

# La labor de la CCA en materia de evaluación de los vínculos entre comercio y medio ambiente

Mesa redonda de expertos

DOCUMENTO DE ANÁLISIS  
(BORRADOR)

ELABORADO PARA LA CCA  
POR UNISFÉRA INTERNATIONAL CENTRE

**KAREL MAYRAND**

**MARC PAQUIN**

**SARAH GAGNON-TURCOTTE**

Comisión para la Cooperación Ambiental

Abril de 2008



## ÍNDICE

Introducción .....	1
Evolución del contexto comercial y ambiental desde 1994.....	2
Los futuros motores de cambio en el ámbito del medio ambiente y el comercio.....	4
Temas fundamentales que la CCA y el ACAAN deberán considerar .....	6
Contribuir a la definición de políticas y medir el éxito en la próxima década...	10
Conclusión .....	14
Bibliografía.....	16
Apéndice I: Lista de expertos entrevistados.....	17
Apéndice II: Líneas de investigación .....	19

## INTRODUCCIÓN

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) ha adquirido una reputación de alcance mundial gracias a su labor rigurosa y vanguardista en ámbitos como agricultura, energía, instrumentos económicos y otros. Luego de más de una década de vida, la CCA se propone hacer un balance de dichos logros a la fecha y proyectar sus conocimientos y recursos hacia el futuro para seguir siendo el punto de referencia en América del Norte —y en el mundo— en cuanto a investigaciones y recomendaciones para la elaboración de políticas relacionadas con medio ambiente y comercio.

Conjuntamente con el *Cuarto simposio de América del Norte sobre evaluación de los efectos ambientales del comercio: servicios y medio ambiente*, la CCA convocó una mesa redonda de expertos para examinar sus áreas de trabajo futuras a la luz de las cuestiones emergentes relacionadas con comercio y medio ambiente. La mesa redonda reunirá a un grupo de expertos para analizar dichas cuestiones y producir recomendaciones concretas para orientar el trabajo futuro de la CCA. Luego del simposio se elaborará un informe que presentará las áreas potenciales de trabajo en el futuro para la CCA en el ámbito de medio ambiente y comercio.

El presente documento de discusión ofrece material de referencia para la mesa redonda. Se basa tanto en una revisión documental y en entrevistas con 24 destacados expertos de América del Norte e internacionales, algunos de los cuales también participarán en la mesa redonda,<sup>1</sup> y tiene el fin de identificar las áreas de discusión básicas y los temas emergentes que deberán considerarse, además de ofrecer una lista de preguntas por abordar. También sugiere una estructura para las mesas redondas.

El presente documento de análisis se divide en cuatro apartados que siguen de cerca la estructura del cuestionario utilizado para las entrevistas.<sup>2</sup>

El **apartado I** considera la evolución del contexto comercial y ambiental en América del Norte desde la entrada en vigor del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) en 1994 y analiza cómo estos cambios han afectado la función de la CCA.

El **apartado II** analiza los motores actuales de cambio en el nexo comercio-medio ambiente para poder predecir su evolución en la próxima década.

El **apartado III** ofrece un inventario de temas emergentes tal y como los identifican los expertos entrevistados.

El **apartado IV** plantea enfoques innovadores para abordar dichos temas por medio de la labor de la CCA y los métodos para medir el éxito. La conclusión identifica dudas y temas para ser analizados en la mesa redonda.

---

<sup>1</sup> La lista de expertos entrevistados se encuentra en el apéndice I.

<sup>2</sup> Las líneas de investigación se encuentran en el apéndice II.

## EVOLUCIÓN DEL CONTEXTO COMERCIAL Y AMBIENTAL DESDE 1994

El contexto comercial y ambiental en el que se aplica el ACAAN y opera la CCA ha evolucionado desde 1994. Económicamente, América del Norte se ha integrado cada vez más y el conocimiento general de la relación medio ambiente-comercio ha mejorado de forma considerable, gracias en gran parte a la labor de la CCA. Más aún, el entendimiento de la relación entre mayor comercio y medio ambiente también ha evolucionado en la medida en que han surgido nuevas preocupaciones ambientales y que el sector privado ha asumido una función de liderazgo más relevante con relación a temas ambientales. El presente apartado sintetiza las opiniones de los expertos entrevistados en torno a este contexto en proceso de cambio.

El primer y más evidente elemento de cambio en el contexto dentro del cual se desempeña la CCA es que el TLCAN, cuya puesta en vigor apenas había empezado durante los primeros años de la CCA, ha sido ya casi totalmente aplicado por las tres Partes. En los últimos 14 años, Canadá, Estados Unidos y México han pasado de la puesta en marcha de un nuevo acuerdo de comercio regional a una etapa de **integración económica más profunda**. El papel de la CCA debe evolucionar en función de este nuevo contexto.

Es cada vez más difícil aislar la parte específica del comercio creado directamente por el TLCAN; así, se requiere un enfoque más amplio que considere tanto la integración económica como las cuestiones ambientales. El ACAAN ofrece un marco flexible que permite una perspectiva más amplia.

En este contexto de mayor integración económica, la cooperación ambiental es cada vez más relevante. Los expertos coinciden en que aun cuando poco a poco está surgiendo una visión económica subcontinental, sobre todo entre la comunidad empresarial, tal visión tiene lagunas en lo que a medio ambiente respecta. Señalan la falta de un enfoque subcontinental para la administración ambiental, con la notable excepción de unos cuantos proyectos en el área de la conservación de la biodiversidad. Por tanto, no se ha cumplido a cabalidad con el objetivo del ACAAN de promover la colaboración entre los tres países del TLCAN en asuntos de medio ambiente y comercio. De pertinencia particular en este sentido es el hecho de que los vínculos entre la CCA y la Comisión de Libre Comercio (CLC) son mínimos y que, por lo general, los temas de medio ambiente y comercio se abordan de forma independiente en la formulación de políticas. En síntesis, la cooperación ambiental va a la zaga de la integración económica en América del Norte.

