

# LA COOPERACIÓN AMBIENTAL ENTRE MÉXICO Y CANADÁ: ENTRE EL MITO Y LA REALIDAD

*Delia Montero C.*<sup>1</sup>

## Resumen

*El artículo plantea que las políticas ambientales de Canadá y México tienen trayectorias diferentes, pero ambas se enfrentan a una limitación mayor en materia de cooperación ambiental que emana del Tratado de Libre Comercio. En el caso canadiense, la relación provincial y estatal genera ciertas limitaciones en la instrumentación de algunos programas, mientras que en el caso mexicano la excesiva normatividad, poca rigidez y corrupción son factores que limitan la puesta en marcha de estos programas. Sin embargo, en ambos países hay una voluntad política de cooperación ambiental que desafortunadamente se ve rebasada por el por el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que a pesar de contar con un capítulo en materia ambiental, es ante todo, un acuerdo comercial. En este artículo se plantea que cualquier forma de cooperación ambiental se verá afectada por el Capítulo 11 del TLCAN, que menciona que cualquier iniciativa en materia de control ambiental debe pasar por una estricta revisión para no afectar los derechos de las empresas establecidas en el territorio de cualquiera de los tres países que conforman el tratado, lo que representa un dique para cualquier iniciativa conjunta en materia ambiental.*

## Introducción

A través de 60 años de relación diplomática, Canadá y México han desarrollado una serie de programas de cooperación que se ha expandido constantemente hacia temas sociales, económicos, de negocios, ambientales y más recientemente de seguridad. El dinamismo de esta

---

<sup>1</sup> Profesora Investigadora adscrita al Departamento de Economía de la Universidad Autónoma Metropolitana. Unidad Iztapalapa. Miembro del SNI.

cooperación ambiental, ha sido fuertemente impulsado con la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que es uno de los acuerdos más importantes en materia ambiental en América del Norte, aunque paradójicamente también ha sido un dique que se interpone en materia de cooperación ambiental para ambos países.

Es difícil acertar hasta dónde llega el alcance de la política industrial e inversiones norteamericanas en el marco del TLCAN y su incidencia en lo puramente ambiental, ya que la participación del capital norteamericano en ambos países está fuertemente arraigado, y ha realizado en las últimas décadas en ambos casos, una serie de fusiones y adquisiciones con el capital local. A pesar de que los principales actores vinculados con la puesta en marcha de las políticas ambientales y el alcance que éstos tienen son los Estados nacionales, la naturaleza misma de lo acordado en el TLCAN involucra a otro actor importante como es el capital privado, el cual goza de privilegios importantes en el marco del acuerdo comercial.

A pesar de que México y Canadá han tenido un gran desempeño en materia ambiental, particularmente desde la década de los setenta, en algunos casos su regulación se ha visto rebasada por una serie de disposiciones de tipo económico enmarcadas dentro del TLCAN, por lo que los intereses económicos se sobreponen a la conservación del medio ambiente.

Lo que aquí planteamos es que Canadá y México, han favorecido su crecimiento económico y comercial por encima de la protección ambiental, de tal forma que sus políticas ambientales están delimitadas por un fuerte vínculo comercial con los Estados Unidos de América (EUA), país que forma parte de su funcionamiento estructural, por lo que no solamente el medio ambiente se encuentra a merced del comercio e inversión, sino que esta situación que se presenta dificulta que alguno de estos dos países sea líder en materia ambiental en América del Norte, ya que los posibles acuerdos de cooperación bilateral están limitados más por su estructura económica que ambiental.

Ambas economías son muy dependientes del comercio e inversiones norteamericanas, y recientemente han definido una política común muy afín, política e ideológica, que incide en una mayor apertura y

---

privatización con su vecino común que se reafirmó en el TLCAN y que se refuerza en otros acuerdos como el ASPAN que también contempla los aspectos ambientales.

Para evaluar las posibilidades de cooperación en materia ambiental entre estas dos naciones y la manera de formalizar nuevos acuerdos de forma eficiente en materia ambiental, parece pertinente iniciar este trabajo con una revisión de la política ambiental en estos dos países, con el fin de analizar cuándo surgen los primeros indicios de ésta, prioridades, limitaciones, etc., y dentro de este contexto, analizar las posibilidades de acciones conjuntas no solamente en su marco normativo respectivo, sino también en el marco normativo de los compromisos asumidos a partir del acuerdo comercial que entró en vigor en 1994. Esto permitirá analizar qué tanto pueden avanzar de manera bilateral ambos países en un esfuerzo por alcanzar una política ambiental conjunta, ya sea a nivel bilateral así como en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y más recientemente en el Acuerdo para la Seguridad y Prosperidad en América del Norte (ASPAN).

En la primera parte de este artículo se analizará el desempeño en materia ambiental en ambos países, lo que desde luego posibilitará encontrar coincidencias y disidencias, así como limitaciones en la puesta en marcha de dichas políticas y el impacto que en éstas tiene el capital extranjero. En la segunda parte, se examinará la política conjunta en el marco del TLCAN y ASPAN, lo que permitirá analizar el margen de maniobra que ambos países tienen en el cuidado del ambiente y en la puesta en marcha de políticas rigurosas en materia ambiental.

## **1. La política ambiental en México y Canadá**

### **Canadá**

Cuando se habla sobre Canadá inevitablemente hay que hacer referencia a todas las riquezas naturales que se encuentran en su vasto territorio que ocupa la mitad de América del Norte, (el segundo en extensión después de Rusia) como es el 20% de las reservas de agua a nivel mundial que se encuentran en forma de glaciares y el 6.5% de las reservas mundiales de agua superficial en su territorio, así como los Grandes

Lagos, que constituyen el 18% de las reservas mundiales de agua y que comparte con los EUA ya que hacen una frontera común. También en su territorio se encuentran importantes yacimientos a nivel mundial que lo ponen como primer productor en el mundo de zinc, uranio, níquel y potasio; como segundo productor mundial, de sulfuros, asbesto, aluminio y cadmio; en el tercer lugar en la producción de cobre y platino; y el cuarto en la producción de oro. Canadá dispone también de importantes fuentes de energía como la hidroeléctrica, de viento, nuclear y de fuentes fósiles<sup>2</sup>, todas ellas con un peso importante en su economía.

Los vastos y ricos territorios de Canadá lo han llevado a desarrollar un comercio muy dinámico que descansa de forma importante en sus recursos naturales, lo que ha generado fuerte dependencia económica en torno a ellos como es el petróleo o el gas natural<sup>3</sup>.

Por sus condiciones físicas y desarrollo económico, Canadá es considerado uno de los mejores lugares para vivir, ya que se ubica en el cuarto lugar –de un total del 177 países– de acuerdo con el ranking del Índice de Desarrollo Humano (IDH)<sup>4</sup> de las Naciones Unidas.

