

TLC y el control de residuos tóxicos en la guerra contra la contaminación transfronteriza*

Henry W. McGee, Jr.**
Luz Estella Ortiz Nagle***

Introducción

El Presidente Bush y su equipo de política exterior pensaron que las negociaciones del Tratado de Libre Comercio (TLC), que comenzaron sin ningún contratiempo, culminarían como muchos otros tratados de comercio internacionales: con la firma presidencial y el endoso del Congreso, todo sin mayor debate. Sin embargo, el TLC brindó otra cara, única en este tipo de negociaciones, ya que presentó grandes obstáculos y resistencia por parte de muchos políticos y ciudadanos. Miembros del Congreso se opusieron a extenderle al Presidente la autoridad para negociar por la vía rápida a no ser que el Presidente garantizara que negociaría no sólo en el interés económico de la nación, sino que también cubriría en forma satisfactoria asuntos relacionados con el medio ambiente y cuestiones laborales asociadas con países en desarrollo.

El debate que hubo en el Congreso alrededor de la aprobación de una extensión de la autoridad presidencial para negociar por la vía rápida, fue normal. Lo que varió fue la calidad de participantes; que por primera vez miembros de varios grupos defensores del medio ambiente tomaron parte activa en un debate nacional alrededor de un acuerdo internacional. Los obstáculos que el TLC confrontó y las propuestas que para mejorar dicho acuerdo presentaron diferentes partes del gobierno, ciudadanos, grupos defensores del medio ambiente, sindicatos de trabajadores y muchos otros

* XXXII Conferencia de la Federación Interamericana de Abogados celebrada los días del 12 al 17 de noviembre de 1995 en Quito, Ecuador.

** Profesor de Derecho, Seattle University y Profesor Emerito, U.C.L.A.

*** J.D., College of William y Mary; M.A. y LL.M., University of California, Los Angeles (U.C.L.A.), y LL.D., Universidad Pontificia Bolivariana.

grupos de la sociedad, marcaron una nueva pauta sin precedentes en negociaciones internacionales.

Las debatidas negociaciones del TLC nos concientizan de la importante y compleja relación que existe entre la protección ambiental y el comercio internacional. El TLC dejó oír el clamor de las naciones en vía de desarrollo que reclaman el derecho que tienen a desarrollarse. Para muchos de estos países alcanzar una industrialización es la meta única y primordial. Muchas naciones viven en una paradoja: desarrollar sus industrias o proteger el medio ambiente a costo del desarrollo económico. Tal vez es por ello que el auge de programas ecológicos en varios países alrededor del mundo nos muestra la presencia de un fuerte vínculo entre el desarrollo económico de cada país y su implementación de leyes para la protección ambiental.

La mayoría de las veces, adaptar e incrementar programas ecológicos no sólo está supeditado a las posibilidades económicas y al desarrollo que cada nación siente que ha alcanzado y posee, sino a la prioridad que los gobernantes le dan a ciertas necesidades. Para muchos gobiernos, solucionar problemas de desempleo, educación, alimentación, vivienda y salud tiene precedencia sobre la implementación de políticas ecológicas. Consecuentemente, la falta de protección ambiental es obvia, no sólo en países subdesarrollados, sino también en países industrializados, donde los intereses sociales chocan con los intereses medio ambientales.

Estudios recientes del Banco Mundial indican la existencia de una relación directa entre pobreza y problemas ecológicos. Es difícil pensar que una absoluta ignorancia de la protección del medio ambiente ayuda a que países pobres puedan tener una mejor distribución de recursos económicos, cuando la pobreza en que ellos permanecen conlleva conclusiones diferentes.

No se trata de proteger el medio ambiente a costa del bienestar económico y social de una nación. Más bien se pretende concientizar a las naciones del mundo que el crecimiento económico de países que sacrifican la salud y el medio ambiente en aras de alcanzar una *adecuada* industrialización, afecta no sólo la salud de sus habitantes, sino

la de quienes habitan en los países con los que se tiene intercambio comercial. Por ejemplo, los Estados Unidos, para proteger la salud y el medio ambiente contra el D.D.T., no sólo prohíbe el uso del D.D.T., sino que también prohíbe la importación de productos que contienen residuos de D.D.T.

La interdependencia y cooperación entre naciones aumenta continuamente. La conciliación entre los intereses de los distintos países es indispensable para asegurar el funcionamiento de su relación. Asimismo, para lograr un crecimiento económico y saludable en cada país, cada gobierno debe implantar programas económicos y programas ecológicos en concierto con las naciones con las que se relaciona. La armonización y cooperación entre países no es independiente de sus políticas ambientales. Al contrario, naciones que pretenden entablar acuerdos comerciales con otros países tienen que considerar las regulaciones ambientales que tanto ellos como los otros posean.

Dicho enfoque se planteó en el Tratado de Libre Comercio en el cual los tres países participantes, Canadá, Estados Unidos y México, se comprometieron, no sólo a fomentar y a establecer el más grande mercado del mundo, sino también a crear programas ecológicos que aseguren una mejor forma de vida a los habitantes de cada país miembro y no perjudicar la salud de los habitantes de los otros países.

A pesar de las recientes crisis internas por las que México ha pasado, de los tres países signatarios del Tratado Libre Comercio aún se espera que sea México el que obtenga mayores ventajas, tanto en lo económico como en lo ecológico. Entre dichas ventajas podemos mencionar las siguientes:

- Mayor facilidad de acceso por parte de las compañías mexicanas al capital extranjero y a la tecnología industrial. Estas industrias podrán adquirir lo último en equipos de tecnología avanzada, lo que a la vez les permitirá un mejor control de la contaminación ambiental.
- Progreso de la comunidad mexicana, no sólo en su poder económico, sino en el deseo por una

implementación y seguimiento de los programas ecológicos.

- Incremento en la recaudación de impuestos por parte del gobierno mexicano que le dará las posibilidades de fomentar sus programas ecológicos y de adquirir los equipos necesarios para el monitoreo, seguimiento y evaluación de los mismos.

Estados Unidos y México han cooperado en varios programas con miras a mejorar aspectos económicos, sociales, de salud y ambientales.¹ Este artículo analizará los programas México-americanos desde el punto de vista ambiental, en especial los que se sitúan en el área fronteriza.

I. Compromiso de México con el medio ambiente

México ha demostrado un profundo interés en proteger el medio ambiente a través de un intenso e innovador desarrollo de sus programas ecológicos. Este país se convierte en el líder en el hemisferio occidental al mejorar e incrementar sus leyes y reglamentos ecológicos y al promover la aplicación de acuerdos internacionales sobre la reducción de sustancias tóxicas implementados por países industrializados. Verbi gracia, México firmó en Montreal el acuerdo de reducción de sustancias químicas que ponen en peligro la capa atmosférica del ozono. Además, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Medio Ambiente de México confirma su liderazgo, ya que ésta posee apartes basados en las leyes y reglamentos establecidos por países europeos y La Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA). Desde el comienzo de la administración del Presidente Salinas, el gobierno aumentó la vigilancia en las zonas industriales, e incluso ha cerrado cientos de fábricas que no cumplen con los requisitos de la Secretaría de Ecología y Desarrollo Social.

