

EL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE (ACAAN) Y EL FUTURO DE LAS DISPOSICIONES EN LA MATERIA FRENTE A LA RENEGOCIACIÓN DEL TLCAN

20 DE SEPTIEMBRE DE 2017

NOTA DE COYUNTURA



En el marco de la renegociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), mucho se ha hablado acerca de lo que sucederá con las disposiciones ambientales que dicho Tratado establece debido a la postura que ha adoptado el Presidente estadounidense Donald Trump, en relación con la preservación del medio ambiente y el combate al cambio climático. La presente Nota de Coyuntura destaca la importancia del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), un acuerdo paralelo al TLCAN que busca a través de sus reglamentos garantizar altos niveles de protección ambiental en México, Estados Unidos y Canadá, y analiza el actual escenario que se presenta para la gobernanza medioambiental en las renegociaciones del TLCAN.

Introducción

Desde su campaña electoral, el Presidente Donald Trump manifestó su deseo de renegociar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), calificándolo constantemente como uno de los peores acuerdos en la historia de Estados Unidos. Finalmente, en mayo de 2017, la administración Trump anunció oficialmente al Congreso su intención de iniciar el proceso de negociaciones con sus contrapartes en México y Canadá. En este sentido, a la fecha de publicación de este análisis, los Estados miembros del Tratado, se encuentran celebrando la tercera ronda de negociaciones¹ - del 23 al 27 de septiembre - en Ottawa, Canadá.

Ante el proceso de renegociación, expertos han señalado que éste presenta una oportunidad para avanzar y modernizar el tratado en diversas cuestiones como movilidad laboral, comercio digital, telecomunicaciones, comercio transfronterizo, reglas de origen y disposiciones que fortalezcan los mecanismos de combate al cambio climático y la preservación del medio ambiente en los tres países miembros, destacando que estos temas apenas comenzaban a estar en la agenda gubernamental cuando el TLCAN fue negociado hace más de 20 años.

Frente a la actual coyuntura, durante su participación en el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC) en Lima, Perú, en noviembre de 2016, el Presidente Enrique Peña Nieto señaló que México buscará fortalecer los componentes laboral y medioambiental del TLCAN.² Por su parte, el Primer Ministro de Canadá, Justin Trudeau, ha reiterado el compromiso de su gobierno para reducir emisiones de carbono y lograr una plena transición a una economía baja en carbono en los tres países miembros del Tratado. Asimismo, es menester destacar que en la misiva enviada por el Representante de Comercio de Estados Unidos, Robert Lighthizer, al Congreso para anunciar el inicio del proceso de renegociación, se menciona el interés de la administración republicana por implementar –entre otras cosas- ciertos nuevos estándares en materia ambiental.³ No obstante, el anuncio de la salida de Estados Unidos del Acuerdo de París sobre Cambio Climático y las modificaciones realizadas a la política interna en materia ecológica y ambiental por el Presidente Trump⁴ han sido interpretadas como indicaciones de que quizá Estados Unidos busque debilitar más que fortalecer este apartado.

La presente Nota de Coyuntura, en acompañamiento al seguimiento que el Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques ha dado al proceso de renegociación del TLCAN, y frente a la disminución de esfuerzos por parte de Estados Unidos para impulsar la agenda verde a nivel mundial, busca repasar la integración norteamericana en cuestiones de medio ambiente, la cual encuentra

¹ Las otras dos rondas de negociación se celebraron del 16 al 20 en agosto en Washington, D.C. y la segunda del 1 al 5 de septiembre en la Ciudad de México.

² Enrique Sanchez, "TLCAN no se debe renegociar, sino modernizar: Peña Nieto", *Excelsior*, 19 de noviembre de 2016. Consultado el 11 de septiembre de 2017 en: <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2016/11/19/1129190>

³ *Office of the United States Trade Representative*, "USTR: Trump Administration Announces Intent to Renegotiate the North American Free Trade Agreement". Mayo 2017. Consultado el 9 de septiembre de 2017 en: <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/may/ustr-trump-administration-announces>

⁴ Para más información véase: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, "Cambios en la política estadounidense en materia de protección al Medio Ambiente y combate al Cambio Climático", *Senado de la República*, 12 de julio de 2017, en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/120617_EEUU_Medio_Ambiente.pdf

sus bases en el Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental de America del Norte (ACAAN) y analiza el panorama actual para la gobernanza medioambiental en la región norteamericana.

Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)

A fin de asegurar la ratificación del TLCAN por parte del Congreso, la administración del entonces Presidente de Estados Unidos, Bill Clinton, promovió dos acuerdos paralelos, uno sobre medio ambiente y otro sobre cuestiones laborales, con el propósito de obligar a los tres Estados miembros a que implementaran y respetaran las leyes nacionales formuladas para regular estas cuestiones.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), fue firmado en 1993 por los Gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos, y entró en vigor en enero de 1994, complementando al TLCAN.⁵ Si bien el trato que se brinda a las cuestiones ambientales en ambos acuerdos se encuentra condicionado a su relación con el desarrollo de los vínculos comerciales entre México, Estados Unidos y Canadá, el ACAAN demuestra la importancia que posee la protección del medio ambiente y promueve la cooperación entre los tres países en materia ambiental.

El ACAAN surgió en medio de un fuerte debate político iniciado por organizaciones no gubernamentales (ONGs) en Estados Unidos, que denunciaban que el TLCAN no contaba con los medios necesarios para garantizar la compatibilidad entre el crecimiento económico y la adecuada aplicación de las leyes ambientales nacionales, de manera que el ACAAN fue negociado y adoptado para contrarrestar la oposición que existía hacia el acuerdo comercial por parte no sólo de las ONGs, sino también del Congreso estadounidense. Otra crítica de gran relevancia fue que los países podrían tener incentivos para disminuir, flexibilizar o incluso eliminar regulaciones de protección ambiental con la intención de atraer inversionistas, en detrimento del medio ambiente. Con base en lo anterior, se buscó que los aspectos ambientales fueran atendidos de forma paralela o inmediatamente después a los comerciales, por lo que las negociaciones para la conclusión del ACAAN iniciaron tres meses después de la firma del TLCAN.⁶

El ACAAN tiene por objeto mejorar el desempeño ambiental de cada país y promover la cooperación entre los tres Estados con miras a fomentar el desarrollo sostenible, impulsar políticas de prevención de la contaminación y mejorar el cumplimiento de las leyes ambientales.⁷ El Acuerdo consta de 51 artículos, mismos que se encuentran divididos en siete partes: 1) Objetivos, 2) Obligaciones, 3) Comisión para la Cooperación Ambiental, 4) Cooperación y Suministro de Información, 5) Consultas y Solución de Controversias, 6) Disposiciones Generales y, 7) Disposiciones Finales. Asimismo, cuenta con cinco Anexos dedicados a las contribuciones monetarias (art. 34), al procedimiento de aplicación y cobro en el ámbito interno de Canadá (art. 36A), la suspensión de beneficios (art. 36b),

⁵ Mar Campins Eritja. (2001). El Acuerdo Complementario de Cooperación Ambiental de América del Norte y la Participación de Canadá. En *Canadá: introducción al sistema político y jurídico*. España: Universitat de Barcelona. p. 375.

⁶ *Ibidem*. p. 377.

⁷ Environment and Climate Change Canada. 2017. "North American agreement on environmental cooperation". Consultado el 14 de septiembre de 2017 en: <https://ec.gc.ca/international/default.asp?lang=En&n=535240C4-1>

la extensión de las obligaciones (art. 41) y las definiciones específicas de cada país (art. 45).⁸ Los diez objetivos que se plantean en el artículo 1° del ACAAN son los siguientes:⁹

- 1) Impulsar la protección y el mejoramiento del medio ambiente en el territorio de los tres Estados Parte, buscando el bienestar de las generaciones presentes y futuras;
- 2) Cooperar en el desarrollo de políticas ambientales y económicas para promover el desarrollo sustentable;
- 3) Fortalecer la cooperación para conservar la flora y la fauna silvestres, y el medio ambiente en general;
- 4) Apoyar las metas y los objetivos en materia ambiental del TLCAN;
- 5) Impedir la creación de nuevas barreras comerciales;
- 6) Elaborar y mejorar de manera conjunta las leyes, reglamentos, políticas, procedimientos y prácticas ambientales;
- 7) Mejorar la aplicación de la legislación en materia ambiental;
- 8) Promover la participación de la sociedad civil en la creación de leyes y políticas ambientales y fomentar la transparencia;
- 9) Impulsar medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes;
- 10) Prevenir la contaminación a través de la implementación de políticas y prácticas.