Sin embargo, en este país también se encuentran problemas importantes de contaminación, ya que de acuerdo con la OECD, Canadá está entre los tres países con peores condiciones en algunos indicadores

---

<sup>2</sup> Dentro de este tipo, se encuentran las arenas bituminosas para extraer petróleo que tienen implicaciones importantes en la emisión de gases de invernadero, y tienen grandes expectativas de explotación toda vez que recientemente se han descubierto nuevas reservas que se pueden traducir en una producción de más de tres millones de barriles diarios. Las emisiones de gas por efecto invernadero a partir de las arenas bituminosas pueden quintuplicarse hacia el 2020, superando el rango de 40% de las emisiones previstas para el 2010. Cabe señalar que esta producción es exportada en un porcentaje importante a los Estados Unidos. PNUD, United Nations Development Programme, USA, [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_20072008\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf)

<sup>3</sup> Estados Unidos consume el 25% de producción mundial de petróleo y Canadá es su principal proveedor; en el 2007 exportó casi 79 millones de m<sup>3</sup> de petróleo en los tres primeros trimestres, lo que equivale a una alza de 4.7% en relación con al año anterior, mientras que las exportaciones de gas a Estados Unidos para el mismo período también se incrementaron en 7.4% para alcanzar los 81 mil 817 millones de m<sup>3</sup>, es decir, el 65% de su producción total. *El Financiero*, 16 de febrero 2008, <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=92090&docTipo=1&orderby=docid&sortBy=ASC>

<sup>4</sup> El IDH refleja la esperanza de vida, el nivel educativo, la educación y los ingresos por habitante, ver Human Development Report 2007/2008, PNUD, United Nations Development Programme, USA, [http://hdr.undp.org/en/media/hdr\\_20072008\\_en\\_complete.pdf](http://hdr.undp.org/en/media/hdr_20072008_en_complete.pdf)

---

como son las altas emisiones de gases de efecto invernadero per cápita, las emisiones de monóxido de carbón, los altos consumos de agua y de energía y la generación de desechos nucleares (OECD, 2001).

El Gobierno de Canadá ha desarrollado numerosas políticas y ha puesto en marcha un sistema de regulación para administrar el medio ambiente, pero estos esfuerzos se han enfrentado a dos problemas: el primero de tipo político vinculado a la naturaleza misma de su forma de gobierno relacionado con la división de poderes entre lo federal y provincial, y las dificultades que esto implica en la adopción de políticas comunes en materia ambiental ya que esto requiere acuerdos políticos consensuados para conformar estrategias comunes; y el segundo, de tipo económico, como es el peso que tiene la relación económica y política con los EUA –con quién comparte la frontera no militarizada más grande del mundo– por encima del medio ambiente.

En cuanto al primer aspecto, de acuerdo con su Constitución, Canadá es una democracia que opera a través de un sistema federal. La Canadian Act de 1982, la que establece que en ese país se encuentran dos instancias de gobierno que tienen poderes y responsabilidades, como son el gobierno federal y los gobiernos provinciales, por lo que la política ambiental es compartida en estas dos instancias de gobierno. Esta división de poderes ha generado, en el terreno ambiental, una serie de problemas a nivel jurídico y político debido a las competencias entre lo provincial y lo federal; aunado a lo anterior, se encuentran muchas diferencias en la toma de decisiones debido a que no todas las provincias contemplan al medio ambiente dentro de sus principales prioridades, ya que la legislaciones e intereses en ese ámbito pueden variar de una provincia a otra. En el caso del agua, por ejemplo, no queda clara la jurisdicción ni los niveles de gobierno que intervienen en problemas tan específicos como su exportación, ya que es difícil determinar qué instancia tiene el poder de decidir<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Por ejemplo, en cuanto a las exportaciones de agua en barriles, a nivel federal hay simplemente la recomendación de no hacerlo, sin embargo algunas provincias han celebrado acuerdos al respecto, que no se han cumplido por muchas razones pero no específicamente por un mandato de orden federal. Ver Montero, D. (2008).

La coordinación de una política común entre lo federal-provincial es vital e imprescindible para dar respuesta a los problemas ambientales; a pesar de que hay un alto grado de cooperación entre Ottawa –cuya responsabilidad recae en Environment Canada– y las provincias en la solución de algunos problemas, los factores económicos tienen un peso importante a nivel provincial que incide de forma decisiva en los acuerdos<sup>6</sup>. Las prioridades que tienen las provincias difieren de una a otra, y están muy vinculadas a factores de tipo económico como el desempleo, el comercio, las inversiones productivas, la salud, etc<sup>7</sup>.

Un segundo factor que es muy importante para Canadá en materia ambiental, es el peso económico de su relación con los EUA. En efecto, el comercio, la inversión y una política muy cercana con el gobierno norteamericano ejercen cierta influencia en Canadá, ninguna otra relación bilateral es tan importante, tan cercana y segura como la que han ido conformando estos dos países. Se trata de un viejo proyecto que inició con los vínculos de una América del Norte anglosajona en la segunda mitad del siglo XIX acompañada de una expansión hacia el norte de grandes empresas mineras y manufactureras de EUA<sup>8</sup> y que ha tomado diferentes formas. Actualmente ambos países están muy integrados y son las dos economías más integradas de todo el planeta, posiblemente aún más que las economías de Europa ya que su intercambio económico viene de muy atrás. A diferencia de México<sup>9</sup>, que a pesar de tener también una relación

---

<sup>6</sup> Aquí es importante recordar que en materia de comercio intraprovincial se han hecho también varios acuerdos como el de comercio intraprovincial encaminados a reforzar el comercio entre las provincias con resultados muy marginales. Ver Montero, D. (2007).

<sup>7</sup> El caso de la obtención de petróleo a partir de arenas bituminosas en Alberta es bastante representativo, ya que lo que aquí prevalece es la producción y exportación por parte de los grandes consorcios por encima de la conservación del medio ambiente. Este tipo de explotación tiene un fuerte impacto ambiental ya que a diferencia de la producción del petróleo convencional, la obtención de éste a partir de las arenas bituminosas requiere de aproximadamente tres barriles de agua para obtener un barril de petróleo así como también de importantes cantidades de gas natural lo que ya está generando un impacto negativo en el río Athabasca además de la emisión de gases de invernadero.

<sup>8</sup> Para un análisis más detallado de este período del avance industrial de Estados Unidos hacia Canadá ver Niosi Jorge, *Les multinacionales canadiennes*, Boréal Express, Québec, 1983.

<sup>9</sup> Cabe señalar que desde finales de la década de los ochenta se ha visto un cambio en el manejo político con el gobierno norteamericano, especialmente con los gobiernos de derecha.

económica de peso, su relación principalmente en el plano político con los EUA ha sido diferente, hay una dislocación que no existe en Canadá.