Es erróneo afirmar que el TLC es la causa para que México posea normas protectoras del medio ambiente. El control ambiental en México se inició al margen de discusiones y

¹ Daniel Magrau, *Nafta & the Environment: Substance and Process*, ABA 579 (1995).

acuerdos del TLC. No obstante, lo que muchos piensan, México implementó normas reguladoras y protectoras del medio ambiente antes del TLC e independientemente de dicho acuerdo. Lo que sí puede afirmarse es que los acuerdos complementarios del TLC fueron necesarios, no para que México implantara políticas ambientales, sino para que el Congreso Norteamericano aprobara el tratado.

Además, puede considerarse como un efecto del TLC la elevación a prioridad que el gobierno mexicano le dio al medio ambiente; por primera vez lo vio como una política importante. También, gracias al TLC el gobierno mexicano está desarrollando una ética nacional hacia el medio ambiente. Así como lo hicieron los Estados Unidos hace veinte años, México está sembrando e impulsando dentro de su población un interés por la ética ambientalista. Dicho interés incluye: que la población reconozca que sus normas internas y su respeto afectan otras naciones; que existe un balance entre industrialización y el crecimiento del estándar de vida de sus habitantes con la protección de la salud y el medio ambiente de ese país y aquellos con los que México tiene relaciones; y que México debe cooperar con otros países en el mejoramiento de su medio ambiente.

El TLC obligó al gobierno mexicano a comprometerse más seriamente con áreas como la de la frontera México-americana. México no cumplió o ignoró la aplicación de ciertas regulaciones en esta área por razones obvias. Para México, atraer capital extranjero e incrementar el crecimiento de las maquiladoras ha sido más importante que la protección del medio ambiente.

Independiente del TLC y antes y después de éste, en muchas ocasiones los problemas de salud en la frontera han sido de tal magnitud que han exigido la imposición urgente de medidas por parte del gobierno mexicano y una pronta cooperación con Estados Unidos. Sin embargo, los hechos demuestran que dichas medidas sólo han creado regulaciones con poco impacto.

En efecto, el reconocimiento de que la contaminación que existe a través de la frontera entre Estados Unidos y México

proviene de ambos países, ha motivado a cada nación a proponer varias estrategias legales con el fin de proporcionar recursos de defensa necesarios a las víctimas de la contaminación, tanto en el lado mexicano como en el norteamericano.

Muchas veces el clamor de los afectados, ignorado por el gobierno, ha sido oído en instituciones internacionales que tratan de forzar a estos gobiernos a actuar. Un ejemplo claro de esto es lo sucedido en Texas cuando se conoció el plan para construir tres plantas para desechos tóxicos-radioactivos en dicho estado.

Las plantas estarían situadas entre unas quince o veinte millas de la frontera con México. Dicho plan despertó una amplia oposición de los habitantes a ambos lados de la frontera, ya que esa pesadilla ambiental representaba serios riesgos para la salud de las 10 millones de personas que viven allí.

Para prevenir estas nuevas fuentes de contaminación, Liliana Flores, una diputada del Congreso mexicano, hizo una petición el 16 de septiembre de 1992 ante la Comisión de Derechos Humanos de la Organización de Estados Americanos (O.E.A.), solicitando bloquear la construcción y operación de estas tres plantas. En dicha petición, Flores acusó a los gobiernos de México y Estados Unidos de ser negligentes e indiferentes hacia la vida humana.²

El programa para la ubicación de las plantas en Texas pretendía depositar los desechos considerados de bajo nivel de contaminación en Sierra Blanca, los radioactivos en Spofford y los Materiales Tóxicos en Dryden. Inspectores de la Comisión del Agua informaron que la planta de bajo nivel de radioactividad, podría ser construida y operada por Texas y las otras dos plantas serían construidas y manejadas por compañías privadas. Declaraciones dadas por Paul Bolden, geólogo norteamericano, revelan que existe una posibilidad de

² Scott Cahalan, *NIMBY: Not in México's Back Yard? A Case for Recognition of a Human Right to Healthy Environment in the American States*, 23 GA. I. INT'L. & COMP. L. 409 (1993).

filtraciones y explosión radioactiva, ya que estos terrenos presentan una gran falla geológica.³

Aparentemente ésta fue la primera petición basada en la violación de los derechos humanos en la búsqueda de un medio ambiente saludable que se realizaba ante la O.E.A.. Violaciones como la anterior han sido comunes en la zona fronteriza a pesar de todos los acuerdos que México ha firmado. Por ejemplo, el Tratado de La Paz para programas de cooperación ecológicos entre México y Norteamérica con relación a los problemas de transporte a través de las fronteras y programas medioambientalistas. Este se firmó el 14 de agosto de 1983,⁴ como apéndice del Anexo III, el cual trata del acuerdo de cooperación entre los Estados Unidos y México respecto al transporte de materiales peligrosos y sustancias tóxicas. Es preámbulo del acuerdo del 12 de noviembre de 1986,⁵ así como del Plan Integral del Medio Ambiente Fronterizo, programa para la frontera México-Estados Unidos negociado por la Agencia de Protección Ambiental (EPA) de los Estados Unidos y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de México (SEDUE).⁶

El Tratado de La Paz estableció un área de cien kilómetros a ambos lados de la frontera y creó una comisión bilateral para que revise los informes del impacto ambiental que pudiesen dar lugar a nuevos proyectos a desarrollarse en dicha zona.

Este tipo de zona creó una entidad geopolítica única y distinta, con características propias que le dan una identidad diferente. Además, uno podría afirmar que la existencia de dicha zona influyó en la posición tomada por los Estados

³ *Id.* pág. 416.

⁴ U.S.-Mex. T.I.A.S. 10827.

⁵ 26 I.L.M. 25 (1987).

⁶ Albarto Szekely, *Emerging Boundary Environmental Challenges and Institutional Issues: Mexico and the United States*, 33 NAT. RESOURCES J. 33 (1993).

Unidos de exigir la inclusión de medidas ambientales en el acuerdo.⁷

Después de la aprobación del TLC y sus acuerdos complementarios, incluyendo el acuerdo sobre el medio ambiente firmado el 13 de septiembre de 1993, la zona fronteriza tiene ahora la oportunidad para realizar un esfuerzo conjunto entre ambas naciones con el fin de controlar la contaminación de residuos tóxicos y sustancias peligrosas a través de las fronteras. Al mismo tiempo, este acuerdo mantiene el respeto a la soberanía e identidad nacional de cada país, lo que refleja un cambio trascendental en la política fronteriza.

Una parte importante del TLC se dedica al cuidado del medio ambiente, especialmente en la zona fronteriza, pero existen discrepancias entre las dos naciones respecto a la implementación y cumplimiento de las leyes y normas. Por ejemplo, el TLC incrementará el crecimiento industrial en la zona fronteriza con las llamadas maquiladoras, las cuales generan gran cantidad de materiales y residuos tóxicos. Las maquiladoras cumplen con las normas y los límites de los niveles establecidos a lo largo de los Estados Unidos; no así en el lado mexicano, ya que aquí no se poseen los suficientes recursos económicos y humanos que faciliten la implementación de dichos controles. Esto, a pesar de que en los últimos años la presente administración mexicana ha realizado esfuerzos por impulsar programas ecológicos.