En los últimos 15 años, la CCA ha contribuido a mejorar la **comprensión de la relación entre medio ambiente y comercio** en América del Norte. La labor de la CCA introdujo por primera vez metodologías para evaluar los efectos ambientales del comercio y comprobó la existencia de relaciones inherentes y sólidas entre medio ambiente y comercio. La hipótesis de que el TLCAN conduciría a una “competencia a la baja” en América del Norte y a la creación de

## DOCUMENTO DE ANÁLISIS (borrador)

refugios de la contaminación en todo el subcontinente fue en gran parte invalidada gracias a las investigaciones realizadas en el marco del programa de la CCA sobre medio ambiente, economía y comercio. Las investigaciones de la Comisión también documentaron los efectos del TLCAN en el medio ambiente y, así, atenuaron los temores de que el comercio conduciría a resultados ambientales negativos. También demostraron que muchos efectos ambientales son determinados por las políticas y dependen del marco reglamentario y el contexto institucional que imperan en los tres países. Esta mejor comprensión contribuyó a la creación de una discusión más compleja sobre medio ambiente y comercio y reorientó la agenda de investigación hacia temas de segunda generación en la relación medio ambiente-comercio.

La comprensión de la relación entre medio ambiente y comercio también evolucionó en el contexto de **la problemática ambiental emergente**. Aunque se solía considerar que el medio ambiente y el comercio jalaban en sentidos contrarios, ahora se reconocen con mayor facilidad las oportunidades de beneficio mutuo ofrecidas por el comercio en América del Norte, y las empresas también participan más en la protección del medio ambiente. En años recientes se ha visto el surgimiento de enérgicas iniciativas de responsabilidad social corporativa, así como certificaciones y normas provenientes del sector privado, como las normas del Consejo de Manejo Forestal (*Forest Stewardship Council*, FSC) o el Liderazgo en Diseño Energético y Ambiental (*Leadership in Energy and Environmental Design*, LEED), sistema de calificación de la “construcción verde” desarrollado por el Consejo Estadounidense de Edificación Sustentable (*US Green Building Council*).

En paralelo a esta evolución, cambió la percepción de la sociedad civil de los asuntos de medio ambiente y comercio a medida que surgieron nuevos temas relacionados con el intercambio comercial y las preocupaciones ambientales. De los refugios de la contaminación, a mediados de los noventa, a los reglamentos de inversión, más tarde en esa década; luego, el maíz transgénico, a principios del 2000, y ahora el cambio climático... el foco de atención de los ciudadanos ha cambiado varias veces. La liberalización del comercio y la globalización —y el TLCAN en particular—, que eran la mayor preocupación de la sociedad civil a mediados de los noventa, poco a poco bajaron en la lista de preocupaciones ambientales básicas. Sin embargo, otros asuntos, incluidos el cambio climático, la contaminación atmosférica, los patrones de consumo, así como la conservación del agua y de la biodiversidad, ahora se encuentran al frente del interés público. Paradójicamente, los temas ambientales relacionados con el comercio han ido perdiendo ímpetu ante la opinión pública al tiempo que la conciencia ambiental ha ido en aumento.

Quizá deberían reevaluarse las prioridades de la CCA para reflejar este nuevo contexto compuesto por una integración económica en aumento, una agenda de investigación cada vez más amplia y nuevas preocupaciones ambientales. La CCA también debe mirar hacia el futuro e identificar los motores de cambio actuales y futuros a fin de poder prever los futuros temas comerciales, económicos y ambientales para adelantarse a los acontecimientos y mantener su importancia entre sus sectores interesados.

## LOS FUTUROS MOTORES DE CAMBIO EN EL ÁMBITO DEL MEDIO AMBIENTE Y EL COMERCIO

Es difícil anticipar las tendencias y los eventos que perfilarán la próxima década y su impacto en la relación medio ambiente-comercio. Aunque es casi imposible predecir con precisión su dirección y magnitud en la próxima década, algunos de los motores de cambio existentes y emergentes tendrán un impacto profundo en la relación medio ambiente-comercio durante ese periodo. Los expertos consultados para la elaboración del presente documento identifican cinco motores principales para el siguiente decenio: 1) cambio climático y energía; 2) normas ambientales y proteccionismo ecológico; 3) cambios en los patrones de consumo y producción; 4) aceleración de la globalización y el ascenso de India y China, y 5) la opinión pública.

De acuerdo con gran parte de los expertos consultados, cambio climático y energía serán el motor de cambio más importante en la próxima década. Por su impacto en la energía, el transporte y la agricultura (biocombustibles), las políticas climáticas tendrán efectos de largo alcance sobre nuestras economías. La fijación de precios con respecto de las emisiones de carbono —ya sea mediante impuestos o sistemas de topes y canje— afectará la competitividad y los flujos comerciales. Los efectos de estos cambios aún no se aprecian bien, en un proceso en el que empresas, autoridades y ciudadanos se incorporan rápidamente a un mundo condicionado por las emisiones de carbono, algunos con resistencia, otros de forma proactiva.

Las políticas climáticas y la fijación de los precios con respecto de las emisiones de carbono ya no son meramente escenarios: se trata de una realidad que probablemente fomentará el debate sobre medio ambiente y comercio, y que posiblemente genere conflictos comerciales. Los próximos años presenciarán un delicado juego de malabarismo entre aspectos de competitividad y las políticas climáticas internacionales conforme las negociaciones para un régimen climático posterior a Kioto entren en su fase final. Una mayor integración energética en América del Norte y el tema de la competitividad entre los países del TLCAN hacen necesario que los tres países acepten este reto de manera cooperativa.

En efecto, a medida que las políticas climáticas se multiplican en América del Norte y el mundo, así también lo harán los costos de las transacciones y los riesgos para las empresas de América del Norte. Es por esto que el sector empresarial exige cada vez más un marco coherente y predicable de políticas climáticas que mantengan su competitividad al tiempo que puedan adaptarse a un mercado mundial condicionado por las emisiones de carbono. Estados y provincias ya comenzaron a formular políticas climáticas mancomunadas en reconocimiento de este hecho. Al hacerlo, están ya cambiando el entorno empresarial y comercial en América del Norte.