A estos objetivos se une el compromiso adquirido por sus miembros de cooperar para hacer frente a las preocupaciones ambientales presentes en la región, así como de prevenir posibles conflictos comerciales y ambientales.¹⁰ Cada uno de los Estados está obligado a elaborar y publicar informes periódicos sobre el estado del medio ambiente en su territorio; asimismo, debe impulsar la educación ambiental, fomentar la investigación científica y el desarrollo tecnológico en la materia y diseñar medidas que permitan abordar las contingencias ambientales. Si bien cada Estado es libre de modificar de acuerdo con sus intereses las leyes y los reglamentos que posea en dicho ámbito, se debe garantizar la existencia de un elevado nivel de protección ambiental y mejorar paulatinamente las disposiciones. De igual manera, es necesaria la existencia de sanciones contra las violaciones a la legislación ambiental al interior de los Estados.¹¹

Por medio de este acuerdo paralelo, México, Canadá y Estados Unidos se comprometieron a implementar una serie de medidas para mejorar los niveles de protección ambiental tanto a nivel nacional como regional, sin mermar con ello las capacidades nacionales y regionales para la atracción de inversión. No obstante, aún se enfrentan a numerosos desafíos como resultado de la ausencia de mecanismos que les permitan diseñar soluciones comunes a los problemas ambientales.

⁸ Comisión para la Cooperación Ambiental, “Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte”, 2016. Consultado el 12 de septiembre de 2017 en: <http://www.cec.org/es/acerca-de/ACCAN>

⁹ *Idem*.

¹⁰ North American Free Trade Agreement, “Commitment to the Environment”, s.f. Consultado el 13 de septiembre de 2017 en: http://www.naftanow.org/agreement/default_en.asp

¹¹ Comisión para la Cooperación Ambiental, “Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte”, *Op. Cit.*

Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)

Para cumplir con los objetivos asumidos, México, Canadá y Estados Unidos crearon una institución internacional en el marco del ACAAN, misma que les serviría de apoyo en los esfuerzos realizados. Esta institución recibe el nombre de Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), y en ella se reúnen las partes interesadas -nacionales, estatales y locales, académicos, representantes de grupos indígenas y otras comunidades y el sector privado-, con la finalidad de adoptar medidas regionales que contribuyan al desarrollo sostenible y a la protección del medio ambiente en América del Norte. Esta Comisión está compuesta por tres órganos: el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto.¹² De acuerdo con los artículos 9 y 10 del ACAAN, el Consejo constituye el órgano rector de la Comisión y está integrado por los Ministros de Medio Ambiente de los tres países involucrados, quienes se reúnen por lo menos una vez al año en sesiones ordinarias con el propósito de discutir los asuntos ambientales establecidos en el Acuerdo, supervisar la aplicación del mismo, abordar las inquietudes existentes en torno a la interpretación de las disposiciones, promover la cooperación entre las Partes, aprobar el programa y el presupuesto de la Comisión y, realizar recomendaciones respecto al Acuerdo.¹³

Tabla 1: Miembros del Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental

Canadá	Estados Unidos	México
		
Representante: Catherine McKenna, <i>Ministra de Medio Ambiente y Cambio Climático</i>	Representante: Scott Pruitt, <i>Decimocuarto Administrador de la Agencia para la Protección Ambiental</i> ¹⁴	Representante: Rafael Pacchiano Alamán, <i>Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales</i>

¹² United States Environmental Protection Agency, "EPA's Role in the North American Commission for Environmental Cooperation (CEC)", 2017. Consultado el 13 de septiembre de 2017 en: <https://www.epa.gov/international-cooperation/epas-role-north-american-commission-environmental-cooperation-cec>

¹³ El Consejo se encuentra facultado para elaborar recomendaciones sobre técnicas y estrategias para prevenir la contaminación; utilización de instrumentos económicos para la consecución de objetivos ambientales internos o globales; promoción de la conciencia pública respecto al medio ambiente; técnicas y metodologías para el análisis de datos y el manejo de la información en relación con los asuntos establecidos en el Acuerdo; desarrollo de tecnología vinculada a asuntos ambientales; conservación y protección de la fauna y flora silvestres; cuestiones ambientales relacionadas con el desarrollo económico; etiquetado ecológico; y enfoques sobre la implementación de las leyes ambientales, entre otros temas. Comisión para la Cooperación Ambiental. 2016. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte. *op. cit.*

¹⁴ La Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA) representa a dicho país ante el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental. Para cumplir con sus responsabilidades dentro del Consejo, la EPA encabeza a un grupo interinstitucional

Representante alterno: Isabelle Bérard Comité General Permanente: Helena Olivas	Representante alterno: Jane Nishida Comité General Permanente: Luis Troche	Representante alterno: Enrique Lendo Fuentes Comité General Permanente: Cintia Rubí Amezcua Orellana
---	--	--

Fuente: Comisión para la Cooperación Ambiental

En 2012, el Consejo creó la Asociación Norteamericana para la Acción Comunitaria Ambiental (NAPECA), programa que busca fortalecer los vínculos con las comunidades y las partes interesadas de los tres países. Posteriormente, en julio de 2015, este órgano aprobó el Plan Estratégico de la Comisión para la Cooperación Ambiental 2015 – 2020, el cual plantea tres prioridades: 1) mitigación y adaptación al cambio climático, 2) crecimiento verde y, 3) comunidades y ecosistemas sostenibles.¹⁵ Los temas centrales del Plan Estratégico hacen alusión a algunos de los asuntos más urgentes en materia ambiental, entre ellos: la creación de redes de áreas marinas protegidas; la comparación efectiva de los datos referentes al cambio climático; el mejoramiento de las condiciones de comunidades vulnerables a través del intercambio de información; la cooperación con el sector privado para garantizar la protección ambiental en el sector del transporte y la construcción de edificaciones; y el fortalecimiento de la aplicación de las leyes ambientales para combatir el comercio ilícito de vida silvestre, así como para optimizar el manejo de desechos electrónicos. Asimismo, los tres países acordaron una serie de iniciativas para cumplir con cada una de las prioridades establecidas, de manera que se plantearon las siguientes acciones:¹⁶

1. Mitigación del cambio climático y estrategias de adaptación: Realizar acciones que permitan mitigar las emisiones de gases de efecto invernadero; impulsar el conocimiento científico para conservar y restaurar los ecosistemas costeros y marinos; mejorar la capacidad de adaptación de poblaciones vulnerables a los efectos del cambio climático extremo; y realizar pruebas de protocolos diseñados para reducir las emisiones de contaminantes que contribuyen al cambio climático.
2. Crecimiento verde: Promover el intercambio de información y buenas prácticas para mejorar la eficiencia energética; fomentar el uso sustentable y el manejo adecuado de sustancias químicas en productos; e implementar mejores prácticas que favorezcan el uso de tecnologías innovadoras para lograr un transporte limpio y eficiente.
3. Comunidades y ecosistemas sustentables: Proteger y restaurar ecosistemas por medio de acciones de conservación; sensibilizar a la población respecto al uso sustentable de los recursos naturales; promover el intercambio de experiencias y conocimiento ecológico

que incluye al Departamento de Estado, al Departamento del Interior, al Representante Comercial de Estados Unidos, al Servicio de Pesca y Vida Silvestre, al Servicio Geológico, a la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica, al Departamento de Energía y al Departamento de Salud y Servicios Humanos, entre otros. *Ídem*.

¹⁵ United States Environmental Protection Agency, "EPA's Role in the North American Commission for Environmental Cooperation (CEC)", *Op. Cit.*

¹⁶ *Comisión para la Cooperación Ambiental*, "Plan Estratégico de la Comisión para la Cooperación Ambiental 2015-2020", 2015. Consultado el 18 de septiembre de 2017 en: http://www.cec.org/es/sites/default/files/documents/planes_estrategicos/strategic_plan_2015_2020_sp.pdf

tradicional entre comunidades locales e indígenas; y garantizar el uso adecuado de los ecosistemas terrestres y marinos.