Los cimientos para las regulaciones ambientales del TLC provinieron de varios tratados. El Tratado de La Paz, firmado en 1983, no sólo representó el primer acuerdo bilateral entre México y Estados Unidos en cuanto a leyes y reglamentos destinados a regular el medio ambiente, sino que fue la estructura para los acuerdos ecológicos entre ambas naciones que culminó con el TLC. Además, el Tratado de La Paz

⁷ La adopción del TLC y todos sus instrumentos afectan y afectarán futuros acuerdos de maneras fundamentales. Este hecho fue evidente en las negociaciones del GATT. La posición de los Estados Unidos en varias áreas como en la de estándares sanitarios y barreras técnicas al comercio fueron influenciados por el TLC. Como resultado, los Estados Unidos obtuvieron significantes avances medioambientales y un nuevo comité sobre comercio y medio ambiente.

estableció las bases para una cooperación entre México y los Estados Unidos concerniente a los programas y soluciones de los problemas ecológicos a lo largo de la frontera.

Los objetivos del Tratado de La Paz son tres:

1. Establecer las bases para una cooperación mutua entre los Estados Unidos y México, en la protección, mejoramiento y conservación del medio ambiente.
2. Establecer medidas comunes para la prevención y control de la contaminación fronteriza.
3. Crear un sistema para la prevención y atención de desastres ecológicos en la frontera.

Los encargados de llevar a efecto estos puntos eran, por el lado americano, la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA) y por México, la Secretaría de Desarrollo Social y Ecología (SEDUE).

Desde 1983, la EPA y la SEDUE han realizado varios anexos al acuerdo original de La Paz. Cabe mencionar el anexo III, creado el 12 de noviembre de 1986, ya que es el único que hace referencia al almacenamiento, transporte y destrucción de materiales tóxicos. Este anexo exige que todos los materiales tóxicos sean devueltos a los Estados Unidos (su país de origen) y que antes del embarque de dichas sustancias tóxicas se notifique con cuarenta y cinco días de anticipación a las autoridades competentes de cada lado de la frontera; esto es, a la EPA y a la SEDUE. En la notificación se debe informar el tipo de material, las características, el lugar de origen y destino de lo transportado. La Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA) se compromete a reimportar todo aquel material tóxico que entre ilegalmente a México e imponer sanciones civiles a aquellas compañías o personas que infrinjan dichas normas.

El Tratado de La Paz ha tenido resultados muy positivos. Entre ellos se encuentran:

- Las veinticuatro visitas realizadas por el personal administrativo de la SEDUE y de la EPA a lo largo de la frontera.

- El entrenamiento técnico al personal de la SEDUE en los sistemas de incineración, manejo, transporte y almacenamiento de residuos tóxicos.
- Establecimiento de grupos de trabajo conjunto con el fin de mejorar la cooperación en el intercambio de conocimientos y experiencias.

Por otro lado, hay que reconocer que el Tratado de La Paz tiene varias debilidades, a saber:

- El hecho que ambos países no han contribuido con suficientes fondos económicos para mejorar los resultados del mismo.
- El acuerdo queda subordinado a la existencia de las diferentes leyes y reglamentos ecológicos ya existentes.
- Finalmente, no tiene suficiente poder para exigir su cumplimiento.

Posterior al Tratado de La Paz se firmó el Acuerdo de Cooperación y Asistencia Legal Mutua (MLACT) entre Estados Unidos y México. Este tuvo como objetivo facilitar los procedimientos penales y civiles ante las autoridades de cada país dando apoyo a los asuntos criminales, proporcionando la obtención de evidencia y facilitando el seguimiento de las mismas a lo largo de los dos territorios. Este acuerdo fue ratificado en mayo de 1991 por el Congreso de los Estados Unidos.

En mayo de 1992, el gobierno mexicano creó la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), la cual es considerada una de las secretarías más importantes en el gobierno mexicano. Dicha Secretaría asumiría las funciones y parte de los programas ecológicos que previamente desarrollaba la SEDUE. Además, la SEDESOL se encargaría de llevar a todos los rincones del país, soluciones a las necesidades más apremiantes de la población mexicana.

La SEDESOL, a través de la ley del medio ambiente, posee responsabilidad y ejercicio legal. Este poder ha permitido una diversificación de tareas creando diferentes departamentos administrativos. Entre ellos se encuentran:

- La Procuraduría General del Medio Ambiente, la cual tiene el poder de inspeccionar, cerrar en forma temporal o definitiva todas aquellas industrias que no cumplan con los requisitos exigidos y publicados por el Instituto Nacional de Ecología y perseguir a los infractores del medio ambiente.
- El Instituto Nacional de Ecología es el organismo encargado de realizar las investigaciones científicas en el área ambiental, evaluar los programas ecológicos, implantarlos y sugerir cualquier cambio necesario para un mejor desarrollo de los mismos.
- Diversas entidades federales para el control de la contaminación ambiental.⁸

En los últimos dos años, las actividades de la SEDESOL han crecido inusitadamente; esto se puede ver en el incremento de Inspectores Ecológicos en las principales zonas industriales del país y en la aplicación de programas estrictos para el control ambiental. Las estadísticas de la SEDESOL muestran que en 1989, ella empleaba 700 inspectores, mientras que actualmente tiene vinculados 1,200. Desde julio de 1992, cerca de 15,000 inspecciones se han llevado a cabo en la frontera con el resultado de clausura total o parcial de industrias violadoras de normas ambientales.⁹

Es prioritario para el gobierno mexicano establecer el Programa Integral del Medio Ambiente Fronterizo. Su objetivo es resolver todos los problemas ecológicos relacionados con: el agua, el aire, los materiales tóxicos y la contaminación terrestre. La meta principal de este programa es mejorar la forma de vida de los habitantes de la zona fronteriza y garantizar el equilibrio del ecosistema fronterizo.

Otros objetivos del plan son: una aplicación más estricta de las leyes, la reducción de la contaminación a través de nuevas técnicas de control, el incremento de los programas de

⁸ *Diario Oficial* (8 de abril de 1993) y (8 de septiembre de 1993).

⁹ Buck J. Wynn, *The Impact of NAFTA on the U.S./Mexican Border*, 26 URBAN LAWYER 11 (1994).

cooperación y educación, la capacitación de personal técnico y profesional, continuidad en el desarrollo de los programas ecológicos que recientemente comenzaron o están por iniciarse, supervisión de los programas sobre el aire fronterizo, desarrollar programas de emergencia en casos de desastre ecológicos en la frontera y, por último, incrementar centros para capacitar personal en una forma rápida y eficiente en la solución de problemas.

El Departamento de Comercio de los Estados Unidos y la SEDESOL crearon el Instituto Financiero Fronterizo, cuya prioridad es conseguir capital privado para apoyar los programas del medio ambiente. Este Instituto ha tenido éxito en cuanto a que ha identificado las necesidades fronterizas, les ha dado solución inmediata, ya que ha sabido de dónde obtener pronto financiamiento. El Instituto ha explorado la posibilidad de obtener financiamiento privado regional para los proyectos de agua potable, tratamiento de aguas negras, y desperdicios tóxicos producidos por los parques industriales y basureros municipales.