La proximidad política, comercial y geográfica genera cierta limitación en acciones encaminadas a la puesta en marcha de políticas ambientales rígidas en Canadá. Aunque es difícil medir esta influencia de forma directa, sí se puede documentar a través de la producción y comercio de recursos naturales que se exportan a los EUA, así como el efecto contaminante que producen las empresas norteamericanas instaladas en Canadá como es el caso de la industria automotriz y su impacto en los Grandes Lagos o la producción de energéticos en Alberta. Una de las principales consecuencias de la contaminación industrial generada por los desechos tóxicos que llegan a los Grandes Lagos<sup>10</sup> es sin duda el cambio en las especies acuáticas que desestabilizan el ecosistema y que conlleva la ruptura de sus cadenas alimenticias. Actualmente, aún si se registra una disminución en la contaminación de mercurio (proveniente en gran medida de la industria automotriz) se observan grandes cantidades de tóxicos bioacumulativos como el PCB<sup>11</sup>, el plomo y la dioxina.

Para entender más el peso económico dentro de la política ambiental canadiense hay que hacer referencia no solamente a la extracción y comercio de sus recursos naturales, sino también a los grandes grupos empresariales que llevan a cabo dichas actividades y que ejercen presión sobre el gobierno de Ottawa así como en algunas provincias. Uno de ellos, es la Asociación Canadiense de la Industria Automotriz que da empleo a aproximadamente 500,000 canadienses en la producción de vehículos ligeros, camiones, autobuses, autopartes, etc. Se trata de una de las industrias manufactureras más importantes de Canadá, la cual ha duplicado su producción más rápidamente que en los EUA y

---

<sup>10</sup> 40% de la industria norteamericana y 50% de la industria canadiense se encuentra en la región de los Grandes Lagos, lo que implica que estos importantes depósitos de agua reciban en promedio 5,000 toneladas de productos químicos tóxicos de las instalaciones industriales, y que se hayan detectado 163 especies invasoras en sus aguas. Montero, D. *Les Grands Lacs et le Saint-Laurent face au défi du développement et nouvelles besoins d'eau*, ponencia presentada en Saumure, Francia 9-10 junio 2006.

<sup>11</sup> La Comisión Mixta Internacional (CMI) de los Grandes Lagos que es un organismo bilateral que inició sus actividades a partir de la formalización del Acuerdo de las Aguas Limítrofes en 1090, considera que más de cinco millones de personas que viven alrededor de los Grandes Lagos están actualmente en riesgo debido al consumo de pescados contaminados por los residuos tóxicos acumulados, *Le Devoir*, 16 noviembre 2002.

está completamente integrada en América del Norte ya que el 97% de la producción es exportada a los EUA y México<sup>12</sup>. Otro grupo importante es la Asociación Canadiense de Productores de Petróleo, donde se encuentran aglutinados los productores de gas y petróleo que producen el 95% del petróleo y gas natural con un ingreso anual de 100 mil millones de dólares y que da empleo a más de medio millón de canadienses, y donde se encuentran empresas norteamericanas importantes a nivel mundial como Shell, Chevron (dueña de lo que anteriormente fue Standard Oil of California y Gulf Oil), Exxon (dueña de lo que fue Esso), así como de gran parte de la Imperial Oil la empresa más importante de petróleo y gas de Canadá, entre otras<sup>13</sup>.

En sentido estricto no hay reglas de control para la producción de las empresas que forman parte de alguna asociación, aunque en algunos casos también aceptan de forma limitada algunas sugerencias sobre el control ambiental con el fin de mantener su competitividad. En todo caso, en la mayor parte de las asociaciones de productores los cambios voluntarios van de acuerdo con las condiciones de mercado y en función de la competitividad de la empresa, las cuales adoptarán una política de desarrollo sustentable para mantener la confianza de los inversionistas y compradores, tanto a nivel interno como internacional (Dwivedi, O.P., 2001).

Hay que señalar que un buen número de empresas importantes en Canadá son de origen norteamericano y que entre sus atribuciones está la de proveer a su país de origen, que es uno de los mayores consumidores de estos productos, como es el caso del petróleo y gas natural. También es importante mencionar que además es el país que más contamina a nivel mundial, ningún país ha contribuido tanto al calentamiento global como los EUA.

Las discusiones sobre el medio ambiente en Canadá datan de la década de los sesenta, y los primeros temas abordados fueron en relación con la contaminación del aire y agua, pero fue hasta los setenta en que el tema formó parte de la agenda de la política nacional y culminó

---

<sup>12</sup> Para un análisis más detallado ver "Examen de la competitivité de l'industrie automobile, Industrie Canada", junio 1998, <http://strategis.ic.gc.ca/epic/site/auto-auto.nsf/fr/am01165f.html>

<sup>13</sup> Canadian Association of Petroleum Producers (CAPP), 2007 CAPP Stewardship Report, [http://stewardship.capp.ca/pdfs/CAPP\\_2007\\_Stewardship\\_Report.pdf](http://stewardship.capp.ca/pdfs/CAPP_2007_Stewardship_Report.pdf)

---

con la creación en 1971 del Departamento del Medio Ambiente, mejor conocido como Environment Canadá.

Esta institución tenía como misión hacer frente a los problemas ambientales de la nación, particularmente los relacionados con la contaminación. A pesar de las esperanzas y las expectativas que se habían fijado en esta nueva institución en ese año, ésta se enfrentó a dos obstáculos importantes: primero a la naturaleza de las atribuciones entre lo federal y provincial, ya que las provincias tienen la responsabilidad de la mayor parte de los asuntos relacionados con el medio ambiente como son todos los recursos naturales al interior de su frontera como es el caso del agua, los derechos de propiedad, los derechos civiles, la administración y venta de terrenos que son temas de naturaleza puramente local, por lo que Environment Canada estaba limitado en la implementación de políticas y programas, y en el mejor de los casos las posibilidades descansaban más en la cooperación con las provincias, que en la década de los setenta era una tarea difícil debido a las tensiones entre Ottawa y éstas; en segundo, lugar se enfrentó a una serie de instancias muy antiguas con las cuales entraría en competencia y fricción, como fue el caso por ejemplo del Canadian Forestry Service que data de 1899.

A pesar de los diversos inconvenientes, Environment Canada puso en marcha una serie de programas que se centraron en una primera fase en el control de la contaminación entre 1971 y 1973; la segunda etapa que va de 1973 a 1976 se concentró en la necesidad de conservar los recursos naturales; la tercera fase que va de 1976 a 1979, se centró en la premisa de que la existencia humana depende de un armoniosa relación con el medio ambiente; la fase cuarta, que se desarrolló durante la década de los ochenta, se caracterizó por una enorme reorganización de Environment Canada que la convirtió en una de las instituciones más descentralizadas del gobierno federal; y finalmente la quinta fase que va de 1990 al 2000 y que se caracterizó por buscar alternativas hacia un desarrollo sustentable<sup>14</sup>.