Resulta importante mencionar que el Consejo coopera con la Comisión de Libre Comercio del TLCAN¹⁷ para alcanzar los objetivos ambientales que establece dicho Tratado, esto a través de la contribución en la prevención y resolución de controversias comerciales relacionadas con el medio ambiente, así como del análisis de los efectos ambientales del TLCAN.¹⁸ La 24ª Sesión Ordinaria Anual del Consejo fue celebrada del 27 al 28 de junio de 2017 en Canadá. El diálogo durante esta reunión estuvo centrado en la innovación para acelerar el crecimiento limpio; asimismo, el encuentro fue aprovechado para aprobar el Plan Operativo 2017-2018, en el que se incluyen proyectos para cumplir con las prioridades establecidas en el Plan Estratégico. El Plan Operativo 2017-2018 contempla diez proyectos de colaboración con expertos en asuntos ambientales sobre temas de preocupación regional.¹⁹

- 1) Monitoreo de los impactos en la salud causados por eventos de calor extremo.
- 2) Reducción de la contaminación generada por el transporte marítimo.
- 3) Mejora del inventario de carbono negro producto de la biomasa a pequeña escala.
- 4) Medición y mitigación del desperdicio de alimentos y sus residuos.
- 5) Aumento de la eficiencia energética industrial a través de *ISO 50001*.
- 6) Apoyo al comercio sostenible de especies amenazadas pertenecientes a la fauna y flora silvestres.
- 7) Conservación de aves del litoral por medio del compromiso comunitario.
- 8) Conservación de mariposas monarca y polinizadores.
- 9) Fortalecimiento de la capacidad de adaptación de áreas marinas protegidas.
- 10) Encontrar soluciones comunitarias a la contaminación marina.

Algunas de las principales acciones que se establecen en el Plan Operativo son: mejorar la protección ambiental por medio de una mayor eficiencia energética en el sector industrial; mitigar las emisiones que son producto del transporte marítimo; conservar especies migratorias por medio del ecoturismo; implementar acciones para conseguir el comercio lícito de determinadas especies nativas de América del Norte; proteger a las especies polinizadoras fundamentales para el cultivo de alimentos; y disminuir el desperdicio de alimentos.²⁰ Se prevé que el 25º periodo ordinario de sesiones sea organizado por Estados Unidos en Oklahoma City, Oklahoma, en 2018.²¹

¹⁷ El artículo 2001 del Tratado de Libre Comercio de América del Norte establece la Comisión de Libre Comercio, la cual constituye la principal institución del TLCAN y se encuentra integrada por representantes de los tres países a nivel de Secretaría de Estado, quienes se reúnen por lo menos una vez al año en sesión ordinaria y toman sus decisiones por consenso. La Comisión de Libre Comercio del TLCAN se encarga de supervisar la adecuada implementación del Tratado, así como el desempeño de los comités, grupos de trabajo y demás órganos del mismo; de igual manera, participa en la solución de controversias surgidas en la interpretación o aplicación del Tratado. Sistema de Información sobre Comercio Exterior. 2017. *Canadá-Estados Unidos-México (TLCAN/NAFTA)*. Consultado el 18 de septiembre de 2017 en: http://www.sice.oas.org/TPD/NAFTA/NAFTA_s.ASP

¹⁸ Comisión para la Cooperación Ambiental, "Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", *Op. Cit.*

¹⁹ *Commission for Environmental Cooperation*, "Operational Plan of the Commission for Environmental Cooperation 2017-2018", 28 de junio de 2017. Consultado el 18 de septiembre de 2017 en: http://www.cec.org/sites/default/files/documents/operational_plans/operational-plan_17-18.pdf

²⁰ *Comisión para la Cooperación Ambiental*, "Anuncia la Comisión para la Cooperación Ambiental nuevas iniciativas trilaterales en materia ambiental", 28 de junio de 2017. Consultado el 18 de septiembre de 2017 en: <http://www.cec.org/es/novedades-y-difusion/comunicados-de-prensa/anuncia-la-comisi%C3%B3n-para-la-cooperaci%C3%B3n-ambiental-nuevas-iniciativas-trilaterales-en-material-ambiental>

²¹ United States Environmental Protection Agency, "EPA's Role in the North American Commission for Environmental Cooperation (CEC)", *Op. Cit.*

Por su parte, el Secretariado de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) se encuentra presidido desde enero de 2016 por el mexicano César Rafael Chávez, quien es Director Ejecutivo de dicho órgano y anteriormente se desempeñó como Director General de Política Ambiental e Integración Regional y Sectorial de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat). El Dr. César Rafael Chávez ha participado en proyectos sobre temas de política ambiental, cambio climático, residuos, ordenamiento territorial, transporte y edificación sustentable, con entidades internacionales como la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos (EPA), la Alianza México-Canadá, el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), la Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial (ONUDI), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).²² El cargo de Director Ejecutivo del Secretariado se rota sucesivamente entre los nacionales de cada Estado miembro y es designado por el Consejo para un periodo de tres años.

Cabe destacar que el Secretariado, en el desempeño de sus obligaciones, no puede solicitar ni recibir instrucciones de ningún Gobierno o autoridad externa al Consejo, órgano al cual le proporciona apoyo técnico, administrativo y operacional. Dos de sus principales funciones consisten en: la elaboración del informe anual de la Comisión, mismo que contiene las medidas aplicadas por México, Canadá y Estados Unidos en relación con los compromisos que adquirieron para cumplir los objetivos que plantea el Acuerdo; y la revisión de peticiones hechas por personas u organizaciones sin vínculos gubernamentales, por medio de las cuales indiquen el incumplimiento por parte de alguna de las Partes de su legislación ambiental.²³ El Secretariado está ubicado en Montreal, Canadá, y cuenta con una oficina de enlace en la Ciudad de México.

Finalmente, el Comité Consultivo Público Conjunto de la CCA está compuesto generalmente por quince miembros, quienes se reúnen una vez al año como mínimo durante el periodo de sesiones ordinarias del Consejo. Actualmente este Comité consta de doce miembros, cuatro de cada país (ver Anexo 1).²⁴ La importancia de este órgano radica en su facultad para asesorar al Consejo sobre cualquier aspecto contenido en el ACAAN, incluso sobre su posterior aplicación; asimismo, tiene la capacidad de brindarle información técnica, científica o de cualquier tipo al Secretariado.²⁵ Se busca que la participación de Canadá, Estados Unidos y México dentro del Comité sea equitativa y dinámica; en este sentido, cada uno de los Estados puede contar con un Comité Consultivo Nacional integrado por miembros de la sociedad civil o representantes de organizaciones, o bien, con un Comité Gubernamental, compuesto por representantes de los Gobiernos federal, estatal o provincial, los cuales sean capaces de proporcionar asesoría sobre la implementación y el desarrollo del ACAAN.²⁶

²² Comisión para la Cooperación Ambiental, "Director ejecutivo", 2016. Consultado el 13 de septiembre de 2017 en: <http://www.cec.org/es/acerca-de-la-cca/secretariado/director-ejecutivo>

²³ Comisión para la Cooperación Ambiental, "Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", *Op. Cit.*

²⁴ Comisión para la Cooperación Ambiental, "CCPC, Bosquejos biográficos de los miembros", 2016. Consultado el 13 de septiembre de 2017 en: <http://www.cec.org/es/acerca-de-la-cca/ccpc/bosquejos-biogr%C3%A1ficos-de-los-miembros>

²⁵ United States Environmental Protection Agency. "EPA's Role in the North American Commission for Environmental Cooperation (CEC)", *Op. Cit.*

²⁶ Comisión para la Cooperación Ambiental, "Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", *Op. Cit.*

Es importante señalar que, de acuerdo con Mark Aspinwall, Director de la División de Estudios Internacionales del Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), la Comisión de Cooperación Ambiental facilita a grupos de la sociedad civil “estrechar vínculos con otras organizaciones y a establecer procesos que influyen en cambios institucionales y de políticas sobre medioambiente, especialmente en México”.²⁷