La ley ecológica contempla que cualquier persona que pretenda efectuar proyectos o actividades que pongan en peligro el equilibrio del medio ambiente o que excedan los límites permitidos de contaminación, debe obtener un permiso federal o estatal a través de un proceso administrativo que evalúa el impacto ambiental de dichos proyectos. Este recurso administrativo sólo comenzó a funcionar a finales de 1992, debido a la falta de recursos económicos de la SEDESOL. Hoy por hoy, sólo una tercera parte de las solicitudes son aprobadas por los funcionarios que evalúan el impacto ambiental. La verificación y control de las solicitudes se hace a través de un sistema computadorizado.

Utilizando como modelo el Acta de Recuperación y Conservación de Recursos de los Estados Unidos, México estableció los niveles de contaminación permitidos que facilitan el control de los materiales tóxicos.¹⁰

¹⁰ *Diario Oficial* (10 de junio de 1994) Secretaría de Desarrollo Social.

Es un hecho también, que la lista de clasificación de materiales tóxicos que tiene México es similar a la de los Estados Unidos. Los generadores de productos tóxicos, deben registrarse ante la SEDESOL para realizar un inventario del volumen, naturaleza y contenido de los tóxicos generados y llevar un control de los mismos de acuerdo a la SEDESOL.

Sin embargo, todas estas medidas adoptadas por la SEDESOL pueden ser evadidas por los generadores de las sustancias y contaminar el suelo mexicano. La SEDESOL ha insistido ante los generadores de productos tóxicos, para que éstos tomen la responsabilidad como suya y devuelvan dichos materiales a su puerto de origen; comúnmente los Estados Unidos. Pero el argumento que esgrimen los industriales es que las reglas son ambiguas y que los procedimientos de exportación son costosos y anticuados.

En cuanto al transporte terrestre de materiales tóxicos, se exige que los transportadores obtengan una licencia emitida por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT) y obedezcan las medidas establecidas por este ministerio. Un ejemplo claro de esta situación es que, los transportadores deben tener consigo un manual de operaciones, emplear conductores especializados en el manejo de estos productos tóxicos, el uso de camiones y contenedores específicos y conocer los procedimientos de emergencia. La SCT, controla el número de paradas que debe hacer el conductor y las rutas a seguir hasta llegar a su destino. Dentro del Acta de Recuperación y Conservación de Recursos de los Estados Unidos, los transportadores norteamericanos tienen la obligación de notificar a las autoridades de la Agencia del Protección Ambiental (EPA), obtener permisos del país receptor de las sustancias y cumplir con los requisitos que las autoridades respectivas les exijan.¹¹

El Departamento de Justicia de los Estados Unidos, aplicará todo el rigor de la ley a aquellas compañías que ignoren las

¹¹ *Environmental Provisions Affecting Businesses on the U.S./Mexico Border*, Int'l. Envtl. Rep. (BNA), No. 8 (April 22, 1992).

leyes federales y transporten residuos peligrosos hacia México sin los permisos requeridos. Ya sea buscando una credibilidad en el mercado internacional o simplemente por el deseo de vivir en un ambiente más limpio, México está comprometido a tener un medio ambiente digno para su población.

II. El Plan Integral de Medio Ambiente para México y Estados Unidos

Las negociaciones previas a la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, requerían una mayor participación de México y Estados Unidos en lo relativo al tema del medio ambiente, su regulación, la implementación de programas y transferencia de tecnología. Desde principios de 1990 con la administración Bush, tanto la EPA como La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología de México, en ese entonces la SEDUE, establecieron un plan más exacto y detallado para el control de la contaminación. Esto con la intención de aliviar los problemas ecológicos en la zona fronteriza. Como una adición al esfuerzo de la EPA y de la SEDESOL, el Representante de Intercambios Comerciales de los Estados Unidos propuso una revisión de los programas ecológicos contenidos en el Tratado del Libre Comercio con el apoyo y asesoría de grupos o asociaciones especializadas en el tema del medio ambiente.¹²

Cuando los Presidentes Salinas y Bush se reunieron en noviembre de 1990 para discutir las bases del Tratado de Libre Comercio, pidieron a sus respectivos asesores en materia del medio ambiente, que elaboraran un plan destinado a examinar periódicamente la forma y las estrategias a seguir con el objetivo de reforzar la cooperación fronteriza en la solución de problemas del aire, tierra y agua.¹³

El Plan del Medio Ambiente para la Frontera México-Estados Unidos, preparado por la EPA y la SEDESOL, fue

¹² Nicolas Kublicki, *The Greening of Free Trade: NAFTA, Mexican Environmental Law*, 19 COLUMBIA J. ENVTL. L. 59 (1994).

¹³ U.S. EPA, *Environmental Plan for the U.S./Mexico Border Area* (1992-94) pág. 1.

terminado finalmente en febrero de 1992 y aplicado inmediatamente. México en los siguientes tres años aportará más de 460 millones de dólares para la adecuación de la infraestructura en la frontera, de los cuales 147 millones fueron entregados el primer año.¹⁴ Por su lado, el Presidente Bush autorizó una inversión de 240 millones de dólares para el primer año, proveniente de los Departamentos de Agricultura, Salud, Tesoro y Estado.¹⁵

La meta de este plan integral es proveer a largo plazo sistemas de salud competentes para los habitantes de la zona, una infraestructura económico-industrial estable y la conservación de los ecosistemas naturales a lo largo de la franja fronteriza México-americana.¹⁶ Para lograr esta meta, la SEDESOL y la EPA se comprometieron a desarrollar cuatro objetivos, los cuales son:

- Reforzar las leyes ecológicas existentes
- Reducir la contaminación con el uso de la nueva tecnología
- Incrementar la planificación conjunta
- Promover la capacitación y el entrenamiento de los funcionarios a nivel de cada instituto para mejorar la comprensión y la rápida solución a los problemas ecológicos fronterizos.

Es indispensable para las dos partes que dichos programas lleguen a la meta deseada, cuyo principal interés es mejorar los niveles de vida de la población fronteriza. El plan se basó en acuerdos bilaterales y en el mejoramiento de las leyes y programas ecológicos de ambas naciones. Con este programa se logró que varios departamentos de ambos países se unieran en la lucha por un mejor medio ambiente. Del lado norteamericano, la EPA, los Departamentos de Justicia y Aduanas, el Departamento del Interior y sus respectivas oficinas

¹⁴ *Id.*

¹⁵ *Id.*

¹⁶ *Id.*

de vida silvestre y pesca, incrementaron su participación en la frontera mexico-americana. Del lado mexicano, la Secretaría de Desarrollo Urbana y Ecología se comprometió a reforzar y descentralizar sus respectivas agencias en la zona fronteriza.¹⁷

Además de estos planes, la EPA y la SEDESOL crearon un organismo llamado El Grupo de Cooperación y Esfuerzo Estratégico, el cual debe realizar reuniones periódicas a los fines de revisar las actividades de las agencias y los programas de refuerzo ecológico en la zona. Ambas partes, al final del año, entregarán el informe de las actividades realizadas durante ese año. Por su parte la EPA y la SEDESOL consideran que el Grupo de Cooperación servirá para mejorar las relaciones y el flujo de información entre ambas agencias. Al mismo tiempo, proporcionará facilidades a sus funcionarios e investigadores para una mejor ejecución de los planes.¹⁸ Después de todo, la EPA y la SEDESOL podrán expandir sus visitas de entrenamiento a cada lado de la frontera, donde los inspectores y el personal de las dependencias podrán tener reuniones de trabajo y seminarios para intercambiar información y apoyo a sus trabajos.