La consolidación de esta institución y su evolución en la forma de abordar la problemática ambiental, desde luego ha tenido cierta influen-

---

<sup>14</sup> Para un análisis más profundo de este período ver Dwivedi, O. P., 2001

cia de la política económica y desde luego en la participación de agentes económicos que han tenido incidencia en el desarrollo económico de ese país y que están vinculados de forma importante al capital principalmente norteamericano, el cual para fines de la década de los setenta controlaba el 36% de todo el capital industrial empleado en Canadá. La penetración extranjera era ya muy importante en determinados sectores, particularmente en el petrolero y gas natural donde controlaban el 76%, el 70% del sector minero y el 61% en el sector manufacturero (Laliberté, Lucile, 1992, p 6). Estos acontecimientos coinciden con la primera y segunda fase de Environment Canada centrados en mecanismos para implementar una política de desarrollo de largo plazo en la planeación y administración financiera del medio ambiente, que contemplaba una mayor información sobre los efectos ambientales de los proyectos de desarrollo más importantes.

Sin embargo, la política ambiental en la tercera fase sufrió cambios importantes a pesar de que Environment Canada tenía la posibilidad de influir en el gobierno de Canadá. La recesión económica por la que atravesó la economía canadiense a finales de la década de los setenta, provocó que las políticas medioambientales perdieran importancia durante el gobierno de Trudeau. El gobierno federal puso mucho énfasis en el crecimiento industrial y el desarrollo, lo que desde luego se convirtió en una mayor flexibilidad y una adaptación a las nuevas directrices del desarrollo industrial, y se sobrepuso a la armonía del medio ambiente y la sociedad.

La firma del acuerdo de libre comercio primero con los EUA y más tarde la puesta en marcha en 1994 del TLCAN<sup>15</sup> con ese mismo país y México, llevan implícita una mayor apertura al comercio e inversión. Sin embargo el segundo acuerdo, pone en riesgo la política ambiental tanto

---

<sup>15</sup> Desde la puesta en marcha del Acuerdo de libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos en 1989, el comercio bilateral se ha triplicado. En el marco del TLCAN el crecimiento del comercio bilateral ha sido casi del 6% anual en promedio en la última década. En el 2006 los intercambios comerciales de bienes y servicios fue de 577 mil millones de dólares de EUA, y en promedio se realizan transacciones diarias por 1,6 mil millones de dólares de EUA de bienes y servicios a los largo de la frontera. Hay que señalar que el comercio que realiza Canadá con los Estados Unidos equivale al 53% del PIB canadiense y que las exportaciones que van a los Estados Unidos representan aproximadamente la 4/5 del total de las exportaciones canadienses. Asimismo la inversión extranjera directa proveniente de los EUA fue de 241 mil millones de dólares para ese mismo año. [http://geo.international.gc.ca/can-am/washington/trade\\_and\\_investment/trade\\_partnership-en.asp](http://geo.international.gc.ca/can-am/washington/trade_and_investment/trade_partnership-en.asp)

en México como en Canadá, debido a la amplia protección que reciben las empresas que invierten en los tres países como, se verá más adelante.

## México

Al igual que su socio comercial en el TLCAN, México también cuenta con riquezas naturales y es reconocido como uno de los cinco países megadiversos del mundo, aunque hay que reconocer también que ha perdido una parte importante de su capital natural, ya que la deforestación, por ejemplo, ha provocado una pérdida de los bosques tropicales del orden del 95% de acuerdo con datos de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), por lo que la deforestación avanzó en la década de los noventa a una tasa de 348,000 hectáreas anuales. El 75% del territorio presenta diferentes grados de erosión, lo que ha ocasionado la pérdida de biodiversidad, y otro fenómeno que se está observando es la erosión genética de la variedad de semillas que forman parte del sustento de los mexicanos. Además de la degradación de los bosques y algunas reservas naturales, también se ha visto un proceso de salinización, de contaminación de los suelos y de los mantos freáticos, lo que significa una pérdida importante de la fertilidad y del potencial productivo de las tierras<sup>16</sup>.

El agua, que anteriormente se consideraba un recurso abundante se ha ido convirtiendo en un recurso escaso, nuestro país padece problemas crecientes de disponibilidad de agua en cantidad, calidad y proporciones adecuadas, y a diferencia de Canadá que dispone del 6,5% del total mundial de las aguas superficiales, México solamente dispone del 1% del total mundial, además de que ésta se encuentra distribuida de forma muy desigual ya que la mayor parte se ubica en el sur del país mientras que la mayor parte de la población y la industria se ubican del centro hacia el norte del país<sup>17</sup>.

---

<sup>16</sup> Leff, Enrique. *Foro Políticas Públicas para el Desarrollo de México*, PNUD/BM/BID/OCDE/CEPAL/CIDE México D. F., 7-8 de febrero de 2007, [http://www.foropoliticaspUBLICAS.org.mx/docs/ForoPolIPub\\_Enrique%20Leff.doc](http://www.foropoliticaspUBLICAS.org.mx/docs/ForoPolIPub_Enrique%20Leff.doc)

<sup>17</sup> Montero, Delia, (2007), donde se concentra el 80% de la distribución natural del agua en nuestro país, solamente se ubica el 24% de la población, el 10% del riego, 30% de las actividades industriales y se genera solamente el 23% del PIB. Mientras que por otro lado, donde se da de forma natural el 20% de la precipitación se ubica el 76% de la población, 90% del riego, 70% de la industria y se genera el 77% del PIB. Evidentemente esta situación ha prevalecido desde hace

Los datos anteriores hacen que nuestro país, dentro de un listado de 177 países que comprende el *Índice sobre Desarrollo Humano* que elaboró el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), aparezca ubicado en el lugar 52<sup>18</sup>, situación que difiere enormemente con la de Canadá.

México al igual que Canadá comparte una frontera común con los EUA y a pesar de que su historia comercial también ha sido importante, su política exterior procuró mantenerse un poco más independiente de los EUA hasta la década de los ochenta. No obstante en materia comercial y desempeño económico, al igual que Canadá tiene una fuerte influencia de la economía norteamericana, que se refleja también en su política ambiental y los diversos acuerdos comerciales a partir de la década de los noventa.

En México, el marco legal sustantivo sobre el medio ambiente y los recursos naturales lo constituyen la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) publicada en 1988 (modificada en 1996, 2000, 2001 y 2003), la Ley Forestal (1997), la Ley de Aguas Nacionales (2004), la Ley Agraria, la Ley de Conservación de Suelos y Agua, la Ley de Pesca, la Ley de Bienes Nacionales, así como la Ley General de Asentamientos Humanos, entre los más importantes<sup>19</sup>.

Los primeros indicios en México de una política ambiental aparecen en la década de los cuarenta con la promulgación de la Ley de Conservación de Suelo y Agua, aunque las políticas ambientales cobran fuerza hasta la década de los setenta al igual que en Canadá. En este período de treinta años la política ambiental no era un tema de primer orden como lo fue el empeño que se tuvo en el desarrollo económico, ya que entre 1940 y 1970, el crecimiento de la economía mexicana fue de un

---

varias décadas y la falta de planeación ha propiciado que esta situación se agudice cada día más. Esto ha generado, 12 millones de mexicanos sin servicio de agua potable y 23 millones desprovistos de sistemas adecuados de saneamiento.