Procedimiento de solución de controversias

Los compromisos adquiridos por México, Estados Unidos y Canadá en el marco del ACAAN son numerosos y requieren del trabajo continuo por parte de las autoridades correspondientes de cada país. Si bien al interior de los tres Estados se ha mostrado disposición para cumplir con los objetivos establecidos en el Acuerdo, algunos de ellos son sumamente ambiciosos, representando importantes desafíos a nivel nacional y regional. De no cumplir con sus compromisos y de presentarse omisiones persistentes en la aplicación de la legislación ambiental interna por parte de alguno de los Estados miembros, puede iniciarse un procedimiento de solución de controversias, mismo que se inspira en el del TLCAN y a través del cual puede ser convocado un panel arbitral para que evalúe la situación y emita un informe final con recomendaciones. El artículo 22 del Acuerdo señala que cualquiera de las Partes puede solicitar por escrito consultas con otra de las Partes debido a la existencia de omisiones en la aplicación de la legislación ambiental. En caso de que el asunto no se resuelva por este medio, puede solicitarse una sesión extraordinaria del Consejo, mismo que buscará resolver la controversia. Si después de la celebración de esta sesión persisten las omisiones, el Consejo cuenta con la opción de convocar un panel arbitral, cuyos miembros deberán ser especialistas en derecho ambiental o en la solución de controversias derivadas de acuerdos internacionales. Por último, el panel debe presentar un informe final con recomendaciones.²⁸

Por otra parte, el Acuerdo establece que el Estado que no esté cumpliendo con sus compromisos puede proponer un plan de acción para corregir sus faltas; sin embargo, el panel arbitral tiene la facultad de rechazar dicho plan y establecer otro con base en la legislación de la Parte demandada, o bien, puede imponerle una infracción monetaria. Si dicha sanción no es cubierta dentro de los 180 días posteriores a que el panel arbitral la haya impuesto, el Estado demandado puede ser suspendido de determinados beneficios derivados del TLCAN, siempre y cuando el monto no sea mayor al necesario para cobrar la infracción monetaria.²⁹

En opinión del Director General del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C., Gustavo Alanís Ortega, el ACAAN es un acuerdo innovador debido a que reconoce la importancia del involucramiento de la sociedad civil en lo relativo a la protección del medio ambiente, como ejemplo de esto, resalta que una de las principales atribuciones del Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental consiste en recibir quejas relacionadas con la aplicación de la legislación

²⁷ Mark Aspinwall, “Learning From The Experience Of NAFTA Labor And Environmental Governance”. *Forbes*, 10 de agosto de 2017. Consultado el 11 de septiembre de 2017 en: <https://www.forbes.com/sites/themexicoinstitute/2017/08/10/learning-from-the-experience-of-nafta-labor-and-environmental-governance/#64942cb2e9df>

²⁸ *Idem*

²⁹ *Idem*

ambiental, mismas que pueden ser presentadas por cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que considere que alguno de los Estados miembro comete omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental.³⁰ Si estas quejas son aprobadas por el Consejo de Ministros, pueden terminar con la elaboración de un “Expediente de Hechos”, documento que es realizado por el Secretariado y que permite constatar y documentar una situación de incumplimiento de la legislación ambiental por alguna de las Partes. Un Expediente de Hechos contiene toda la información proporcionada por las Partes involucradas, además de que toma en cuenta la información pertinente que sea presentada por personas u organizaciones interesadas sin vinculación gubernamental, por el Comité Consultivo Público Conjunto o por expertos independientes. El Expediente Final de Hechos puede ser puesto a disposición pública por el Consejo a través del voto de las dos terceras partes de sus miembros, lo anterior en un plazo de 60 días a partir de su presentación.³¹

Actualmente hay dos peticiones en proceso, una en México y otra en Canadá. El 22 de enero de 2016 un residente en México presentó una queja debido a supuestas omisiones en la aplicación de la legislación en materia de cambio climático y calidad del aire en el país, lo anterior como consecuencia de la quema de residuos agrícolas en el estado de Sonora. Este asunto fue remitido a la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat) y a la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (Profepa). En respuesta a dicha petición, las autoridades han acordado que se realizarán actividades para combatir el problema de contaminación atmosférica, entre ellas la imposición de sanciones en el municipio de Caborca, Sonora. Con relación al caso canadiense, el 7 de julio de 2017 el Secretariado publicó en su página de Internet la solicitud de información relativa al Expediente de Hechos.³² Por otra parte, el 26 de junio de 2017 fue presentada una petición que señala que el Gobierno de Canadá no está aplicando de manera efectiva la Ley Canadiense de Pesca, ya que se está produciendo un “escurrimiento hacia aguas superficiales y subterráneas de sustancias tóxicas procedentes de estanques de decantación en la región noreste de Alberta”, situación que afecta gravemente la vida marina. El 16 de agosto de 2017 el Secretariado solicitó una respuesta de la Parte gubernamental afectada.³³

Tabla 2. Lista de peticiones 2010-2017

País	Año	Título	Estatus
	2016	Quema de residuos agrícolas en Sonora	Activo
		Acueducto Monterrey VI	Cerrado
	2015	Manejo de residuos de TV analógicas	Cerrado
		Bosque La Primavera	Cerrado
	2013	Desarrollo turístico en el golfo de California	Cerrado

³⁰ Gustavo Alanís Ortega, “TLC y medio ambiente”, *El Universal*, 26 de febrero de 2017. Consultado el 15 de septiembre de 2017 en: <http://www.eluniversal.com.mx/entrada-de-opinion/colaboracion/gustavo-alanis-ortega/nacion/2017/02/26/tlc-y-medio-ambiente>

³¹ Comisión para la Cooperación Ambiental, “Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte”, *Op. Cit.*

³² Comisión para la Cooperación Ambiental. *Peticiones ciudadanas*. Consultado el 19 de septiembre de 2017 en: <http://www.cec.org/es/sem-peticiones/quema-de-residuos-agr%C3%ADcolas-en-sonora>

³³ Comisión para la Cooperación Ambiental. *Peticiones ciudadanas*. Consultado el 19 de septiembre de 2017 en: <http://www.cec.org/es/sem-peticiones/estanques-de-residuos-en-alberta-ii>

	2011	Cañón del Sumidero II	Cerrado
	2010	Puente Bicentenario	Cerrado
		Cañón del Sumidero	Cerrado
Estados Unidos 	2015	Pozos de infiltración de aguas residuales municipales	Cerrado
	2013	Emisiones de una refinería en Shreveport, Luisiana	Cerrado
		Emisiones de una refinería en Luisiana	Cerrado
Canadá 	2017	Estanques de residuos en Alberta II	Activo
	2012	Parques eólicos del río San Lorenzo	Cerrado
		Granjas de salmón de BC	Cerrado
	2011	Protección del oso polar	Cerrado
		Tratamiento de BPC en Grandes-Piles, Quebec	Cerrado
	2010	Tratamiento de aguas residuales en Iona	Cerrado
		Estanques de residuos en Alberta	Cerrado

Fuente: Comisión para la Cooperación Ambiental.

Disposiciones sobre medio ambiente dentro del TLCAN

Ahora bien, como se mencionó anteriormente, las principales disposiciones que buscan regular cuestiones sobre cambio climático y medio ambiente se encuentran contempladas dentro del ACAAN. Sin embargo, el propio Tratado comercial cuenta con algunos artículos relacionados con cuestiones sobre protección al medio ambiente. A continuación se hace un somero repaso de estos artículos.