Además, la SEDESOL y la EPA podrán intercambiar información de laboratorio, análisis técnicos y desarrollar nuevos mecanismos de información que permitirán la realización del inventario de los distintos lugares donde se procesan sustancias tóxicas, lo que facilitará la implementación de los mecanismos para el control del almacenaje y del transporte de los residuos tóxicos.

Específicamente, la EPA tiene como tarea, en los próximos tres años, desarrollar un sofisticado sistema de información que facilitará el control y la regulación de las sustancias tóxicas, por medio de computadoras del cual ambas partes obtendrán beneficios. El sistema informático o computadorizado podrá seguir los embarques de desperdicios tóxicos, detectar dónde se originaron y cuál es su destino final.

¹⁷ *Id.*

¹⁸ *Diario Oficial* (21 de diciembre de 1993).

Finalmente, con el afán de lograr que las leyes y programas referentes al medio ambiente se cumplan, la SEDESOL y la EPA podrán realizar *acciones conjuntas*, algunas de las cuales podrán ser sorprendivas y/o rutinarias con el fin de sorprender aquellos embarques que traten de entrar o salir ilegalmente de cualquiera de las dos naciones.¹⁹

Si todas estas medidas y programas establecidos son realizados exactamente como se plantean por ambas partes, su éxito será rotundo y traerá mejores condiciones de vida para la población a ambos lados de la frontera, pero principalmente ayudarán a la parte mexicana que tanto necesita de estos programas.

III. Incremento en la cooperación de programas educativos

En cuanto al aspecto integral del programa fronterizo, las partes se proponen mejorar los programas de entrenamiento en el uso de tecnología avanzada orientada al tratamiento de productos tóxicos. El primero de estos programas es el Plan de Emergencia y Respuesta Inmediata el cual tiene como finalidad la prevención y el control de los tóxicos en casos de accidentes industriales. También se le da entrenamiento a la población para que sepan cómo responder ante una eventualidad de esta magnitud. Por último, la SEDESOL y la EPA trabajarán de una manera conjunta para apoyar en casos de accidentes químicos a las distintas poblaciones fronterizas.

En el caso del sector privado, la SEDESOL y la EPA tienen establecidos asesorías de entrenamiento técnico para los industriales y comerciantes de la zona. El programa básicamente se dedica al control y manejo de las sustancias tóxicas. Los fondos del programa provienen de las distintas dependencias federales involucradas en el Plan Ecológico Fronterizo. Es importante mencionar que dicho programa incluye folletos bilingües donde se explican las precauciones que toda persona debe tomar para el manejo correcto de estos

¹⁹ Wynn, *supra* nota 9.

materiales. Ambas agencias se hacen responsables de su distribución ante los pobladores fronterizos.²⁰

En cuanto al sector público, la EPA se compromete a entregar los folletos educativos en los centros escolares, complejos industriales y a la población en general de toda la zona fronteriza.

El Acta de Educación Ecológica, aprobada en 1990, exige la participación de la EPA en los programas educativos referentes al medio ambiente, la difusión bilingüe en las zonas donde se requiera y exige que dicha agencia se una a los programas educativos ya establecidos en México y Canadá.²¹

Otro ejemplo claro de la participación de la EPA, es la creación de propaganda radial, periodística y televisiva en el área fronteriza, con la cual se pretende que la población tome conciencia de la importancia que tiene la conservación del agua potable, el reciclaje de la basura y el uso de los servicios sanitarios a fin de proteger el medio ambiente.

Para incrementar el conocimiento de los problemas que aquejan la zona fronteriza y darle una solución inmediata a dichos problemas, los gobiernos mexicano-americano promueven el establecimiento de estaciones de monitoreo las cuales, con el apoyo de la SEDESOL y la EPA, examinarán los lugares en donde se depositan las sustancias tóxicas, recopilarán información sobre la capacidad de almacenamiento y también se cerciorarán de que ellos no infrinjan las medidas legales establecidas por las autoridades. La Agencia de Protección Ambiental tiene como meta el establecimiento de dos departamentos encargados exclusivamente del seguimiento, contaje y supervisión del almacenaje de los residuos tóxicos en las áreas industriales, como una previsión hacia el futuro.

Aunque grupos de ecologistas norteamericanos protestaban agriamente en contra del Tratado de Libre Comercio, puede decirse que el TLC incrementaría las medidas de protección para el medio ambiente por varias razones. Primero, la

²⁰ James P. Duffy, III, *The Environmental Implications of the North American Free Trade Agreement*, 10 HOF. LAB. L. J. 561 (1993).

²¹ *Id.*

económica; los costos de los programas ecológicos tienen poca influencia en las decisiones de reubicación de las industrias. Dichos gastos, para muchas industrias, representan una mínima parte de su manutención total. Las compañías norteamericanas que poseen un alto costo por razón de conformidad con las leyes ecológicas, ya poseen otros incentivos. Consecuentemente, el TLC ofrece poco estímulo para que estas compañías se relocalicen en México.²²

Segundo, la legislación mexicana y los acuerdos internacionales, combinados con las provisiones generales del TLC, crean barreras en regulaciones. Todo esto incrementará la habilidad de México de enfrentar antiguos problemas ecológicos. Pruebas empíricas de estudios independientes muestran que usualmente cuando el ingreso aumenta los niveles de contaminación disminuyen. Entonces, el impulso que el TLC hace del crecimiento de la economía mexicana simultáneamente facilitará más recursos para la creación de políticas ambientales. Un análisis de las provisiones específicas del TLC demostrarán esfuerzos para intensificar la protección del medio ambiente norteamericano.²³

Niveles de desarrollo económico, consecuencia de la alta explotación de los recursos naturales, no pueden llevarse a efecto sin garantizar simultáneamente la conservación y supervivencia del medio ambiente. El preámbulo del TLC apoya este punto de vista. Quienes patrocinaron la realización del Tratado de Libre Comercio están convencidos de que el TLC no sólo traerá un mejor nivel de vida para la población, sino que también fomentará un desarrollo sustancial de un medio ambiente natural y por ende de la conservación de la vida silvestre, que tanto daño ha sufrido.

El TLC permite que la Agencia de Protección Ambiental, así como el Departamento de Salud de los Estados Unidos mantengan sus normas de acuerdo al Tratado. En caso de que los productos o materiales que ingresen a los Estados Unidos no

²² *Id*

²³ *Id.*

cumplan con las normas establecidas, éstos serán rechazados inmediatamente y puestos a disposición de las autoridades respectivas.