<sup>18</sup> *La Jornada*, viernes 10 de noviembre de 2006.

<sup>19</sup> <http://www.conanp.gob.mx/anp/legal/LGEEPA.pdf>, Ley de Aguas Nacionales <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16.pdf>, Ley Forestal <http://www.esonora.gob.mx/cgeson/servicios/leyes/federales/leyes/Ley%20Forestal.pdf>, Ley de Conservación de Suelos y Agua, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15239&Anchor=>, Ley General de Asentamientos Humanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>

---

promedio anual de más del 6%, con un incremento anual de aproximadamente 8% de la producción manufacturera que se reflejó en el PIB. (Hansen, R., 1971). Estos datos muestran lo que se conoce como el milagro mexicano, caracterizado por una fuerte intervención del Estado en la producción, así como los esfuerzos combinados entre sector público y privado –fundamentalmente nacional– para financiar la revolución tecnológica, en donde México había experimentado un rápido crecimiento económico. Desde luego el factor ambiental quedaba en segundo término, ya que la prioridad era el proceso conocido como de industrialización por sustitución de importaciones.

Sin embargo en virtud del bajo nivel de desarrollo tecnológico, la estrategia se centró en el paso de una sustitución de importaciones de bienes de consumo no duradero a una segunda fase de sustitución de bienes de consumo duradero e intermedios comandada por la creciente participación de las empresas transnacionales, que en esos años ya tenían un gran desarrollo a nivel internacional.

Con el fin de enfrentar los problemas ambientales generados por el desarrollo, se inició en la década de los setenta, una reorganización administrativa del gobierno federal con un enfoque sobre los efectos de la contaminación en la salud humana que culminó con la creación de la Subsecretaría para el mejoramiento del Ambiente en la Secretaría de Salud, expresados en la Ley para prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. Esta ley también fue en respuesta a la conferencia de Naciones Unidas celebrada en 1972 en Suecia, conocida como la Cumbre de Estocolmo.

A finales de los setenta en virtud de las dificultades para continuar con el modelo de sustitución de importaciones, se diseñó una estrategia expansionista por parte del gobierno de López Portillo basada en la explotación intensiva de los campos petroleros del sureste del país, ya que se consideraba que la producción y exportación de petróleo generaría las divisas necesarias para impulsar la industrialización y el crecimiento del país, por lo que la economía mexicana se petrolizó rápidamente (Guillén, A., 2000); de esta forma uno de los recursos fósiles más importantes para la economía mexicana entraron en acción y se desencadenaron problemas ambientales derivados de la industria petrolera como la deforestación masiva de la selva tropical en el sureste mexicano.

En materia ambiental durante la década de los setenta y hasta 1984, los principales instrumentos con que contaba el Estado eran dos: en el plano legal, la Ley Federal para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental (1971) y en el aspecto de la gestión, un órgano de la administración que varias veces cambió de nombre y de ubicación en el aparato del gobierno, que en su inicio fue la Secretaría de Mejoramiento del Ambiente (1972-1976) insertada en el campo de la salud pública (Secretaría de Salubridad y Asistencia) y que finalizó como Subsecretaría de Ecología a partir de 1983 en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE).

La SEDUE tuvo avances importantes en los ochenta, particularmente en materia de control de la contaminación a través de un marco normativo que incluyó la LGEEPA publicada en 1988, la cual creó la obligatoriedad de la acción ecológica del gobierno, generando espacios de responsabilidad y concertación con particulares a partir de tres niveles de gobierno: el federal, el estatal, y el municipal.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (correspondiente al sexenio de Miguel de la Madrid) incluyó por primera vez el tema ecológico como factor explícito en el desarrollo social y económico del país, y se planearon estrategias para el uso adecuado de los recursos naturales, para la promoción de tecnologías eficientes y para evitar el crecimiento urbano en zonas concentradas del Distrito Federal, Guadalajara y Monterrey (Michele, G., 2002).

A partir de entonces se formularon una serie de cambios encaminados a una mayor regulación en materia de conservación dirigida a las diversas actividades económicas, como fue por ejemplo la reforma del Artículo 25 de la Constitución en 1983, y en el mismo año, la firma del Convenio para la Protección y Mejoramiento del Ambiente en la Zona Fronteriza, entre los gobiernos de México y EUA.

En 1984, la ley federal del ramo fue transformada en su artículo primero para abrir paso a una nueva concepción donde se manifestaba que el Estado debería generar normas para defender el medio ambiente, función que estaba ausente en la ley previa. Tres años más tarde, se elevó a rango constitucional la obligación de preservar y restaurar el equilibrio ecológico y se facultó al congreso para expedir leyes que esta-

---

blecieran las obligaciones conjuntas de las autoridades federales, estatales y municipales en materia de medio ambiente y su cuidado, que desde luego requerían la modificación de algunos artículos de la Constitución como el 27 y el 73. En el primero, se agregó la obligación del Estado de dictar las medidas necesarias para ayudar a mantener el equilibrio ecológico, mientras que en el segundo se autorizó al congreso a expedir leyes de orden ambiental, en particular, a la Asamblea de Representantes del Distrito Federal creada a partir de la reforma constitucional de ese año, para legislar en materia ambiental.

Lo anterior marca un cambio importante en el desarrollo de la política ambiental mexicana y en la definición de los diferentes ámbitos de responsabilidad pública en relación con los problemas relativos al medio ambiente. La LGEEPA a pesar de sus ulteriores modificaciones ha sido el instrumento rector de la operación de la política ambiental hasta hoy. Aquí se establecen las disposiciones para la protección de áreas naturales, prevención y control de la contaminación de la atmósfera, del suelo y del agua, así como el control de materiales y residuos peligrosos. Junto con esta ley se promulgaron 31 leyes locales en los estados y cinco reglamentos.

La SEDUE comenzó a vigilar el cumplimiento de los acuerdos con empresas a fin de verificar la inversión en tecnología anticontaminante, y se acordaron convenios con grandes empresas y asociaciones empresariales como el caso de la industria química, y se negoció el traslado de plantas a la periferia de la Ciudad de México. La idea era la de regular y vigilar a los causantes de mayor grado de contaminación (Michele, G., 2002).

Mientras que se generaban en México una serie de instrumentos jurídicos para la regulación en materia ambiental en la década de los ochenta, se presentaban ya síntomas de sobreexplotación de los recursos naturales, se observaba una creciente urbanización que inició en forma importante en la década de los sesenta, una desarticulación sectorial en materia ambiental, y una política de bajo perfil en el orden federal, estatal y municipal, que se manifestaba en la asignación de presupuestos en materia ambiental. Un problema importante era que la transferencia de atribuciones hacia los estados no iba acompañada de los recursos financieros necesarios para hacer frente a nuevas responsabilidades, ya que éstos deberían

de hacerse cargo de la administración de las áreas naturales protegidas, la prevención de la contaminación atmosférica y el control de residuos.