Tabla 3. Artículos del TLCAN con disposiciones relacionadas al medio ambiente³⁴

Artículo	Nombre	Disposiciones
Capítulo I,	Objetivos	“En caso de incompatibilidad entre el Tratado y las obligaciones específicas en materia comercial contenidas en: la <i>Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres</i> , celebrada en Washington el 3 de marzo de 1973, con sus enmiendas del 22 de junio de 1979;
Artículo 104.	Relación con tratados en materia ambiental y de conservación	

³⁴ La Tabla 3 se basa en información obtenida de: Sistema de Información sobre comercio exterior, “Tratado de Libre Comercio de América del Norte”. Consultado el 4 de septiembre de 2017 en: http://www.sice.oas.org/Trade/nafta_s/Indice1.asp

		el <i>Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono</i>, del 16 de septiembre de 1987, con sus enmiendas del 29 de junio de 1990; el <i>Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación</i>, del 22 de marzo de 1989 a su entrada en vigor para México, Canadá y Estados Unidos; o los tratados señalados en el Anexo 104.1, Estas obligaciones prevalecerán en la medida de la incompatibilidad siempre que, cuando una Parte tenga la opción entre medios igualmente eficaces y razonablemente a su alcance para cumplir con tales obligaciones, elija la que presente menor grado de incompatibilidad con las demás disposiciones del Tratado. 2. Las Partes podrán acordar por escrito la modificación del Anexo 104.1, para incluir en él cualquier enmienda a uno de los acuerdos a que se refiere el párrafo 1, y cualquier otro acuerdo en materia ambiental o de conservación”.
Capítulo I Anexo 104.1.	Objetivos Tratados bilaterales y otros tratados en materia ambiental y de conservación	1. “El Acuerdo entre el Gobierno de Canadá y el Gobierno de Estados Unidos de América en lo Relativo al Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, firmado en Ottawa el 28 de octubre de 1986. 2. El Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Ambiente en la Zona Fronteriza, firmado el 14 de agosto de 1983 en La Paz, Baja California Sur”.
Capítulo IX, Artículo 903.	Barreras Técnicas al Comercio Confirmación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y otros tratados	“En adición a lo dispuesto por el Artículo 103, ‘Relación con otros tratados internacionales’, las Partes confirman mutuamente sus derechos y obligaciones existentes respecto a las medidas relativas a normalización de conformidad con el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio del GATT y de todos los demás tratados internacionales, incluidos los tratados sobre medio ambiente y conservación, de los cuales las Partes sean parte”.
Capítulo XI, Sección A, Artículo 1114.	Inversión, Servicios y Asuntos Relacionados Inversión Medidas relativas a medio ambiente	1.” Nada de lo dispuesto en este capítulo se interpretará como impedimento para que una Parte adopte, mantenga o ponga en ejecución cualquier medida, por lo demás compatible con este capítulo, que considere apropiada para asegurar que las inversiones en su territorio se efectúen tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental. 2. Las Partes reconocen que es inadecuado alentar la inversión por medio de un relajamiento de las medidas internas aplicables a salud o seguridad o relativas a medio ambiente. En consecuencia, ninguna Parte debería renunciar a aplicar o de cualquier otro modo derogar, u ofrecer renunciar o derogar, dichas medidas como medio para inducir el establecimiento, la adquisición, la expansión o conservación de la inversión de un

		inversionista en su territorio. Si una Parte estima que otra Parte ha alentado una inversión de tal manera, podrá solicitar consultas con esa otra Parte y ambas consultarán con el fin de evitar incentivos de esa índole”.
--	--	--

Fuente: Elaboración propia con información del TLCAN.

Para efectos de este análisis, vale la pena detenerse en las disposiciones del artículo 1114 del capítulo de inversiones. En dicho artículo se estipula que no deberá surgir ningún obstáculo que evite a los Estados asegurarse de que las inversiones extranjeras respeten las disposiciones del país sobre medio ambiente y añade que no se deberán promover inversiones que resulten en una derogación de las leyes nacionales en materia de medio ambiente. No obstante, la cláusula en mención no es vinculante, se basa en la plena voluntad de los miembros del Tratado. Es así como una serie de polémicas relacionadas con el mecanismo de solución de controversias denominado “Inversionista-Estado”³⁵ se han presentado a través de los años desde su entrada en vigor, especialmente porque las obligaciones emanadas en el Tratado no son las mismas que se estipulan en el ACAAN, resultando en un sinnúmero de litigios que han acabado en importantes indemnizaciones otorgadas por parte de los países del TLCAN a los inversionistas extranjeros.³⁶

Básicamente, algunos críticos argumentan que este modelo otorga más beneficios legales para que los inversionistas extranjeros puedan impugnar las políticas internas y decisiones de los Estados, especialmente aquellas relacionadas con cuestiones medioambientales, de salud pública, entre otras. En este sentido, de acuerdo con lo establecido por el Secretariado del TLCAN: “un inversionista del TLCAN que señale que un Estado miembro ha violado sus obligaciones de inversión adquiridas en virtud del capítulo 11 podrá optar por uno de los siguientes mecanismos de arbitraje: el Centro Internacional de Arreglo de Diferencias Relativas a Inversiones (CIADI) del Banco Mundial; utilizar las Reglas del Mecanismo Complementario del CIADI; o bien las reglas de la Comisión de las Naciones Unidas sobre Derecho Mercantil Internacional (Reglas de CNUDMI). Asimismo, el inversionista puede utilizar los mecanismos disponibles en los tribunales nacionales del país anfitrión.”³⁷

Críticos del modelo de solución de controversias “Inversionista-Estado” (ISDS, por sus siglas en inglés) argumentan que éste ha dado pauta a que diversas corporaciones multinacionales puedan demandar a los Estados miembros con el fin de reclamar compensaciones ilimitadas si creen que las leyes nacionales de salud, seguridad, medio ambiente o violan sus derechos comerciales, emanados del TLCAN. En este sentido destaca el ejemplo de la oposición a dicha cláusula por parte de una de las legisladoras más relevantes actualmente dentro del Partido Demócrata en el Senado

³⁵ “Si una empresa o un inversionista considera que un gobierno ha violado estos derechos previstos en el TLCAN, puede utilizar el mecanismo inversionista-Estado para iniciar un proceso legal con el fin de reclamar indemnización monetaria por fuera del sistema judicial del país en cuestión. A diferencia de lo que estipulan muchos tratados, ambas Partes tienen que consentir en que haya arbitraje, pero el inversionista puede iniciar un litigio y de ese modo obligar al país demandado a decidir si quiere o no participar en el arbitraje”. Para más información, véase: *Public citizen*, “Capítulo 11 del TLCAN y los litigios de inversionistas contra Estados”, Consultado el 14 de septiembre de 2017 en: https://www.citizen.org/sites/default/files/chapter_11_spanish_final.pdf

³⁶ *Idem*

³⁷ *Secretariado del TLCAN*, “Disposiciones del TLCAN relativas a la solución de controversias”, s.f. Consultado el 16 de septiembre de 2017 en: <https://www.nafta-sec-alena.org/Home/Dispute-Settlement/Overview-of-the-Dispute-Settlement-Provisions>

estadounidense, Elizabeth Warren, quien en numerosas ocasiones ha expresado que el ISDS debe ser rechazado por los tres gobiernos. Bajo este modelo destaca que las empresas han tenido la facultad de demandar al Gobierno mexicano por más de 200 millones de dólares, y al canadiense por alrededor de 157 millones.³⁸ Aunado a esto, Kevin P. Gallagher, Director del *Global Development Policy Center* de la Universidad de Boston, destaca el caso de una compañía estadounidense que se encuentra demandando al Gobierno canadiense por 250 millones de dólares debido a una moratoria sobre *fracking* de gas natural en el país. Por lo tanto, ha habido un debate sobre la reforma a estas disposiciones, enfocado en eliminar estos tribunales corporativos del TLCAN 2.0. Entre las reformas que Gallagher señala como necesarias para acabar con estas controversias, destacan ciertas reglas sobre la inversión como solicitar declaraciones sobre el medio ambiente por parte de los países extranjeros antes de ubicarse en un país miembro del TLCAN, asegurarse que las compañías extranjeras transfieran tecnología y mejores prácticas de medio ambiente en los países donde están invirtiendo y asegurarse de que los ciudadanos y los gobiernos tengan acceso a información relacionada con el desempeño de estas compañías en cuestiones medioambientales.³⁹

Los posicionamientos de los tres Estados en materia de medio ambiente y cambio climático en la renegociación

La materia de medio ambiente y cambio climático es una de las áreas en las que pudiera lograrse un consenso entre las partes para formular ciertas reformas que benefician al monitoreo y protección de medio ambiente en los tres países en el marco de un nuevo TLCAN. Expertos señalan que la opción de incorporar un capítulo ambiental donde provisiones en la materia sean vinculantes podría ser un escenario factible, que ha sido promovido principalmente por Canadá.