Además de influir en la competitividad, las políticas climáticas también podrían aumentar el riesgo de controversias comerciales, particularmente en Europa, a medida que las políticas climáticas tengan como consecuencia la introducción de

## DOCUMENTO DE ANÁLISIS (borrador)

medidas que podrían interferir con el comercio. Dichas medidas —por ejemplo, las propuestas para introducir impuestos a las emisiones de carbono sobre bienes importados o establecer preferencias según el contenido de carbono de los productos o fuentes de energía— podrían relacionarse con el proteccionismo ecológico y llevar a controversias comerciales, las cuales podrían darse no sólo entre América del Norte y Europa, sino también entre los socios mismos del TLCAN; por ejemplo, con la introducción de nuevos requisitos respecto del contenido de carbono de ciertas fuentes de petróleo, incluidas las arenas bituminosas.

Un segundo motor de cambio identificado por los expertos es la introducción de un número cada vez mayor de normas ambientales, tanto públicas como privadas, que apoyan la creciente demanda de bienes y productos de producción sustentable, y el riesgo de un proteccionismo ecológico renovado. Las normas ambientales son cada vez más prominentes en la agricultura, la silvicultura y otros sectores basados en recursos naturales, y es probable que surjan y se multipliquen en los sectores energético y climático. La intersección entre normas ambientales y comercio plantea problemas relacionados con la competitividad, el acceso a los mercados, el costo de las transacciones y el manejo de riesgos, los cuales también podrían reavivar ciertos aspectos de la antigua controversia acerca del proteccionismo ecológico y los métodos de producción y procesamiento.

Un tercer motor de cambio muy relacionado es el cambio en los patrones de consumo y producción en América del Norte y el mundo. Mediante sus preferencias, clientes y negocios se están convirtiendo cada vez más en los principales motores de cambio. La combinación de la responsabilidad social corporativa y la exigencia de los consumidores ha creado un círculo virtuoso de mejoramiento continuo en los patrones de consumo y producción. Curiosamente, esta *competencia ascendente* ha surgido básicamente sin intervenciones importantes de los gobiernos, pero está cambiando el entorno producción-consumo —y los patrones comerciales— en muchos sectores.

Un cuarto motor es la aceleración de la globalización y el ascenso de China e India. Este entorno económico internacional está creando nuevos retos en el ámbito de medio ambiente y comercio. Una mayor demanda internacional influye en los precios de los recursos naturales y ocasiona un mayor deterioro de los ecosistemas en ciertas zonas. Las normas ambientales en las economías emergentes —sobre todo China e India— son especialmente relajadas, sobre todo en comparación con la estricta normatividad de la Unión Europea, lo que está repercutiendo de manera importante en la competitividad de las economías de América del Norte. Además, la cuestión del proteccionismo ecológico todavía se debate en las negociaciones comerciales internacionales. Estas tendencias internacionales tienen el potencial de colocar nuevos temas relacionados con el comercio al frente de las preocupaciones de la ciudadanía.

El quinto motor de cambio es la opinión pública, la cual puede siempre fluctuar dependiendo de nuevos eventos o tendencias. Debido a que los temas ambientales han ocupado sistemáticamente un lugar prioritario en la opinión pública en los últimos años y dada la posibilidad de nuevas controversias

## DOCUMENTO DE ANÁLISIS (borrador)

comerciales relacionadas con el medio ambiente, existe el riesgo de que la opinión pública se torne en contra del comercio. Asimismo, una creciente demanda pública de políticas y reglamentos relacionados con el clima podría acelerar los cambios reglamentarios y modificar los patrones comerciales en conformidad.

Por último, algunos expertos entrevistados mencionan la escasez de agua, la salud ambiental, los cambios tecnológicos y el gobierno mundial como otros importantes motores de cambio. Si bien resulta imposible abordar con la debida profundidad tales cuestiones en este documento, cabe señalar que efectivamente podrían influir en la relación medio ambiente-comercio en la próxima década.

## TEMAS FUNDAMENTALES QUE LA CCA Y EL ACAAN DEBERÁN CONSIDERAR

Este apartado ofrece una perspectiva de los temas más relevantes identificados por los expertos consultados, a quienes se les pidió señalar los temas que serían la base de la relación entre medio ambiente y comercio en la próxima década. Las respuestas incluyeron lo mismo temas que estuvieron al frente de las labores de la CCA en años pasados, que temas nuevos y emergentes. Algunos van en ascenso, como el cambio climático, mientras que otros, como las reglas de inversión o los paraísos de contaminación, se disipan. El cuadro 1 resume los diez temas más importantes clasificados por los expertos.

**Cuadro 1. Los diez temas más importantes**

1	Energía	9.4
2	Cambio climático y canje de carbono	9.3
3	Precios de recursos naturales	7.7
4	Agricultura y alimentos	7
5	Agua <sup>3</sup>	---
6	Hábitats y biodiversidad	7
7	Competitividad	6.9
8	Tecnologías limpias	6.8
9	Patrones de consumo	6.7
10	Transporte	6.5

**El cambio climático y la energía** —mencionados por 20 de los 24 expertos— se ubican como motores principales de cambio en la economía global y el medio ambiente, y como uno de los temas más importantes que la CCA deberá abordar en la próxima década. Más aún, un experto de cada dos plantea específicamente que el cambio climático y los problemas energéticos deberían ubicarse entre las prioridades más importantes de la CCA. Los expertos mencionan que el cambio climático y la energía son temas transversales que influirán en el crecimiento

<sup>3</sup> Aunque en un principio el agua no formó parte de los temas que se presentarían a los expertos para su clasificación por orden de prioridad, resulta que cuatro de cada cinco expertos la mencionaron como tema clave durante la entrevista. A partir de sus comentarios podemos afirmar que el agua, de haberse clasificado, se habría considerado entre los cinco temas más importantes.

## DOCUMENTO DE ANÁLISIS (borrador)

económico y los patrones comerciales en la próxima década. Como tales, constituyen motores inevitables de cambio, así como variables clave que condicionan la relación medio ambiente-comercio.

Comprender los vínculos entre el **cambio climático** y las políticas comerciales, y entre las políticas climáticas, las políticas energéticas, los patrones de crecimiento y la competitividad comercial, constituye una agenda de investigación de primer orden que tendrá que ser asumida por instituciones con credibilidad. No obstante, en vista de que muchas ONG, comités asesores y centros de investigación están enfocando sus recursos en la problemática del cambio climático y la energía, la CCA tendría que orientar sus conocimientos hacia donde resulten más pertinentes, incluido el nexo comercio-cambio climático, y producir investigaciones orientadas a la definición de políticas adaptables a los intereses y las especificidades de América del Norte a medida que la región se transforme en una economía mundial condicionada por las emisiones de carbono.