Para tal efecto, el artículo 904 del TLC menciona lo siguiente:

Cada una de las partes en acuerdo a este Tratado, adoptará, mantendrá, aplicará y se asegurará que las medidas relativas a la seguridad, protección y preservación de la vida humana, animal y vegetal sean garantizadas. Dichas medidas incluyen la prohibición de aquellos productos que no llenen los requisitos de importación o exportación y sean decomisados por la autoridad respectiva.²⁴

Más adelante, en la sección 2 del artículo, se menciona: “[e]l Derecho para Establecer un Nivel de Protección.”²⁵ Cada una de las partes acuerdan ser independientes en cuanto al criterio de la aplicación y ejecución de sus programas y leyes ecológicas, con esto las tres partes buscan su independencia, autonomía y respeto a sus respectivas soberanías nacionales.

Tal vez lo más importante en el TLC es que se creó un *ambiente de armonía* entre las leyes nacionales y los programas ecológicos; todo esto con el único objeto de atraer la inversión extranjera. Finalmente, haciendo a un lado las disputas sobre el TLC, éste da una visión distinta a las medidas de protección al medio ambiente y a la forma de ejecución de dichos programas. El artículo 2001, otorga poder a la comisión del TLC para resolver disputas que puedan surgir en cuanto a la interpretación y aplicación del acuerdo. Cuando surge una disputa por la interpretación o aplicación de una ley, la parte afectada debe resolver dicho inconveniente por medio de los canales establecidos por el TLC y no por la vía de otros acuerdos ya creados con anterioridad.²⁶ El TLC declara que cualquier disputa concerniente a las medidas adoptadas o establecidas por una parte para la protección de su medio

²⁴ NAFTA Implementation Act, art. 904, Pub. L. No. 103-182, 107 Stat. 2057 (1993).

²⁵ *Id.*

²⁶ *Diario Oficial* (21 de diciembre de 1993).

ambiente debe ser resuelta de acuerdo a los procedimientos establecidos por este acuerdo.²⁷

El artículo 104 del TLC gobierna las relaciones entre el TLC y las obligaciones que con relación al medio ambiente, las partes del Tratado han tomado en acuerdos previos al TLC. La finalidad de dicho artículo es asegurar que el TLC, por ser un compromiso internacional entre tres países posterior en tiempo a cualquier otro tipo de acuerdo, no sea interpretado erróneamente. Esto es, el TLC no debe afectar los derechos que las partes al tratado han adquirido previamente en acuerdos internacionales anteriores al TLC. En caso de que acuerdos previos al TLC fuesen incongruentes con el TLC, el artículo 104 establece que las obligaciones ambientales internacionales prevalecen sobre TLC. Pero dicho artículo específicamente permite que las partes al TLC extiendan la aplicación de este artículo a medidas de comercio de otros acuerdos internacionales al que una o más partes puedan ingresar en el futuro.

El artículo menciona la Convención de Acuerdos Internacionales sobre Especies en Extinción de la Flora y Fauna Silvestre, El Protocolo de Montreal sobre las sustancias que reducen la capa de ozono y la Convención de Basilea sobre el control de transporte transfronterizo de desechos azarosos y su descarte. Estos tres son los acuerdos ambientales más prominentes que dependen, en parte o en todo, en restricciones de comercio para lograr sus objetivos ambientales. Puede ocurrir que las restricciones comerciales impuestas por cualquiera de estos tres acuerdos sean inconsistentes con las normas de comercio del TLC. Si ello ocurriera, las obligaciones ambientales priman sobre el TLC.²⁸

IV. El TLC, el financiamiento de sus proyectos ambientales y el papel del Comité Bilateral Ecológico

²⁷ *Id.*

²⁸ Sanford E. Gaines, *Environmental Law and Regulations After NAFTA*, 1 U.S./MEXICO J. 199 (1993).

En noviembre de 1991, los Estados Unidos y México establecieron el Comité Binacional de Ecología Comercial o el *Binational Environmental Business Committee*. El Comité lo integran representantes del Departamento de Comercio y la Secretaría de Ecología de los Estados Unidos de América y sus contrapartes mexicanos.

El propósito de este Comité es contribuir para que los industriales y comerciantes de México obtengan los niveles de seguridad requeridos por las agencias de ecología de ambas naciones. El Comité, desde su fundación, ha organizado ocho seminarios de ecología y avances tecnológicos. El crecimiento de la economía mexicana, impulsado por el TLC, podría incrementar las ventas de equipos para el control de la contaminación y de materiales tóxicos en México. Dicho impulso es debido a que la población exige un ambiente más limpio y menos contaminado. Actualmente no existen barreras que impidan la venta de estos equipos y sus servicios. México representa un mercado prometedor para los productos y servicios norteamericanos relacionados con la industria de esta rama del comercio.

La política del actual gobierno mexicano con respecto a los problemas generados por los materiales tóxicos y su producción, incluye estímulos financieros y tecnológicos a las compañías que quieran reducir, reciclar, incinerar y usar sistemas sanitarios terrestres con el fin de controlar la contaminación. Según datos suministrados por la embajada norteamericana en México, se espera que durante los próximos tres años, la venta de estos equipos se incremente en un siete por ciento anual y, por lo tanto, la demanda del mantenimiento de los equipos y servicios crecerá en un dieciocho por ciento anual durante los tres años siguientes.

Con la aprobación y la implementación del TLC, a partir del 1 de enero de 1994, el Comité Bilateral de Ecología se encuentra en la posición de poder ofrecer su ayuda a las compañías en ambos lados de la frontera para que así éstas puedan beneficiarse de lo que en él fue pactado y mejorar su acceso a productos ambientales, servicios y tecnología.

El TLC estipula en su legislación que debe haber una cooperación intensa y estricta en el control de la contaminación ambiental, especialmente a lo largo de la frontera entre México y Estados Unidos. Consecuentemente, ambos gobiernos se proponen promover la ayuda a las comunidades fronterizas a través de la creación de nuevas instituciones. Se creará para ello el Banco de Desarrollo de Norte América (NADBANK) y la Comisión para la Cooperación Ambiental Fronteriza (BECC), quienes darán la ayuda en la elaboración de proyectos de inversión para infraestructura. Ella se empleará en el control de la contaminación ambiental y en la búsqueda de mecanismos de financiamiento de dichos proyectos.

Para asistir a los gobiernos en la creación de estas dos instituciones, tanto los industriales como los comerciantes de la zona fronteriza, deben conformar grupos de consultoría que los representarán en el establecimiento del NADBANK y la BECC. El Comité Bilateral de Ecología también tendrá una activa intervención en la creación de las instituciones anteriores.

El NADBANK será financiado por ambos gobiernos de una manera equitativa. Cada país aportará \$225 millones de dólares anuales durante cuatro años. Se espera que el sector privado aporte \$2 billones de dólares para el año 2000. Por diferentes mecanismos se proyecta obtener altos rendimientos de éste dinero con el fin de que la capacidad de inversión y financiamiento del mismo NADBANK salga fortalecida.

El Banco Mundial hará un préstamo por la suma de \$1.8 billones de dólares, aporte que igualará el gobierno mexicano durante el período 1994-1996 cuando entregará \$2.2 billones de dólares. Ambas sumas son una nueva fuente de financiamiento del NADBANK, el cual debe iniciar sus operaciones a partir de enero de 1995.