Como se señaló en un análisis publicado por este Centro de Estudios, “las propuestas canadienses en materia laboral y de medio ambiente son considerablemente agresivas”.⁴⁰ En este sentido, medios de comunicación reportaron que durante la segunda ronda de negociaciones Canadá impulsó temas sobre protección al medio ambiente. Aunado a lo anterior, la Ministra canadiense de Asuntos Exteriores, Chrystia Freeland, ha señalado que la versión revisada del tratado debe asegurar que ningún miembro pueda reducir sus leyes de protección al medio ambiente con el fin de atraer más inversiones. La Ministra Freeland añade que Canadá buscará “garantizar que los países miembros puedan beneficiarse de la protección del medio ambiente y de las inversiones”, y por tanto, “apoyará los esfuerzos para hacer frente al cambio climático”. La Ministra de Asuntos Exteriores de Canadá considera que, para la modernización del Tratado, “los elementos progresivos

³⁸ Kevin P. Gallagher, “What Will Trump Deliver on Trade?”, *The American Prospect*, 10 de mayo de 2010. Consultado el 19 de septiembre de 2017 en: <http://prospect.org/article/what-will-trump-deliver-trade>

³⁹ Kevin P. Gallagher, “El TLCAN y el medio ambiente: lecciones de México y más allá”, *Tufts University*, pg. 79. Consultado el 19 de septiembre de 2017 en: <http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/PardeeSpaGallagherMedio.pdf>

⁴⁰ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “Concluye la Segunda Ronda de Negociaciones del proceso de modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): Análisis y reacciones en los tres países”, *Senado de la República*, 7 de septiembre de 2017. Consultado en la misma fecha en: <http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>

... son importantes si se quiere [lograr] un acuerdo de libre comercio que también sea un acuerdo de comercio justo". Por progresivos, Freeland se refiere a cuestiones de medio ambiente, estándares laborales, y añadir capítulos que velen por los intereses de comunidades indígenas y de género.⁴¹

Aunado a lo anterior, información del portal *The National Observer*, reporta que la Ministra canadiense de Medio Ambiente y Cambio Climático, Catherine McKenna, celebró en días pasados un foro con empresarios de diversos sectores, donde pidió su opinión sobre el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) y cómo podría anexarse a la versión que los tres gobiernos se encuentran renegociando.⁴² El portal canadiense menciona que durante dicho foro los empresarios manifestaron su deseo de que el ACAAN se incluya en el nuevo TLCAN, principalmente para hacer frente al mecanismo de disputas que se establece en el capítulo 11 que permite a las corporaciones demandar a los gobiernos, mencionado anteriormente.

Cabe destacar que la Ministra McKenna anunció el pasado 31 de agosto la creación del Consejo Asesor sobre el Medio Ambiente del TLCAN, conformado por diez expertos⁴³ en cuestiones comerciales, políticas y de medio ambiente que asesorará al Gobierno de Canadá "sobre cómo fortalecer las protecciones ambientales en un TLCAN modernizado". A su vez, McKenna resaltó que "un bloque comercial con fuertes protecciones ambientales atraerá inversiones, creará empleos y ayudará al crecimiento económico de sus miembros".⁴⁴

Por su parte, el Representante Comercial de Estados Unidos, Robert Lighthizer, ha dado indicios de que buscarán eliminar el acuerdo paralelo de medio ambiente, y que el nuevo TLCAN deberá exigir que los países cumplan con sus obligaciones establecidas en acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, tal como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), claro está, sin mencionar las disposiciones emanadas del Acuerdo de París – del que Estados Unidos se retiró hace unos meses. Asimismo, añadió que el Gobierno estadounidense desea establecer medidas más estrictas para prohibir que los países no cumplan con normas ambientales con el fin de atraer inversiones.⁴⁵ Cabe recordar que, la cuestión del medio ambiente se encuentra en el documento presentado por la Oficina del Representante Comercial Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) al Congreso, donde pide que durante la

⁴¹ Carl Meyer, "How far will Freeland go to get climate change in NAFTA?", *The National Observer*, 14 de agosto de 2017. Consultado el 11 de septiembre de 2017 en: <http://www.nationalobserver.com/2017/08/14/news/how-far-will-freeland-go-to-get-climate-change-nafta>

⁴² Carl Meyer, "As Trump rolls back climate rules, McKenna huddles on NAFTA", *The National Observer*, 17 de agosto de 2017. Consultado el 11 de septiembre de 2017 en: <http://www.nationalobserver.com/2017/08/17/news/trump-rolls-back-climate-rules-mckenna-huddles-nafta>

⁴³ Este grupo está conformado por Kathy Bardswick, ex Presidenta y Directora Ejecutiva de *The Co-operators Group Ltd*; Gordon Campbell, el 34° Ministro de Columbia Británica y ocupó los cargos de Alcalde de Vancouver y Alto Comisionado de Canadá en el Reino Unido; Anne Giardini, Líder de la industria de recursos de Canadá y Canciller de la Universidad Simon Fraser desde 2014; Pierre-Marc Johnson, negociador de Quebec en el Acuerdo de Comercio entre Canadá y la Unión Europea (CETA); Sabaa Khan, miembro del Comité Consultivo Público Conjunto para la Comisión de Cooperación Ambiental e investigadora principal en el Centro de Cambio Climático, Energía y Derecho Ambiental; Matthew Kronby, uno de los principales abogados de comercio internacional de Canadá; Janice MacKinnon, fue miembro del gabinete de la Provincia de Saskatchewan; Lorraine Mitchelmore, actual Presidente y CEO de *Field Upgrading*, fungió como Presidente de Shell Canada Limited.; Natan Obed, Presidente de la ONG "Inuit Tapiritt Kanatami"; y Scott Vaughan, ex Comisionado de Canadá para el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible.

⁴⁴ *Government of Canada*, "Minister McKenna announces creation of new NAFTA Advisory Council on the Environment", 31 de agosto de 2017. Consultado el 9 de septiembre en: https://www.canada.ca/en/environment-climate-change/news/2017/08/minister_mckennaannouncescreationofnewnaftaadvisorycouncilonthee.html

⁴⁵ Shawn McCarthy, "Ottawa strikes NAFTA advisory council to target environmental protection", *The Globe and Mail*, 31 de agosto de 2017. Consultado el 15 de septiembre de 2017 en: <https://www.theglobeandmail.com/report-on-business/ottawa-strikes-nafta-advisory-council-to-target-environmental-protection/article36135656/>

negociación, se “incluya la prohibición para derogar protecciones ya existentes con el fin de incentivar el comercio e inversión; establecer comisiones independientes que vigilen la implementación de protecciones ambientales y otros más generales como el negociar que los países protejan la flora y fauna, manejo de pesca sustentable y prohibición de subsidios a la misma”.⁴⁶ Ante esto, la Ministra McKenna resaltó que Estados Unidos ha solicitado incluir altos estándares ambientales en la versión revisada del TLCAN, lo cual podría representar un factor positivo en esta negociación para la agenda verde.

Con respecto a México, el pasado 2 de agosto, el Gobierno mexicano dio a conocer los objetivos prioritarios en la negociación para modernizar el TLCAN. Dentro de estos, se incluye como segunda prioridad impulsar un comercio regional inclusivo y responsable, mediante el fortalecimiento de la cooperación y el diálogo entre los países del TLCAN en materia de comercio y medio ambiente, y buscar mejorar la infraestructura fronteriza –entre otros aspectos.⁴⁷ Posteriormente, el Subsecretario de Comercio Exterior, Juan Carlos Baker, declaró que México ha propuesto fortalecer el Banco de Desarrollo de América del Norte (NadBank, por sus siglas inglés), mediante el cual se impulsa la cooperación en la frontera compartida entre Estados Unidos y México, especialmente en proyectos de infraestructura que hacen frente a la degradación ambiental en la región fronteriza, como cuestiones de residuos y de agua. En este sentido, destaca que de acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), durante el periodo de 2003 a 2015, la degradación ambiental provocó gastos de 11 billones 6 mil 446 millones de pesos al Gobierno, mientras que durante el mismo periodo, solo se ha asignado 1 billón 366 mil 276 millones de pesos en gasto público para hacer frente a problemas de agotamiento ambiental como contaminación del agua, residuos, degradación del suelo, agotamiento de recursos forestales, entre otros. De acuerdo con el informe del INEGI, en 2015, el Producto Interno Neto Ajustado Ambientalmente⁴⁸ fue equivalente al 5% del PIB.