Por otra parte, estados, provincias y ciudades en toda América del Norte están introduciendo ya objetivos de reducción de las emisiones de carbono para combatir el cambio climático. Las herramientas y las estrategias utilizadas a fin de lograr dichas reducciones son muchas y varían de una jurisdicción a otra. Posiblemente esta situación podría ser la fuente de conflictos comerciales o distorsiones en el mercado. En este contexto, muchos expertos consideran esencial medir el impacto de las reducciones de carbono en la competitividad; ayudar a compartir y promover las mejores políticas y prácticas entre los sectores interesados de América del Norte, y desarrollar recomendaciones para definir políticas que disminuyan la posibilidad de conflictos y las distorsiones ligadas a las políticas de adquisiciones ambientales o ajustes fiscales sobre el carbono integrado en bienes comerciados, por ejemplo. Asimismo, la CCA podría contribuir a la instrumentación integral de una estructura de topes y canje de emisiones que correspondería a las necesidades específicas de los países de América del Norte y permitiría la formulación de políticas compatibles de fijación de precios a emisiones de carbono en toda la región.

Del mismo modo, **la energía** se encontrará en la intersección entre medio ambiente y comercio en los próximos años a medida que la combinación de altos costos energéticos y cambios climáticos impulsen cambios importantes en la arquitectura energética de América del Norte. En el contexto actual de una integración energética cada vez mayor, el tema de los subsidios también podría volverse más importante, al tiempo que todavía se debe abordar la prioridad en cuanto a usos y precios de la energía. Por último, se considera que centrarse en la elaboración de políticas es esencial en este ámbito para poder contribuir a la continua integración energética subcontinental y evitar el desarrollo fragmentado o incoherente de políticas.

Puesto que la mayoría de las soluciones al cambio climático se relacionarán con el desarrollo y el fomento de **tecnologías limpias**, sobre todo en el campo de la energía, la marcada atención que los expertos brindan al cambio climático también coloca la energía limpia entre los diez temas más importantes que la

## DOCUMENTO DE ANÁLISIS (borrador)

CCA debe abordar. Conforme aumenten los precios de la energía y se formulen las políticas sobre emisiones de carbono, las tecnologías limpias pasarán de ser un costo a corto plazo a convertirse en una ventaja competitiva que mejora la productividad y disminuye responsabilidades y riesgos. En efecto, la capacidad de adaptarse al cambio climático, disminuir el consumo de combustibles fósiles costosos y cambiar a tecnologías más limpias impulsará la productividad y la competitividad de América del Norte. Además de fortalecer la seguridad energética de la región, también permitirá a América del Norte hacer frente a una mayor presión debido a normas ambientales mundiales más exigentes. Puede ser que la producción de un conjunto adecuado de incentivos económicos y fiscales y la definición de políticas para impulsar la adopción de nuevas tecnologías se conviertan en una condición fundamental para mantener la competitividad de la región. Asimismo, la promoción y la difusión de tecnologías limpias podrían crear nuevas oportunidades de mercado al tiempo que mejorarían los resultados ambientales.

Las investigaciones en este campo deberían centrarse primeramente en cuáles son las mejores tecnologías y luego en cuáles son las mejores políticas e incentivos para promover su uso. Los biocombustibles como sustituto del petróleo, por ejemplo, entrañan muchas preguntas que deberán investigarse con mayor profundidad para evitar la creación de nuevos efectos ambientales perjudiciales. La problemática del uso de suelo, el precio de los cultivos y la seguridad alimentaria, así como de las fuentes de energía y el agua necesarias para la producción de diferentes tipos de biocombustible, debería abordarse en el contexto de un mercado de biocombustibles en rápido crecimiento en América del Norte.

**La competitividad y las barreras ambientales al comercio** de nuevo serán temas candentes en los años venideros. Por tanto, muchos expertos sugieren que la CCA preste mayor atención a las tendencias internacionales que podrían afectar el ámbito de medio ambiente y comercio en América del Norte. Esto incluye, por ejemplo, el monitoreo de nuevas normas ambientales en Europa. Para poder cumplir con tal función, y tener acceso a información y datos adicionales, la CCA también debería colaborar más estrechamente con otras organizaciones internacionales pertinentes, como la OMC, la OCDE, la CNUCD, etcétera.

**Los patrones de consumo** son otro tema identificado por los expertos entrevistados como de profundos efectos sobre el comercio y el medio ambiente. La CCA ya trabaja en la promoción de nuevas prácticas ecológicas de consumo mediante la Iniciativa de Compras Verdes de América del Norte (*North American Green Purchasing Initiative*, NAGPI) y el proyecto sobre comercio respetuoso del medio ambiente en América del Norte, el cual promueve el café de sombra y la palma sustentable. Dichos proyectos ayudaron a aumentar la conciencia y a desarrollar una visión de América del Norte en la que los consumidores están cada vez más conscientes de su poder adquisitivo. Algunos expertos mencionan que la labor de la CCA en torno a las compras verdes podría complementarse con el trabajo en las externalidades de precio, en incentivos para

## DOCUMENTO DE ANÁLISIS (borrador)

el consumo ecológico y en la evaluación de la huella ecológica de los productos durante su ciclo de vida.

**Los hábitats y la biodiversidad**, temas en los que la CCA ya ha desarrollado algo de experiencia, también se consideran importantes por varios expertos, sobre todo quienes sostienen que el vínculo con el comercio no se ha examinado lo suficiente. Muchos expertos piensan que existen vínculos fuertes y claros entre el comercio y el deterioro de ecosistemas o el agotamiento de recursos naturales, y que éstos deberían ser mejor monitoreados y documentados. Algunos plantean la elaboración de un índice de sensibilidad al comercio para recursos naturales específicos y vulnerables.