La asignación de pocos recursos financieros pueden atribuirse a la puesta en marcha de las reformas neoliberales, que tenían entre sus objetivos el adelgazamiento del Estado –especialmente en el gasto social– y una apertura comercial indiscriminada. La crisis de la deuda externa impedía seguir utilizando financiamiento externo como mecanismo corrector, por lo que se redefinió el papel económico del Estado a través de la privatización que arrancó en 1983 para liberar recursos y enfocarlos a otras actividades así como al pago de la deuda externa. Esta política fue la pauta para que una serie de empresas transnacionales, principalmente norteamericanas, adquirieran empresas que anteriormente pertenecían al Estado dentro de las que se encuentran algunas vinculadas con la producción de bienes naturales, el sector minero, entre otros<sup>20</sup>.

Todos estos cambios significaron una etapa de reformas institucionales mediante las cuales el Estado mexicano fue edificando sus capacidades de gestión para operar una política ambiental. El período de reestructuración neoliberal que vivió el sistema económico mexicano, a partir de la segunda mitad de los ochenta, coincidió en la construcción de iniciativas por parte del Estado para generar capacidades de gestión pública en materia ambiental a nivel nacional. Esta normatividad indicaría a los poderes públicos cuando y en qué condiciones intervenir en acciones de defensa del medio ambiente, y cuáles eran los mecanismos y responsabilidades de los poderes estatales, ya que hasta entonces privaba la ausencia de reglas objetivas para la actuación gubernamental y se enfrentaban reclamos demandando acciones para detener el deterioro ambiental. De esta forma la década de los ochenta se reconoce como el período de construcción de normas y de dar respuesta a través de éstas para compensar los daños.

En esta misma década, la diplomacia ambiental comenzaba a ser parte de la agenda nacional y la orientación del gobierno mexicano fue la de asumir activamente esta nueva corriente internacional de intereses, sobre

---

<sup>20</sup> Entre 1982 y 1988, el Estado se había retirado totalmente de la industria automotriz, textil, de bienes de consumo duradero, de la industria química básica, de la producción de azúcar y parcialmente de la minería, entre otros sectores. Guillén, A., (2000), p. 66.

---

todo en el marco de una creciente presión de EUA en relación con la contaminación en la zona fronteriza. Aunque las autoridades privilegiaban las zonas metropolitanas, crecieron las actividades comunes entre México y EUA para atender esa zona. En 1988 el gobierno mexicano ratificó el Protocolo de Montreal (1987) para la protección de la capa de ozono y firmó el convenio de Basilea (1989) para regular el tránsito de desechos peligrosos. La presencia de México en foros internacionales se caracterizó por el alineamiento con las tendencias encabezadas por los países desarrollados, de modo distinto a como ocurría con los gobiernos de países como Brasil, India o China, que esquivaban las presiones ambientales internacionales para no afectar su desarrollo industrial.

Para paliar el impacto en los crecientes problemas ambientales –con limitados recursos financieros– se creó en 1992 la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que propiciaba un marco institucional más articulado entre las políticas sociales y ambientales, lo que implicó a su vez que la Subsecretaría de Ecología se reorganizara en dos órganos desconcentrados clave para la política ambiental: el Instituto Nacional de Ecología (INE), encargado de generar normas y definir políticas, y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PROFEPa) responsable de vigilar y fiscalizar el cumplimiento de las normas y leyes a fin de contribuir con el desarrollo sustentable.

En la primera mitad de la década de los noventa, la estrategia en materia ambiental por parte del gobierno mexicano fue la de generar infraestructura de alcance nacional para el tratamiento de los residuos industriales peligrosos, por lo que lanzó el programa para Minimización y Manejo Integral de Residuos Peligrosos en México (PRORIP), que proponía la modernización ambiental que coincidía con la tendencia de los negocios internacionales, y que se traducía en la creación de un nuevo sector económico en el país, el tratamiento de desechos tóxicos (Michele, G., 2002).

Esta modernización formaba parte de la estrategia económica, lo que implicaba desregular la economía, abrir la economía al exterior, volcar la producción hacia el mercado mundial confiando el comando del proceso modernizador al gran capital transnacional y nacional. (Guillén, A., 2000) Destaca aquí la participación de capital extranjero en empresas siderúrgicas y mineras, por lo que la acción del Estado quedó acotada a unas cuantas actividades importantes.

En el sexenio de 1994-2000 en concordancia con la política económica de apertura y consolidación de una serie de acuerdos comerciales internacionales como el TLCAN, acuerdos con la Unión Europea y con diversos países latinoamericanos, el horizonte de la política ambiental apareció de modo claro y con mucha coherencia en relación con la temática internacional, encaminada a la certificación y el circuito de negocios ambientales.

Ganó también fuerza la búsqueda de nuevos espacios de concertación con el sector empresarial, fundamentalmente mediante la inducción de acciones voluntarias por parte de las empresas. Con la creación de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) en 1994, por primera vez existió en la administración pública un organismo que reunía la gestión de los recursos naturales renovables con la del medio ambiente desde el punto de vista integral, que implicaba la idea de un desarrollo sustentable. La SEMARNAP define sus actividades a partir de tres estrategias: contener las tendencias del deterioro del medio ambiente, fomentar la producción limpia y sustentable, y contribuir al desarrollo, donde se reconoce al desarrollo industrial como pieza clave de las transformaciones regionales y ambientales, la importancia de la regulación y se reconoce de manera indispensable el quehacer ambiental cuyo fundamento son los intereses ambientales, la regulación y conversión de empresas.

Una nueva transformación se dió en el 2000, la misión desde entonces será la de una gestión funcional que permitirá impulsar una política de protección ambiental orientada a preservar los recursos naturales e incidir en las causas de la contaminación, la pérdida de ecosistemas y de biodiversidad<sup>21</sup>.

A lo largo de treinta años de trabajos en materia ambiental la percepción de ésta ha evolucionado así como los conceptos, hasta llegar a lo que se ha denominado desarrollo sustentable, lo que desde luego ha implicado la adaptación de un marco regulatorio estricto y la creación o modificación de instancias que se ocupan de estos asuntos. Sin embar-

---

<sup>21</sup> Ver [www.semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)

---

go, en el caso de México al igual que en Canadá esta historia de triunfos en materia ambiental se enfrenta a dos problemas importantes.