Las posibles disposiciones medioambientales en un nuevo TLCAN

Ante las diversas posiciones de los tres países miembros sobre la posible inclusión del ACAAN, o bien, de algunas de sus disposiciones dentro del Tratado, merece destacar que otro escenario podría inclinarse hacia el establecimiento de medidas medioambientales que fueron integradas en el Acuerdo Transpacífico de Cooperación Económica (TPP, por sus siglas en inglés) y en el Acuerdo Económico y Comercial Global entre Canadá y Europa (CETA, por sus siglas en inglés). Ambos tratados cuentan con medidas innovadoras sobre gobernanza ambiental, que podrían ser tomadas como referencia por los equipos negociadores.

⁴⁶ Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques, “La oficina del Representante Comercial de Estados Unidos presenta Objetivos para la Renegociación del TLCAN: Reacciones iniciales de cara a la Primera Ronda de Negociación el próximo 16 de agosto”, *Senado de la República*, 28 de julio de 2017. Consultado el 13 de septiembre de 2017 en: http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/docs/NC_ObjetoivosEEUU_TLCAN_280717.pdf

⁴⁷ *Secretaría de Economía*, “Prioridades de México en las negociaciones para la modernización del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, 2 de agosto de 2017. Consultado en la misma fecha en: <https://www.gob.mx/se/articulos/prioridades-de-mexico-en-las-negociaciones-para-la-modernizacion-del-tratado-de-libre-comercio-de-america-del-norte>

⁴⁸ Dicho rubro se refiere a la suma de los costos por el agotamiento de los recursos naturales y la degradación ambiental, que alcanzó un monto de 907,473 millones de pesos. Para más información véase: Instituto Nacional de Estadística y Geografía “Cuentas Económicas y Ecológicas de México 2015”. 30 de noviembre de 2016. Consultado el 24 de septiembre de 2017 en: http://www.inegi.org.mx/saladeprensa/boletines/2016/especiales/especiales2016_11_10.pdf

Por su parte el CETA, ha sido calificado por la Ministra Freeland como “el estándar de oro” de los acuerdos comerciales en cuestiones de medio ambiente y ha señalado que buscará impulsar el capítulo ambiental del CETA en la negociación del TLCAN. De igual manera, Freeland recordó durante una conferencia de prensa, que, a su vez, México se encuentra trabajando en su propio tratado comercial con la Unión Europea.

Dentro de su capítulo medioambiental, el CETA incluye una disposición donde obliga a que los costos provocados por contaminación sean acatados por el país que esté contaminando, insta a que Canadá y la Unión Europea (UE) le den prioridad al comercio de bienes y servicios relacionados con el medio ambiente y con energías renovables. Asimismo, contiene una cláusula para asegurar que las compañías extranjeras no pueden solicitar indemnización alguna cuando crean que las políticas ambientales de un país dañan a sus propios negocios.⁴⁹ La inclusión de esta medida en un nuevo TLCAN podría contrarrestar las críticas contra el mecanismo de solución de disputas “inversionista-Estado” que, como se ha visto, permite que compañías demanden a los gobiernos cuando estiman que la regulación ambiental afecta sus intereses comerciales.

El CETA también incluye un mecanismo institucional de solución de controversias en disputas relacionadas con el comercio y medio ambiente, añade barreras técnicas al comercio, y exige que Canadá respete las normas y reglamentos establecidos para regular la seguridad alimentaria en productos europeos. El ambicioso capítulo sobre Comercio y Medio Ambiente reafirma el compromiso de Canadá y la UE con los acuerdos multilaterales de medio ambiente (MEAS, por sus siglas en inglés) que han firmado y añade compromisos para promover gestión sostenible de silvicultura y pesca.⁵⁰

Por otra parte, el Tratado de Asociación Transpacífico (TPP) impone rigurosas normas ambientales, mismas que se encuentran contenidas en su capítulo 20, el cual está dedicado al medio ambiente. Los objetivos que plantea este Acuerdo consisten en promover políticas comerciales y ambientales compatibles; fortalecer las capacidades de las Partes para abordar los asuntos ambientales relacionados con el comercio; y promover niveles elevados de protección ambiental, así como la adecuada aplicación de la legislación en la materia. El TPP establece que para contribuir al desarrollo sostenible e impulsar la gobernanza ambiental, es necesario que los Estados se comprometan a cooperar para proteger y conservar el medio ambiente, así como para manejar de forma sustentable sus recursos naturales. El apartado 3 del artículo 20.2 del Acuerdo señala que “es inapropiado establecer o usar sus leyes ambientales y otras medidas de una manera que constituya una restricción encubierta al comercio o la inversión entre las Partes”,⁵¹ medida que también es contemplada en el ACAAN y que representa una de las disposiciones clave en la interacción entre los países miembro. En el TPP cada Estado es libre de establecer sus propios niveles de protección ambiental y sus propias prioridades en la materia, así como de modificar su legislación. No obstante,

⁴⁹ Mia Rabson, “Canada's hope to get climate change into NAFTA could prove difficult”, *The National Observer*, 8 de agosto de 2017. Consultado el 15 de septiembre de 2017 en: <http://www.nationalobserver.com/2017/08/08/news/canadas-hope-get-climate-change-nafta-could-prove-difficult>

⁵⁰ Comisión Europea, “Hoja Informativa; AECG - un acuerdo comercial que establece un nuevo patrón de comercio mundial”, 15 de febrero de 2017. Consultado el 17 de septiembre de 2017 en: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-17-271_es.htm

⁵¹ Foreign Trade Information System. 2017. *Trans-Pacific Partnership Agreement*. Consultado el 18 de septiembre de 2017 en: http://www.sice.oas.org/Trade/TPP/Final_Texts/English/TPP_Index_e.asp

se busca que se apoyen mutuamente para alcanzar sus respectivos propósitos y complementar los objetivos del Tratado.

Respecto a los asuntos procesales, el TPP establece disposiciones específicas para asegurar que cualquier persona interesada que resida en el territorio de alguna de las Partes pueda solicitar que las autoridades competentes investiguen presuntas violaciones a las leyes ambientales. Asimismo, el Acuerdo señala que cada Estado debe garantizar que los procedimientos judiciales o administrativos sean transparentes, equitativos, justos y cumplan con el debido proceso. Los países miembros del TPP deben disponer de sanciones y reparaciones apropiadas por violaciones a sus leyes ambientales, dichas sanciones pueden consistir en “interponer una acción directa contra el infractor para buscar la reparación de daños o desagravio, o [...] buscar acción gubernamental”.⁵² Para determinar cuál es la sanción que corresponde se requiere tomar en consideración diversos factores, tales como la gravedad de la violación, los beneficios económicos que obtuvo el infractor como resultado de la violación y el daño causado al medio ambiente.