**El agua** también se destaca puesto que la presión hídrica ya impacta varias regiones de América del Norte. La escasez de agua es otro elemento que podría exacerbarse como resultado del cambio climático. Algunos expertos consultados mencionan el comercio del agua y servicios hídricos, así como el comercio de bienes intensivos en agua —o agua virtual— como temas que seguirán formando parte de la agenda sobre medio ambiente y comercio de América del Norte durante la próxima década. Las oportunidades para mejorar la eficiencia en las tecnologías ligadas al ciclo del agua para aprovechamiento humano —incluidas tecnologías de extracción, tratamiento, distribución, recolección, descarga o reciclaje— podrían atraer mucha atención.

Varios expertos consultados mencionan **la agricultura y los alimentos** como tema clave para la CCA, ya que la agricultura sigue siendo un sector económico importante en los tres países y una actividad que se encuentra en el punto de encuentro entre el comercio, el uso del suelo, la escasez del agua y la pobreza. Aunque pocos ampliaron el tema, parece haber algo de consenso con base en la experiencia de la CCA de que este tema seguirá siendo relevante en la próxima década.

Muchos expertos mencionan que la CCA podría relacionarse más con el sector privado y apoyar el impulso hacia mejores políticas de responsabilidad social corporativa. De acuerdo con otros, los sectores interesados podrían participar cada vez más, ya que tienen gran potencial para influir en las políticas ambientales empresariales. Por último, para varios expertos la importancia del **transporte** en relación con las políticas comerciales, climáticas y energéticas lo convierten en un tema fundamental.

Dados el contexto cambiante en que se desempeña la CCA y los motores de cambio identificados para la próxima década, es probable que estos temas condicionen una parte importante de la relación medio ambiente-comercio en los años venideros. Una mejor comprensión de sus consecuencias para esta relación será esencial a efecto de cumplir con los objetivos del ACAAN durante esta década. Nuevas estrategias y enfoques también serán necesarios con el fin de mejorar la capacidad de la CCA para nutrir las políticas de América del Norte y contribuir al cumplimiento de los objetivos del ACAAN.

## CONTRIBUIR A LA DEFINICIÓN DE POLÍTICAS Y MEDIR EL ÉXITO EN LA PRÓXIMA DÉCADA

La cada vez más profunda integración económica de América del Norte, los nuevos motores de cambio en la relación medio ambiente-comercio y un nuevo conjunto de temas fundamentales, como el cambio climático y la energía, presentan un nuevo contexto para las labores de la CCA. De acuerdo con algunos de los expertos entrevistados, para poder mantener su función de líder y confirmar su experiencia en los ámbitos de comercio, economía y medio ambiente, la CCA debe ampliar su función como centro regional de intercambio de información sobre temas comerciales y ambientales y como plataforma que dinámicamente hace partícipes a los sectores interesados clave de América del Norte. Por otra parte, la CCA debería seguir aprovechando la estructura trilateral institucional única del ACAAN para apoyar a las autoridades de América del Norte en la toma de decisiones fundamentadas. Muchas estrategias y enfoques pueden contribuir a la consecución de dichos objetivos. Este apartado analiza cómo la CCA puede nutrir las políticas, ofrecer valor agregado para la integración económica y ambiental de América del Norte, y, por último, medir su éxito.

Desde su creación, una de las funciones básicas de la CCA ha sido **la producción y difusión de conocimientos e información**. La CCA ha convocado investigaciones de alta calidad, y por ello goza de credibilidad, además de contar con un centro especializado de información sobre temas comerciales y ambientales en América del Norte. Ahora bien, a pesar de haber creado metodologías integrales y útiles para evaluar los efectos ambientales del comercio al tiempo de recopilar y producir información sobre una amplia gama de temas, a la organización se le ha dificultado la difusión de información más allá de los círculos especializados de expertos. La ampliación de la difusión y de la red de apoyo de la CCA continúa siendo un reto. Por consiguiente, el público en general y la sociedad civil no están lo suficientemente conscientes de las labores de la CCA y de la disponibilidad de información sobre temas de medio ambiente y comercio. Además, algunos expertos consultados mencionan que los documentos, los hallazgos y las recomendaciones de la CCA deberían difundirse de modo más eficaz entre los funcionarios de comercio.

**El lograr la participación de los interesados clave** siempre ha sido una misión importante de la CCA y una de sus fortalezas. Su especificidad como órgano intergubernamental permitió a la CCA hacer partícipes a funcionarios de los tres países integrantes del TLCAN, a la vez que estableció una sólida relación con la ciudadanía mediante el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). Se necesitan estrategias innovadoras y orientadas a resultados para mejorar aún más la participación comprometida y la difusión de la CCA. Por ejemplo, se podrían crear e instrumentar estrategias de comunicación dirigidas a interesados sectoriales clave. También se podría movilizar a públicos y comunidades específicas mediante alianzas reforzadas; y mejores estrategias para el trabajo de redes podrían mejorar la difusión entre personas relevantes.

## DOCUMENTO DE ANÁLISIS (borrador)

Casi todos los expertos entrevistados destacan que la CCA debería relacionarse más con el **sector privado**, sobre todo los tomadores de decisiones y los académicos corporativos. Dado que el comercio entre empresas representa más de 40 por ciento del comercio mundial, las políticas del sector privado son particularmente influyentes en cuestiones comerciales y ambientales. El hecho de colaborar con actores del sector privado ayudaría a identificar las mejores prácticas y a desarrollar incentivos exitosos y sólidas estrategias de participación comprometida. La mejor forma de conseguir el compromiso del mundo corporativo sería la elaboración de estrategias y herramientas que a la larga generen valor para las empresas. Por ejemplo, más información sobre las tendencias internacionales en cuanto a normatividad ambiental podría ayudar a las empresas a mantenerse en la vanguardia, mejorar la previsibilidad comercial, disminuir el riesgo y mejorar la competitividad; a la vez, fomentaría una transición hacia tecnologías más verdes.

A la larga, una mayor participación del sector privado podría llevar a estrategias y hallazgos más orientados a resultados, los cuales en general aumentarían el impacto de la CCA y contribuirían al logro de los objetivos del ACAAN. Al posicionarse entre los responsables de la formulación de políticas y las empresas, la CCA también podría convertirse en un transmisor fundamental de soluciones que mejorarían las políticas públicas y corporativas en América del Norte. Sin embargo, algunos expertos mencionan que al hacer partícipe al sector privado la CCA deberá cuidar de no permitir que las preocupaciones y los intereses empresariales rijan su agenda.