El primero es el relacionado con la descentralización de responsabilidades encaminadas al mejoramiento del medio ambiente en los tres niveles de gobierno y sus limitaciones financieras; mientras que en el caso de Canadá el problema es la falta de coordinación de acciones intraprovinciales, en México las limitaciones son de tipo financiero para la ejecución de los programas, lo que desde luego ha propiciado que no se cumplan cabalmente algunos objetivos o que en su defecto se privatizen algunas actividades –por falta de recursos financieros– como es el caso del agua en algunos municipios que no tienen recursos para desarrollar obras de infraestructura o saneamiento, y que pone en riesgo las políticas ambientales. Un segundo aspecto, es la apertura económica sin límites a la inversión extranjera y las limitaciones que esto puede acarrear en materia ambiental; desde luego que los acuerdos de libre comercio también inciden en materia ambiental como se verá en el próximo apartado.

Muchos de los cambios más relevantes en la política ambiental mexicana, como la elevación de la institución que rige sobre el ambiente a rango de Secretaría de Estado y la reforma a la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA), se presentaron después de la firma del Tratado. Sin embargo, la debilidad del marco institucional mexicano frente a los compromisos asumidos en el TLCAN, la corrupción y la falta de mecanismos adecuados para impulsar la participación ciudadana son elementos que hacen vulnerable la política ambiental en México.

### **El TLCAN y la cooperación ambiental entre México y Canadá**

La firma del TLCAN se convirtió en uno de los proyectos más importantes para Canadá y México en materia económica, comercial y ambiental. Para los EUA era claro que la firma de este acuerdo comercial con sus dos socios profundizaría la relación comercial y permitiría mayores facilidades a la inversión extranjera, en cierta forma formalizaba y perfeccionaba un proceso histórico de integración silenciosa entre los tres países. La firma del TLCAN fue una integración subordinada en la que prevalecieron en todo momento los intereses de EUA (Guillén, A., 2000, p 100), y que tendría también sus repercusiones a nivel ambiental.

A pesar del particular interés sobre el medio ambiente que muestra el TLCAN y del compromiso en la elaboración, aplicación de leyes y reglamentos en esta materia, así como del condicionamiento a su ratificación por parte del gobierno de Clinton para incluir acuerdos paralelos en materia ambiental y de ser posiblemente el acuerdo más verde de la historia, inevitablemente entran en conflicto los intereses económicos con los ambientales, lo que repercute en coordinación de políticas ambientales en México y Canadá.

Dentro del TLCAN existen dos acuerdos paralelos que se firmaron como son el Acuerdo Norteamericano de Cooperación en materia de Medio Ambiente y la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA). El primero tiene como objetivo reforzar la protección del medio ambiente en el contexto del libre cambio en los tres países así como procurar mejorar las condiciones ambientales por medio de la cooperación, y fue concebido como un instrumento político para paliar tensiones y obtener los votos en el Congreso norteamericano para la firma del acuerdo; mientras que la CCA es la pieza central del régimen ambiental del TLCAN, ya que institucionaliza y supervisa el cumplimiento de la cooperación ambiental. Los grupos ambientalistas presionaron mucho para vincular al comercio con el medio ambiente, de ahí la creación del mecanismo y la adopción de acuerdos sobre el medio ambiente y su conservación.

El TLCAN, a través de estas instancias, pone énfasis en la necesidad de una mayor coordinación entre sus políticas comerciales y ambientales, situación que resulta incompatible debido a las cláusulas en materia comercial que protegen al inversionista y que ponen en evidencia, además, que la conservación del medio ambiente ya no depende forzosamente de la legislación de cada país sino de los intereses que tenga una empresa y los derechos que le confiere específicamente el Capítulo 11 del TLCAN.

En efecto, el Capítulo 11 del TLCAN tiene impactos tanto políticos como comerciales, ya que encierra disposiciones orientadas a proteger a los inversionistas de prácticas discriminatorias o de expropiación (que incluye el nivel federal y estatal en el país sede). Una de las innovaciones del tratado es una disposición por medio de la cual las empresas privadas pueden interponer quejas en contra de los Estados signatarios del acuerdo, en caso de que no respetarse lo dispuesto en el Capítulo 11

---

argumentando prácticas discriminatorias, las cuáles se llevan a las instancias pertinentes y deben concluir con compensaciones monetarias importantes a las empresa que se ha amparado bajo este capítulo. De tal forma, que las disposiciones de este capítulo concebidas como una protección para el inversionista, son también utilizadas como un arma ofensiva para obtener o mantener ventajas comerciales, lo que ha propiciado que los países sean cautelosos al introducir una nueva reglamentación que pueda afectar los intereses de empresas ya establecidas.

Un caso muy controvertido al respecto se presentó en México a inicios de la década de los noventa, cuando bajo el principio de la modernización y la búsqueda de nuevas tecnologías en materia ambiental, aunado a las facilidades otorgadas al capital extranjero, se permitió la entrada en este país a la empresa Metalclad<sup>22</sup> (empresa estadounidense de manejo de residuos industriales que adquirió 94% de la empresa mexicana COTERIN en 1993). Dicha empresa interpuso una demanda por 70 millones de dólares en contra del gobierno mexicano por los daños y perjuicios provocados al no haber podido ejercer su derecho de propiedad en torno a la inversión realizada a causa de la politización creada por intereses ajenos al interés público en función del Capítulo 11 del TLCAN, ya que los derechos de propiedad no pueden estar subordinados a regulaciones que favorezcan intereses nacionales. El panel arbitral (agosto del 2000) determinó que México violó el TLCAN y en consecuencia debía pagar una indemnización de 16,7 millones de dólares a Metalclad, situación que el país trató de revertir argumentado el carácter de la organización política y administrativa, y que en materia de desechos tóxicos en México se tenían objetivos de regulación legítimos (Medellín-Milán P. y L.M. Nieto-Caraveo, 2001).

Canadá también se ha enfrentado a este tipo de demandas. En 1997 la empresa norteamericana Ethil Corporation interpuso un recurso en contra del gobierno canadiense por un monto de 200 millones de dólares por el daño causado a su filial Ethil Canada cuando el gobierno de Canadá prohibió el aditivo MMT en las gasolinas, ya lo había prohibido en 1995, por lo que reclamó el incremento en las emisiones de los

---

<sup>22</sup> Los planes de expansión de Metalclad Corporation cuya casa matriz se encuentra en California, implicaban el control del 70% del negocio del manejo de desechos a través de una serie de alianzas con empresas locales en México.

automóviles. Ethyl no solamente discutió respecto de la queja, sino que también argumentó que las acciones de Canadá eran equivalentes a una expropiación, además de los daños que le causaba a su reputación. El gobierno de Canadá decidió, junto con la empresa de EUA, levantar la prohibición y pagar a Ethyl 13 millones de dólares, así como modificar la queja en relación a las evidencias del daño que el MMT causa al medio ambiente (Dwivedi, O.P., 2001, p 198).