Durante el año intermedio, los fondos consignados por ambos gobiernos, los consignados por el Banco Mundial y los que se están recaudando en el sector privado. NAFIN, BANOBRAS y otras instituciones servirán para mantener el ímpetu del momento. Actualmente, el financiamiento por parte

V. Trilateralismo del Tratado de Libre Comercio

El Primer Ministro de Canadá y los Presidentes de México y los Estados Unidos firmaron el Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental el 14 de septiembre de 1993.

El objetivo del TLC es alcanzar varias metas en lo ambiental y laboral, a través del fortalecimiento y la implementación de las leyes y regulaciones ambientales domésticas en cada uno de los países signatarios. Entre estos objetivos cabe mencionar el énfasis que se hace de que las partes fortalezcan su cooperación y apoyo entre sí en políticas ambientales y económicas, en la elaboración y/o mejoramiento de leyes, reglamentos, procedimientos y prácticas ambientales.²⁹ Estas miras imponen en cada uno de los países participantes, la obligación de intercambiar no sólo ideas, prácticas, experiencias, reglamentos y leyes que ya han sido eficaces en uno u otro país, sino también aquellas que no han funcionado. Estas obligaciones promueven la obtención de un mejor resultado por dos razones. Primero, las partes ahorran esfuerzo, tiempo y dinero al saber que algo ya implementado en otro país funcionó o no funcionó. Segundo, las herramientas usadas y el resultado será superior, ya que ellos serán el producto de la combinación de esfuerzos de los tres países participantes.

El Acuerdo estipula la creación de una Comisión para la Cooperación Ambiental.³⁰ Esta consiste de un Consejo, Secretaría y un Comité Público de Consulta. El Consejo está estructurado de oficiales gubernamentales (a nivel de Secretaría de Estado o su equivalente) o por personas designadas para ello. La norma es que el Consejo deberá reunirse al menos una vez al año. Cada una de las partes presidirá estas sesiones

²⁹ *Diario Oficial* (21 de diciembre de 1993, Poder Ejecutivo: Secretaría de Relaciones Exteriores. Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte entre los Estados Unidos Mexicanos, Canadá y los Estados Unidos de América, art. 1(b) and (f)).

³⁰ *Id.* art. 8.

sucesivamente. Se llevarán a cabo reuniones extraordinarias a petición de cualquiera de las partes.³¹ El Consejo posee varias funciones. Entre ellas tenemos la de supervisar la aplicación del Acuerdo y elaborar futuras recomendaciones en lo técnico y científico.³²

La Secretaría estará dirigida por un Director Ejecutivo nombrado por el Consejo. Esta posición será alternada cada tres años entre un nacional de cada país.³³ La Secretaría está encargada de brindarle al Consejo ayuda técnica y administrativa. También deberá preparar un informe anual de la Comisión. El informe contiene actividades de gastos, presupuesto, recomendaciones, etc., entre otras.³⁴

El Comité Consultivo estará integrado por quince individuos, cinco de cada país. Las partes pueden determinar un número distinto siempre y cuando cada país posea un número igual de miembros. Este Comité deberá asesorar al Consejo y proporcionarle al Secretario información técnica y científica.³⁵ En caso de controversias, el Acuerdo brinda la posibilidad de acudir a un panel de conciliación y arbitraje. Sin embargo, ¿qué ha ocurrido en el medio ambiente desde la implementación del TLC? El Acuerdo se adhiere a los principios ideales de que es inapropiado fomentar inversión sacrificando la salud doméstica, seguridad o medidas ambientales. Todo esto llevó a líderes de varios grupos ambientales a apoyar al TLC. Sin embargo, el acuerdo posee varios problemas. Existen normas contradictorias entre el acuerdo principal y el TLC. Mientras el acuerdo de septiembre de 1993 (TLC) requiere que sean dos naciones las que reten las prácticas de la tercera nación, el acuerdo principal permite que una nación actúe unilateralmente. Además, el principal acuerdo permite que la

³¹ *Id.* art. 9.

³² *Id.* art. 10.

³³ *Id.* art. 11.

³⁴ *Id.* arts. 11 y 12.

³⁵ *Id.* art. 16.

nación demandante decomice los productos de la nación demandada o imponga tarifas, mientras que esto no es permitido por los acuerdos del TLC.³⁶ No se justifica tener varias normas y regulaciones en los libros cuando los medios para asegurar su cumplimiento no existen.

Otro problema es que el proceso es cerrado a la participación ciudadana. De hecho, hay una falta de participación por parte de los grupos defensores del medio ambiente en la formulación de políticas ambientales. Los activistas medioambientalistas no poseen el mismo nivel de participación en las políticas de los acuerdos como el que poseen en la formulación de políticas ambientales de sus respectivos países. La razón es la soberanía. Cada país participante es soberano en la formulación e implementación de sus propias normas ecológicas y son los gobiernos, no sus ciudadanos, los que deciden si las leyes ambientales de una nación están siendo utilizadas como una barrera al comercio. Los ciudadanos de un país, que se quejan de que las leyes ambientales de otra nación son inapropiadas o no protegen adecuadamente el ambiente, no tienen acceso a las cortes de dicho país para invocar sus leyes. Esto es un gran obstáculo en la defensa del medio ambiente, cuando los gobiernos sacrifican sus propias normas ambientales para favorecer el comercio con la nación participante.

Además, la Secretaría de la CEC es una comisión *encadenada y sin dientes*, ya que carece de un mandato significativo, tiene pocas responsabilidades y menos autoridad. De acuerdo con el art. 13, la CEC está autorizada para preparar reportes sobre problemas medioambientalistas que se presenten. Esto no es suficiente, pues no hay una institución o mecanismo capacitado para aplicar las normas ambientales.

Se debe establecer un foro apropiado en donde se hagan respetar dichas normas, pero lo que es más importante, que posea autoridad de imponer sanciones cuando ellas se violan. No se trata de establecer un tribunal para entorpecer el comercio de uno de los países participantes. Se trata de darle

³⁶ Peter Downs, *Nafta and Its Stateside Skeptics; North American Free Trade Agreement*, 59 AMERICAN PLANNING ASSOCIATION 26 (1993).

instrumentos serios y efectivos a las naciones que cumplen con sus propias normas para que ellos puedan exigir, en un foro apropiado, responsabilidad y cumplimiento de aquellos países que las violan o no las quieren imponer. Presentar un reporte acerca de lo que *pasa* o hacer un reporte acerca de lo que *se puede hacer* no es más que un falso e inefectivo modo de asegurar un cumplimiento de las regulaciones. De existir dicho foro y un verdadero compromiso por parte de los gobiernos signatarios del TLC, las situaciones que como la que hoy vive la frontera mexicanoamericana ya se hubiese resuelto, o al menos estaría en camino a resolverse.