**Nutrir e influir la definición de políticas** es otra función medular de la CCA y una de las áreas clave en que necesita demostrar valor agregado. “Políticas” se entiende aquí como el resultado de complejos procesos políticos de toma de decisiones y establecimiento de agendas, entre otros elementos. La CCA debe mejorar su capacidad de nutrir dichos procesos tanto desde el lado de la demanda (agenda) como por el lado de la oferta (opciones de políticas).

Por lo general, los expertos piensan que la labor de la CCA ha tenido apenas una pequeña influencia en las políticas de los países.<sup>4</sup> Los motivos de esta situación son principalmente institucionales y se relacionan con los procesos de elaboración de políticas en los tres países. Asimismo, no se percibe que la CCA tenga redes y lazos sólidos con los funcionarios de gobierno en los tres países. En este contexto, es difícil transmitir las recomendaciones sobre políticas. De acuerdo con los expertos, la CCA cumplió con su mandato de documentar los efectos ambientales del TLCAN, pero la información no llegó a los tomadores de decisiones de alto nivel. Las recomendaciones de la CCA sólo fueron discutidas por funcionarios de medio ambiente o funcionarios de comercio intermedios y no se entregaron a los funcionarios de alto nivel en un formato adecuado con contenidos pertinentes.

---

<sup>4</sup> La Evaluación del Decenio señala (p. 18) que la “CCA ha incrementado la conciencia de la comunidad política y ayudado a ‘avanzar los programas’ en diversas áreas”, por ejemplo: emisiones de contaminantes, salud infantil y medio ambiente, manejo adecuado de las sustancias químicas, biodiversidad e informes del artículo 13.

## DOCUMENTO DE ANÁLISIS (borrador)

Así, la CCA debería buscar ampliar su acceso a los responsables de la toma de decisiones y la formulación de políticas de alto nivel, y desarrollar redes gubernamentales proactivas en cada país. Los expertos piensan que la CCA se beneficiaría de la creación de nuevos canales de discusión, formales e informales, en los ámbitos tanto federal como estatal o provincial. Señalan que los acuerdos informales entre las partes interesadas pueden también tener un gran impacto en el medio ambiente de América del Norte. Por otra parte, una relación más estrecha en el ámbito estatal o provincial, que es donde se formulan la mayor parte de las políticas ambientales, podría ayudar a la CCA a posicionarse como un catalizador que contribuye a la compatibilidad de las políticas ambientales.

Además, con miras a influir en la definición de políticas, se necesitarán mayores esfuerzos para aumentar la conciencia en los procesos esenciales que determinan la integración de América del Norte. La **Comisión de Libre Comercio (CLC)** y la **Alianza para la Seguridad y la Prosperidad (ASP)** se encuentran entre los foros trilaterales básicos que podrían beneficiarse de la pericia de la CCA puesto que ya abordan muchos temas comerciales y ambientales. Debido a que los expertos ignoran los logros anteriores de la CCA derivados de su colaboración con la CLC, recomiendan que la CCA busque de forma proactiva mejorar su esfuerzo de colaboración con tal comisión, tal como está previsto en el artículo 10(6) del ACAAN. La reciente (sin precedente) expresión de interés por parte de la CLC de colaborar con la CCA en el tema de la competitividad y los productos electrónicos de consumo podría anunciar una relación más estrecha para la próxima década.

Los expertos también sugieren crear nuevos vínculos con la ASP y presentar a los funcionarios informes sobre los temas que son pertinentes para las labores de la CCA. A efecto de cumplir con esta tarea, la mayoría de los expertos considera que la CCA tendrá que contar con el apoyo pleno de su Consejo y recibir un claro mandato de mejorar realmente la relación. Esto requiere un alto grado de compromiso político de los tres países.

Por último, de acuerdo con la mayoría de los expertos, la CCA también debe orientarse más lo mismo hacia la definición de políticas que hacia los resultados. Será posible concebir políticas que deriven en resultados de triple beneficio para la economía, el comercio y el medio ambiente siempre y cuando estén debidamente fundamentadas. El papel de la CCA es indicar con mayor claridad los vínculos entre medio ambiente y comercio, y sugerir políticas que mejoren la competitividad del comercio y favorezcan un medio ambiente sano en América del Norte. También debería esforzarse para integrar más a fondo los temas ambientales y los conceptos del desarrollo sustentable en la definición de políticas comerciales, y ofrecer a los formuladores de políticas sugerencias y recomendaciones más concretas y aplicables. Por último, pero no menos importante, la CCA debe crear metodologías para evaluar su influencia en las políticas y medir su papel en la adopción de nuevas políticas, normas, leyes o reglamentos.

Los expertos consultados también sugieren que se debería otorgar a la CCA un papel más amplio para ayudar a los ministerios de comercio a lidiar con temas

## DOCUMENTO DE ANÁLISIS (borrador)

ambientales planteados en las políticas de comercio, incluso fuera del TLCAN. Agricultura, energía, especies invasoras, comercio de servicios, reglas de inversión y transporte se encuentran entre los temas fundamentales donde la CCA podría aportar valor agregado. Los expertos mencionan varias veces la cooperación técnica en normas ambientales como tema que requiere investigación y sugerencias adicionales. Otros expertos también sugieren que la CCA debería buscar la participación de más funcionarios de gobierno que laboran fuera de los ministerios de comercio y medio ambiente, incluidos los funcionarios en los ministerios de transporte, energía o agricultura, por ejemplo. Los conocimientos acumulados de la CCA pueden nutrir los procesos de elaboración de políticas, las negociaciones comerciales y las evaluaciones ambientales de los procesos de formulación de políticas sectoriales y de comercio, lo que conducirá a mejores resultados económicos y ambientales.

De acuerdo con algunos de los expertos entrevistados, los conocimientos especializados y acumulados de la CCA serían de gran beneficio para otras regiones en vías de integración económica regional mediante instrumentos como el Tratado de Libre Comercio de Centroamérica (TLCCA) y el Mercosur. Intercambios con dichas regiones les permitiría pasar gradualmente a una integración económica más profunda sin efectos ambientales perjudiciales al tiempo que se crearían reglas del juego más parejas para el comercio internacional. Con esa perspectiva, algunos expertos sugieren que la CCA debería ampliar el ámbito de sus labores y situar su trabajo dentro del **contexto internacional más amplio**, sin perder su enfoque en América del Norte. Tomando en cuenta la expansión mundial del comercio y la creciente importancia de nuevos socios comerciales como India y China, es cada vez más difícil aislar al TLCAN de los demás flujos de comercio.