Una de las disposiciones más innovadoras del TPP es la relacionada con las oportunidades para la participación pública, el artículo 20.8 determina que cada Parte debe utilizar los mecanismos consultivos existentes, por ejemplo, los comités asesores nacionales, con el fin de conocer las opiniones sobre los asuntos vinculados con la implementación del capítulo 20 del Tratado. De igual manera, el Acuerdo contempla la recepción de comunicaciones escritas de personas, relacionadas con la aplicación de la legislación ambiental, dichas comunicaciones deben recibir respuesta de forma oportuna y hacerse públicas. En el artículo 20.19, el TPP indica que cada Estado debe designar un punto de contacto para facilitar la comunicación entre las Partes sobre la aplicación del capítulo 20; asimismo, señala que deben contar con un Comité de Medio Ambiente integrado por representantes gubernamentales de alto nivel, mismos que serán los responsables de la implementación de dicho capítulo.⁵³ De acuerdo con lo establecido en el Tratado, una Parte puede solicitar consultas a otra mediante una petición escrita en la que se incluya información específica que permita a la Parte reclamada proporcionar una respuesta. Las Partes involucradas deben llevar a cabo los esfuerzos necesarios para alcanzar una resolución mutuamente satisfactoria, en caso de que lo anterior no sea posible, el asunto puede ponerse a consideración de los representantes del Comité de las Partes consultantes. Si las Partes consultantes fallan, es posible realizar una consulta ministerial, misma que será confidencial.⁵⁴

Mia Rabson, reportera especializada en cuestiones de medio ambiente y de energía para la agencia de noticias *The Canadian Press*,⁵⁵ enfatiza que una importante diferencia a destacar entre ambos acuerdos comerciales es que, probablemente Estados Unidos presionará para incluir el capítulo sobre medio ambiente del TPP, y Canadá buscaría incluir el del CETA, atribuyendo esto a una simple diferencia entre estos instrumentos comerciales: que el CETA menciona el cambio climático y el TPP no lo hace. Y es que, como se sabe, el Presidente Trump y su gobierno ha sido reacio a reconocer al cambio climático como un problema generado por la actividad humana y que por tanto exige políticas públicas para su mitigación.

⁵² *Ídem.*

⁵³ *Ídem.*

⁵⁴ *Ídem.*

⁵⁵ Mia Rabson, “Canada's hope to get climate change into NAFTA could prove difficult”, *Op. Cit.*

Consideraciones finales

La integración norteamericana en lo que a medio ambiente se refiere, desde su inicio, representó un acuerdo innovador para todo el mundo. No obstante, a partir de entonces, la integración regional ha sido un factor constante resultando en acuerdos multilaterales que a través de los años han actualizado sus regulaciones en materia de combate al cambio climático y defensa del medio ambiente.

En el caso de América del Norte, aun cuando el TLCAN fue considerado como uno de los primeros acuerdos comerciales en incluir ciertas disposiciones ambientales, éstas tuvieron que ser reforzadas mediante el ACAAN. Sin embargo, como se analizó en el presente documento, el acuerdo paralelo solamente propone, pero no impone. Ante esto, sus críticos argumentan que si existen leyes internas que sean más estrictas para un Estado, automáticamente se crea una ventaja competitiva para los otros miembros. El Anexo 36B del ACAAN relativo a la suspensión de beneficios establece que una Parte reclamante puede suspender los beneficios arancelarios derivados del TLCAN e incrementar la tasa arancelaria sobre bienes originarios de la Parte demandada,⁵⁶ disposición con la cual se busca que los tres países se comprometan y respeten la legislación en materia ambiental.

Sin duda alguna, el ACAAN ha representado un foro para la cooperación en materia de medio ambiente y la renegociación del TLCAN presenta una oportunidad para reforzar las protecciones ambientales en la región. El alto nivel de cooperación e integración entre México, Estados Unidos y Canadá ha resultado en acciones positivas que buscan hacer frente a estos desafíos, reconociendo que la protección del medio ambiente va de la mano con el crecimiento económico.

En este sentido, una de las principales propuestas que ha surgido entre expertos es el incluir una cláusula que obligue a las partes a establecer leyes nacionales ambientales más estrictas, hacerlas cumplir y no hacer concesiones para atraer el comercio y la inversión. Sin embargo, el liderazgo de Estados Unidos en ocasiones se opone a desarrollar instituciones que pudieran, en su opinión, mermar su soberanía.⁵⁷

Por otra parte, la compañía encuestadora *Ekos Research* encontró que el 76% de los canadienses señalan que, si las negociaciones del TLCAN resultan en un mal acuerdo para el medio ambiente, Canadá debería alejarse del acuerdo; mientras que el 63% cree que el Capítulo 11 debe ser eliminado.⁵⁸ Por lo tanto, durante la tercera ronda de negociaciones, en grandes rasgos se percibe que Canadá ha tomado el liderazgo de impulsar en el acuerdo mejores regulaciones ambientales.

Sea como fuere, una versión revisada y mejorada del TLCAN debería incluir medidas que impulsen un desarrollo sostenible a largo plazo, que creen condiciones para el comercio justo y sustentable y,

⁵⁶ Comisión para la Cooperación Ambiental, "Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", *Op. Cit.*

⁵⁷ Andrew Hammond, "The elephant in the room at the NAFTA talks", *Reuters*, 21 de agosto 2017. Consultado el 11 de septiembre de 2017 en: <https://www.reuters.com/article/us-hammond-nafta-commentary/commentary-the-elephant-in-the-room-at-the-nafta-talks-idUSKCN1B1211>

⁵⁸ Brent Patterson, "The Council of Canadians & allies challenge NAFTA at 3rd round of talks in Ottawa", *The Council of Canadians*, 23 de septiembre de 2017. Consultado el 24 de septiembre de 2017 en: <https://canadians.org/blog/council-canadians-allies-challenge-nafta-3rd-round-talks-ottawa>

a su vez, benefician la agenda mundial sobre cambio climático y protección al medio ambiente. Sin embargo, los gobiernos de México y Canadá deberán negociar ante una constante incertidumbre por parte de la administración de Donald Trump, la cual se fundamenta en la actual posición del Gobierno estadounidense que busca eliminar el capítulo 19 sobre solución de controversias, al mismo tiempo en que proponen incluir un instrumento específico y diferenciado, aún por precisarse, para la solución de controversias ambientales y anuncian su salida del Acuerdo de París. Sin embargo, parece quedar claro que eliminar las regulaciones sobre medio ambiente y combate al cambio climático podría ser una línea roja para el gobierno canadiense.

Anexos

Anexo 1: Miembros del Comité Consultivo Público Conjunto

 Estados Unidos	
	<i>Robert W. Varney</i> <i>Presidente del Comité Consultivo Público Conjunto para 2017</i> Vicepresidente Ejecutivo de Normandeau Associates, empresa científica ambientalista, y ex administrador regional de la Agencia de Protección Ambiental en Nueva Inglaterra, Estados Unidos.
	<i>Jerilyn López Mendoza</i> Gerente del programa de asuntos ambientales de SoCalGas y responsable de la coordinación de políticas del Consejo de Recursos Atmosféricos de California.
	<i>Felicia Marcus</i> Integrante del Consejo Estatal de Control de Recursos Hídricos de California.
	<i>Octaviana V. Trujillo</i> Presidenta fundadora y profesora del Departamento de Estudios Indígenas Aplicados en la Universidad del Norte de Arizona.
 Canadá	
	<i>Pauline Browes, P.C.</i> Miembro del Consejo Privado de la Reina para Canadá.

	<i>Sabaa Khan</i> Miembro de la Barra de Quebec e investigadora principal en el Centro de Derecho sobre Cambio Climático, Energía y Medio Ambiente.
	<i>Dean Jacobs</i> Director fundador del Centro del Patrimonio de la Isla Walpole y antiguo jefe de la comunidad indígena de dicha isla.
	<i>Meredith Adler</i> Directora Ejecutiva de Student Energy, organización mundial de beneficencia que busca acelerar la transición hacia un futuro sustentable en materia de energía.
 México	
	<i>Bárbara Hernández Ramírez</i> Presidenta de Consejo de la Fundación Pedro y Elena Hernández, A.C., dedicada a la conservación de la naturaleza, así como del Fondo para la Comunicación y la Educación Ambiental, A.C.
	<i>Gustavo Alanís-Ortega</i> Director General del Centro Mexicano de Derecho Ambiental, A.C. (Cemda).
	<i>Adriana Nelly Correa Sandoval</i> Integrante del Consejo de Participación Ciudadana de la Agencia de Protección al Medio Ambiente y Recursos Naturales del estado de Nuevo León.



David Martínez Biro

Ingeniero industrial por la Universidad del Caribe con
preespecialidad en medio ambiente y desarrollo
sustentable.

Fuente: Comisión para la Cooperación Ambiental.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General

Adriana González Carrillo

Coordinación y revisión

Arturo Magaña Duplancher

Ana Margarita Martínez Mendoza

J. Enrique Sevilla Macip

Investigación y elaboración

Ana Margarita Martínez Mendoza

Anna Regina Sevilla Domínguez

Oscar Pérez Farías (Servicio Social)

Septiembre de 2017

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.



<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>