La realidad actual muestra cómo la limpieza del medio ambiente prometida bajo el TLC no se ha materializado. El desarrollo económico continúa con un aumento constante de inmigrantes, la contaminación ambiental continúa concentrada en los corredores sobre poblados, la infraestructura continúa deteriorándose en ambos lados de la frontera, el crecimiento constante de la población continúa aumentando el número de colonizaciones. Todo esto, a pesar de esfuerzos de ofrecer servicios básicos de agua potable, sanidad, desagües, etc.; una gran cantidad de personas permanece sin servicios adecuados y problemas de hepatitis, tuberculosis, enfermedades infecciosas y otras enfermedades aumentan.³⁷ Cerca de la frontera mexicana, paralelo a la ciudad de El Paso, hay un arroyo que lleva el desagüe de aguas negras, no tratadas producido por los habitantes de Ciudad Juárez. Junto a las aguas negras, hay cantidades de productos tóxicos producidos por varias plantas ensambladoras maquiladoras que están situadas en la Ciudad Juárez. Estas aguas irrigan las tierras y cultivos situadas río abajo, lo que ha resultado en la pérdida del quince a veinte por ciento de su productividad. Poco se conoce del efecto que estas aguas tienen en la salud de la gente que vive en el lado mexicano de la frontera. Pero en El Paso, que comparte el aire y agua con Juárez, se han encontrado muchos casos de hepatitis,

³⁷ Phil Gunson, *Other Worlds: El Paso Catches the Noxious Whiff of Free Enterprise*, THE GUARDIAN FOREIGN, July 15, 1995.

desinteria e incluso lepra. Las otras ciudades mexicanas que bordean la frontera están en peores condiciones.³⁸

La excusa es que dos situaciones han impedido un recobro en los planes de mejoramiento ambiental en México. Primero, la victoria Republicana en las elecciones del Congreso de los Estados Unidos que pusieron en el poder a quienes tienen como prioridad la economía.

Segundo, la devaluación del peso mexicano. La crisis del peso expuso la fragilidad de las presunciones sobre las que el TLC fue creada, quitando el *tapete* a los préstamos que fueron hechos para los programas de limpieza. No sólo las autoridades mexicanas disminuyeron gastos en el medio ambiente, sino que el gobierno no desea adquirir más deuda para financiar programas sin retorno económico. Consecuentemente, el paquete de un billón de dólares del Banco Mundial será recortado en un cuarenta o cincuenta por ciento para poder usar el dinero para ayudarle al sector bancario. En Washington, se ha recomendado recortar el presupuesto de la EPA en una tercera parte y los programas de ayuda ambiental a México en un cincuenta por ciento. Mientras todo esto ocurre, en Ciudad Juárez los planes para construir plantas de tratamiento de aguas han sido suspendidos indefinidamente porque el interés de los préstamos de los bancos son muy altos. Bajo los estándares mexicanos, Juárez es una ciudad *booming* (vibrante), con cero desempleo y maquiladoras llegando diariamente. Pero aquellos en el gobierno que creen que el crecimiento económico o regulado es mejor para el medio ambiente, deberían observar lo que ocurre en Juárez.³⁹ Bajo el TLC, todo lo que la CEC puede hacer por los habitantes de Juárez o El Paso que insten demandas por problemas ecológicos, es responder a sus quejas dando meras *recomendaciones a los violadores de leyes ambientales*. Frente a dicho panorama, lo triste y decepcionante es que mientras la CEC puede ejercer una presión internacional, la misma no tiene ningún poder significativo, pues no puede

³⁸ *Id.*

³⁹ *Id.*

sancionar a los gobiernos que violan sus propias leyes. La CEC sólo tiene autoridad de pasar un reporte sobre lo que ocurre.

Además, la posibilidad de enviar un problema a resolución de disputas y eventualmente sanciones, no es una vía posible o efectiva tampoco. La posibilidad de sanciones comerciales no es más que una *cortina de humo*, ya que no hay seguridad de que sea invocado por las siguientes razones: Dicho proceso pone una carga de prueba demasiado grande en el país que presenta la disputa; el proceso en sí es muy complicado y largo y no hay certeza de que una vez comenzado el proceso, éste se lleve a un final efectivo.

Otro problema que se presenta es la ausencia de requerir que los países participantes constantemente mejoren sus propios estándares. Sólo cuando un país persiste en no cumplir sus propias leyes, éste confronta la posibilidad de ser sancionado. No hay una penalidad por no crear nuevos reglamentos. Irónicamente, un país que desee minimizar el riesgo de sanciones comerciales simplemente puede evitar implantar reglamentaciones ambientales.⁴⁰

Conclusión

El TLC y sus acuerdos posteriores pretendieron incluir normas ambientales para *mejorar* el medio ambiente de los países participantes, al tiempo que los mismos lograban un incremento económico como resultado del libre comercio. Los esfuerzos comunes que los gobiernos de Estados Unidos y México dicen realizar para mejorar la calidad del medio ambiente a los dos lados de la frontera, son un reconocimiento meramente verbal de la importancia que ambos países dicen darle a la zona. Aunque ambos admiten que el aumento de la actividad económica en la región fronteriza generará impactos drásticos en el medio ambiente y tratando de solucionar dichos

⁴⁰ Greenpeace Policy Brief, *Nafta & the North American Agreement on the Environmental Cooperation (NAAEC): Side-Stepping the Environment*.

problemas, han creado diferentes programas, el efecto de una mejora ambiental, sin embargo, aún está por verse.

El TLC llevó a la realización de varios acuerdos regionales en los que se reconoce que tener un ambiente saludable es un derecho. El TLC muestra que los derechos humanos y la protección del medio ambiente son dos conceptos separados, pero con intereses sociales superpuestos que comparten objetivos comunes. Vivir con dignidad en un medio ambiente adecuado es el foco central que hoy se le une al concepto de un sostenido desarrollo económico.

La soberanía de los países signatarios del TLC se ha respetado al punto que las distintas comisiones creadas para implantar el acuerdo parecen carecer de poder.

Todos estos convenios y acuerdos bilaterales, que tratan de implantarse respetando la soberanía de cada país, afectan las relaciones de México y los Estados Unidos tanto en el sector público como en el privado. Esto es, las leyes y reglamentos promulgadas en los tópicos del medio ambiente necesariamente producen consecuencias no sólo en los contratos comerciales y laborales, sino en el Derecho Internacional Público y en el Derecho Internacional Privado. Lo que es más importante, la continua cooperación en la mejora del ambiente en la zona fronteriza crea un régimen legal, económico y social único con efectos desconocidos hasta hoy en las relaciones entre cada país y de éstos con el resto del mundo. Es indiscutible que aquellos que viven y realizan transacciones comerciales en la zona fronteriza están afectados por un régimen legal único a dicha zona.

La realidad y los hechos recientes muestran cómo todas las regulaciones implementadas y las instituciones creadas no han sido efectivas. La zona fronteriza continúa empeorando y sus habitantes carecen de foro para dirimir sus controversias y hacer sancionar a los responsables. La crisis del peso mexicano no ha ayudado a la implementación de planes de limpieza y sanidad. Por el contrario, dicha crisis hunde los proyectos realizados y los ya empezados. Sin embargo, con crisis o sin crisis el TLC es un tratado en el que el foro para dirimir las controversias ambientales no es más que un adorno cosmético.

Hay quienes dicen que es muy temprano aún para juzgar al TLC; pero ¿cuánto más hay que esperar?