En vista del ámbito sectorial y geográfico cada vez más amplio de los temas comerciales y ambientales y de la necesidad de relacionarse con nuevas partes interesadas —en particular el sector privado—, algunos expertos proponen que la CCA podría maximizar el uso de sus limitados recursos procurando en forma sistemática el **establecimiento de alianzas** con asociaciones industriales, ONG, redes académicas y organizaciones internacionales. Esto le permitiría desempeñar una función catalizadora y multiplicar el impacto de sus programas. Otros plantean que la creación de tales alianzas podría ayudar a despolitizar el proceso de la CCA al insertar sus programas en agendas más amplias y multisectoriales, y hacerla más efectiva.

### CONCLUSIÓN

En los últimos diez años, la CCA ha contribuido a mejorar la comprensión general de los temas de medio ambiente y comercio, y ha logrado la participación de gobiernos, sociedad civil, académicos y partes interesadas del sector privado en un diálogo productivo sobre el TLCAN y sus efectos en el medio ambiente de América del Norte. La CCA ha adquirido una credibilidad de alcance mundial sobre temas de comercio y medio ambiente.

Sin embargo, una de las lecciones básicas aprendidas de los últimos 14 años es que la CCA tiene dificultades para contribuir a la formulación de políticas en América del Norte. Ha producido excelentes recomendaciones para la definición de políticas, pero no las ha visto aplicadas. Esto es sintomático de un respaldo político cambiante y una desmovilización gradual de las redes de apoyo de la CCA, a medida que la agenda de comercio y medio ambiente se ha vuelto menos polémica.

La CCA enfrenta varios retos originados por un contexto dinámico, el surgimiento de nuevos motores de cambio y una problemática o temas de atención de mezcla variable. La integración económica más profunda en América del Norte, el mayor liderazgo del sector privado, las políticas relacionadas con el cambio climático y con la energía —en proceso de cambio acelerado— y el surgimiento de nuevas relaciones comerciales con India y China son sólo algunos de los elementos que están modificando el entorno en que se desempeña la CCA.

Con todo, a pesar de que el contexto y los retos son diferentes, no ha cambiado la función de la CCA de evaluar los efectos ambientales del comercio y de nutrir las políticas. A efecto de continuar siendo relevante y útil para sus Partes, la CCA debe adaptar su programa sobre medio ambiente, economía y comercio a la problemática emergente para identificar su nicho y aumentar su capacidad de influencia en los procesos de toma de decisiones y elaboración de políticas, y con ello, demostrar claramente cómo impacta los resultados comerciales y ambientales en América del Norte. El presente informe resume los hallazgos fundamentales a partir de una serie de entrevistas con expertos. Tomando como base dichos hallazgos, una mesa redonda de expertos buscará definir la orientación futura de la CCA para la próxima década. Los debates girarán en torno a tres preguntas fundamentales:

1. ¿Cuáles son los temas o ámbitos en los que la CCA debería centrarse?  
¿Cuál sería la mejor forma de abordar dichos temas?
2. ¿Quiénes son los principales sectores interesados con los que la CCA debería relacionarse y cómo debería hacerlo? ¿Debería la CCA crear nuevas alianzas?
3. ¿Cuál sería la mejor forma para la CCA de producir material pertinente y orientado a resultados para la definición de políticas, a fin de influir

## DOCUMENTO DE ANÁLISIS (borrador)

en políticas comerciales, ambientales y de otros sectores? ¿Debería la CCA desempeñar un papel en otros procesos de integración en América del Norte?

Estas tres preguntas habrán de abordarse en el contexto de una pregunta más amplia: ¿Cómo puede la CCA encontrar su nicho, seguir siendo relevante y ofrecer un valor agregado a la integración de América del Norte en la próxima década?

## BIBLIOGRAFÍA

CCA, *Efectos ambientales del libre comercio: ponencias presentadas en el simposio de América del Norte sobre análisis de los vínculos entre comercio y medio ambiente*, Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, 2002.

CCA, *Comercio y medio ambiente en América del Norte; Tercer simposio de América del Norte sobre evaluación de los efectos ambientales del comercio: inversión, crecimiento y medio ambiente*, Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, 2005.

CCA, *Plan Operativo 2008 de la Comisión para la Cooperación Ambiental*, CCA, Montreal, 2007.

Comité de Revisión Independiente (CRI), *Balance cuatrienal del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte: informe del CRI*, Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), Montreal, 1998.

Comité de Revisión y Evaluación del Decenio (CRED), *Diez años de cooperación ambiental en América del Norte: Informe del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio al Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental*, CCA, Montreal, 2004.

Ministerio de Medio Ambiente de Canadá, *Evaluation of Canada's Participation in the Commission for Environmental Cooperation*, Environment Canada, 2007.

## APÉNDICE I: LISTA DE EXPERTOS ENTREVISTADOS

**Hussein Abaza**

Jefe, Sección de Economía y Comercio,  
División de Comercio, Industria y  
Tecnología  
Programa de las Naciones Unidas  
para el Medio Ambiente

**Gustavo Alanís Ortega**

Presidente  
Centro Mexicano de Derecho Ambiental  
(Cemda)

**Dale Andrew**

Jefe, División de Enlaces de Políticas  
Agrícolas  
Dirección de Agricultura de la OCDE

**Johannes Bernabe**

Asesor principal  
Solución de controversias sobre  
comercio de servicios y movilidad de la  
mano de obra y aspectos jurídicos del  
comercio internacional  
Centro Internacional para el Comercio y  
el Desarrollo Sustentable

**Greg Block**

Vicepresidente  
Programas de Conservación  
Wild Salmon Center (WSC)

**Chantal Line Carpentier**

División de Desarrollo Sostenible  
Departamento de Asuntos Económicos y  
Sociales (DAES)  
Organización de las Naciones Unidas

**Adriana Nelly Correa Sandoval**

Directora, Cátedra Andrés Marcelo Sada en  
Conservación y Desarrollo Sostenible  
Profesora Investigadora, Centro de  
Calidad Ambiental  
ITESM Campus Monterrey

**Brad Gentry**

Director  
Centro para Empresas y Medio  
Ambiente (*Center for Business and the  
Environment*), Universidad de Yale  
Conferencista titular e investigador decano

Escuela de Estudios Forestales y  
Ambientales de Yale

**Irene Henriques**

Profesora adjunta  
Escuela de Administración Schulich

**Roland Hosein**

Miembro del Consejo  
Asociación Canadiense de Fabricantes y  
Exportadores (*Canadian Manufacturers  
& Exporters*)

**Veena Jha**

Profesor invitado  
Universidad de Warwick

**Colin Kirkpatrick**

Profesor Hallsworth  
Director de economía del desarrollo,  
Centro de Investigación sobre  
Evaluación del Impacto Ambiental  
Instituto de Políticas para el Desarrollo  
Escuela de Administración de  
Humanidades para el Medio Ambiente y  
el Desarrollo

**John Kirton**

Director, Grupo de Investigación G8  
Investigador adjunto, Centro de  
Estudios Internacionales  
Centro Munk  
Universidad de Toronto

**Howard Mann**

Consejero principal en derecho  
internacional  
Instituto Internacional para el Desarrollo  
Sustentable

**Katia Opalka**

Ex oficial jurídica  
Unidad de Peticiones Ciudadanas  
Comisión para la Cooperación  
Ambiental

**Umberto de Pretto**

Subsecretario general  
Unión Internacional de Transporte  
Carretero

## DOCUMENTO DE ANÁLISIS (borrador)

**Umberto de Pretto**  
Deputy Secretary General  
International Road Transport Union

**Carlos Sandoval**  
Presidente  
Consejo Nacional de Industriales  
Ecologistas, A.C. (Conieco)

**Claudia Schatan**  
Oficial de Asuntos Económicos  
Sede Subregional de la CEPAL  
en México

**Benjamin Simmons**  
Oficial jurídico  
División de Economía y Comercio  
Programa de las Naciones Unidas para el  
Medio Ambiente

**Robert Slater**  
Profesor adjunto de política ambiental,  
Universidad de Carleton  
Presidente, Coleman Bright and  
Associates

**Blanca Torres**  
Profesora  
El Colegio de México  
Centro de Estudios Internacionales

**Scott Vaughan**  
Director, Formulación de Políticas  
Centro Internacional Unisfera  
Ex jefe de programa, Medio Ambiente,  
Economía y Comercio  
Comisión para la Cooperación  
Ambiental

**Jacob Werksman**  
Program Director  
Institutions and Governance Program  
World Resources Institute

## Apéndice II: Líneas de investigación

- 1) ¿Cómo ha cambiado la relación entre comercio y medio ambiente en América del Norte desde la entrada en vigor del ACAAN en 1994?
  - a. ¿Cuáles han sido los motores de cambio?
  - b. ¿Cómo han afectado estos motores la forma en que comprendemos la relación entre comercio y medio ambiente?
  - c. ¿Cómo impactan estos cambios la aplicación del ACAAN y, por tanto, la labor de la CCA?
- 2) ¿Cuáles serán los motores de cambio en el ámbito de comercio y medio ambiente durante la próxima década?
  - a. ¿Cómo afectarán estos motores la labor de la CCA en asuntos comerciales y ambientales?
- 3) ¿Cuán importantes serán los siguientes temas para la orientación de la agenda de medio ambiente y comercio y para la evaluación del impacto ambiental del comercio en América del Norte en los próximos diez años? (calificar del 1 al 10)
  - a. Energía
  - b. Cambio climático y canje de carbono
  - c. Agricultura y alimentos
  - d. Hábitats y biodiversidad
  - e. Especies invasoras
  - f. Comercio de servicios
  - g. Transporte
  - h. Paraísos de contaminación
  - i. Barreras ambientales al comercio
  - j. Importaciones que no cumplen con las normas
  - k. Tecnologías limpias
  - l. Seguridad y manejo fronterizo
  - m. Manejo de sustancias químicas
  - n. Comercio transfronterizo de materiales peligrosos
  - o. Cooperación técnica sobre reglamentos y normas ambientales
  - p. Reglamentos de inversión
  - q. Competitividad y medio ambiente
  - r. Patrones de consumo
  - s. Patrones de producción
  - t. Precio de recursos naturales
  - u. Responsabilidad social corporativa
  - v. Otros (especificar) \_\_\_\_\_
- 4) ¿Cuáles tres temas debería abordar la CCA como parte de sus labores para comprender los vínculos entre la integración económica y el medio ambiente en los próximos diez años?
  - a. ¿Por qué son importantes estos temas?
  - b. ¿Cuál sería la mejor forma para la CCA de abordar estos temas?
  - c. ¿De qué forma podría la CCA influir en la elaboración de políticas y la toma de decisiones por el sector privado en América del Norte?
- 5) ¿Cómo podrían los resultados de la labor de la CCA en materia de evaluación de los efectos ambientales del comercio y la integración económica, nutrir mejor e influir en la elaboración de políticas y la toma de decisiones en América del Norte?
  - a. ¿Deberían adoptarse nuevas estrategias? De ser así, ¿cuáles?
  - b. ¿Puede la CCA generar recomendaciones pertinentes para la definición de políticas, tanto públicas como privadas? ¿Cómo?
- 6) ¿Cómo debería medirse el éxito de la CCA en los próximos diez años?

## BORRADOR DE DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

- 7) El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte confiere a la CCA el mandato de cooperar con la Comisión de Libre Comercio del TLCAN para lograr las metas y los objetivos ambientales del TLCAN, lo que incluye ayudar a la CLC en asuntos relacionados con el medio ambiente.
  - a. ¿En cuáles asuntos considera usted que la cooperación o la ayuda ha sido eficaz?
  - b. ¿En cuáles asuntos considera usted que se requiere cooperación o ayuda adicional?
  
- 8) En el contexto del próximo simposio, el CCPC realizará su sesión ordinaria sobre las lecciones aprendidas de los simposios de la CCA sobre comercio y medio ambiente. ¿Qué temas y preguntas clave deberían abordarse en tal evento y durante la mesa redonda con expertos?