Estos casos muestran la supremacía que en materia comercial tiene el TLCAN frente a la legislación nacional en cada país y la imposibilidad de anteponer un criterio ambiental –tan delicado como lo es el confinamiento de desechos tóxicos o los daños al medio ambiente– frente a un asunto comercial. El Capítulo 20 del TLCAN prevé paneles ambientales, sin embargo, la mayoría de las controversias se han resuelto en paneles exclusivamente a nivel comercial.

Es prácticamente imposible que el TLCAN tenga un impacto importante en materia ambiental, ya que es muy difícil aislarlo de los factores económicos y políticos. El tratado aborda la problemática del medio ambiente, pero esto queda como un dato ajeno en relación con la política comercial, se rechaza el enfoque estrictamente defensivo orientado a prevenir las barreras no arancelarias de naturaleza ambiental por un enfoque que favorece los criterios comerciales.

Es claro que una de las repercusiones del TLCAN es la ausencia de nuevos criterios ambientales que causen controversias, lo que se ve reflejado en el caso de México, en los indicadores de deterioro y contaminación del suelo, agua y aire reportados por el Sistema de Cuentas Nacionales y Ecológicas a partir de la entrada en vigor del TLCAN, los cuales han empeorado en un 31,5%, 16,0% y 18,3% a 1999 respectivamente, en tanto que el gasto destinado a la política ambiental se ha reducido y tiende a reponer sólo un 3% del capital natural perdido. En el caso canadiense encontramos una situación similar con el incremento en la explotación de las arenas bituminosas, que llevan consigo una importante producción de gases de invernadero.

¿Cómo poner en marcha un programa de cooperación ambiental efectivo entre estos dos países? Existe un grupo de trabajo entre Canadá

---

y México que avanza hacia una mayor cooperación en materia ambiental relacionado particularmente con la administración sustentable de los bosques. Los trabajos se enfocan en áreas como el cambio climático, en lo relativo a los bosques, el tráfico ilegal de fauna y flora, a los servicios ambientales así como a temas relacionados con tecnología y entrenamiento relacionados con la producción y conservación forestal. Los Estados y las provincias están invitados a formar parte de este grupo de trabajo con el fin de construir un grupo importante en este sector. Sin embargo es un aspecto muy particular dentro del medio ambiente.

Desde luego, que una parte importante de la cooperación ambiental entre México y Canadá se enmarca de manera formal en el TLCAN. Sin embargo, más que ser un instrumento que coadyuve al mejoramiento del medio ambiente y la cooperación, lo que ha propiciado es una suerte de relajamiento en la regulación en ambos países debido a la protección al capital privado, por lo que resulta muy difícil la adopción de medidas más rigurosas.

Recientemente se han ido modelando otras formas de cooperación ambiental en América del Norte que se desprenden en cierta forma del TLCAN, pero que sin duda corresponde a un proyecto más amplio basado en la cooperación y seguridad de la región. Se trata del Acuerdo de Seguridad y Prosperidad de América del Norte (ASPAN), donde la cooperación ambiental es importante, pero al igual que el TLCAN ésta sigue acotada y se enfrenta invariablemente a los intereses del capital privado.

En materia ambiental, el ASPAN comprende temas tan importantes como son: el de la energía, el acceso al recurso, el desarrollo en la eficiencia energética y tecnologías sustentables, la legislación en materia de comercio e inversión, la administración e impactos ambientales. En este caso, más allá de la cooperación bilateral, lo que más interesa es la coordinación trilateral de una política energética sustentable y la seguridad regional en el área de América del Norte (Center for Strategic and International Studies, 2005).

La cooperación resulta imprescindible ya que la idea de desarrollo sustentable se fundamenta en mantener un abasto seguro y continuo de recursos naturales como agua y petróleo, fundamentalmente, que dis-

ponen principalmente México y Canadá. Lo importante en este nuevo compromiso de cooperación ambiental también es el acceso seguro a las inversiones extranjeras en estos rubros. Desde luego aquí más que la protección del medio ambiente, lo que se protege son las inversiones en estos sectores estratégicos, y es por eso que el ASPAN pone especial interés respecto de la legislación en materia de comercio e inversión en el ramo ambiental<sup>23</sup>. De esta forma nuevamente, tanto Canadá como México quedan rebasados por un acuerdo comercial. Desde luego esto no impide que puedan realizar acciones conjuntas, sin embargo hasta ahora una buena parte se enmarcan dentro de los convenios pactados a nivel trinacional.

## Conclusiones

La historia económica de Canadá y México presenta algunas similitudes como es la importante participación del capital extranjero –principalmente norteamericano– así como un intercambio comercial muy dinámico con un socio común con el que comparten su frontera y alrededor del cual gravita un intercambio comercial muy dinámico, que genera un conflicto de intereses entre lo económico y lo ambiental.

La situación geográfica, las inversiones y el comercio han influido en el desempeño económico en la economía mexicana y canadiense, lo que ha propiciado una dependencia económica estructural, que ha favorecido más la parte económica que la protección del ambiente y que además ha incidido en forma decisiva en la adopción de una regulación más rigurosa en materia ambiental.

Las políticas ambientales tanto en Canadá como en México, han recorrido un largo camino y presentan algunos inconvenientes, mientras que en México existe una normatividad importante, hay poca rigidez en su ejecución debido en parte a la corrupción y a los escasos recursos financieros, principalmente a nivel municipal, lo que ha propiciado la participación del capital privado así como el relajamiento de los criterios ambientales. En Canadá lo que se observa es la falta de coordinación intraprovincial, debido a las diferentes prioridades que en materia am-

---

<sup>23</sup> En el caso de México, las reformas propuestas en relación a la participación del capital extranjero en Pemex forman parte de este acuerdo.

---

biental tiene cada provincia, lo que genera una descoordinación hacia una política más rigurosa a nivel nacional. La solución de los problemas ambientales requiere de una mayor cooperación entre los gobiernos federales y provinciales, por lo que el gobierno canadiense debe establecer estándares mínimos para asegurarse que ninguna provincia se convierta en un refugio de industrias contaminantes, para lo cual debe contemplar las diferencias entre las provincias. Este es un asunto delicado ya que en el caso de la producción de petróleo a partir de las arenas bituminosas de Alberta se tiene un problema difícil de controlar, toda vez que la producción está controlada en parte importante por empresas de EUA que son protegidas por el Capítulo 11 del TLCAN, donde los derechos de propiedad no pueden subordinarse a regulaciones locales que favorezcan intereses nacionales, por lo que difícilmente se dará marcha atrás.

La firma de acuerdos comerciales que comprende aspectos de tipo ambiental, como el TLCAN o el ASPAN, por su naturaleza misma sobreponen intereses económicos sobre asuntos de conservación del medio ambiente. Lo novedoso de estos acuerdos, ya no es solamente la protección que se otorga a las inversiones privadas, sino la supremacía que pueden llegar a tener los intereses privados por encima de la legislación en materia ambiental del país huésped. De tal forma que cualquier acuerdo de cooperación, de regulación ambiental y de una mayor rigurosidad en materia ambiental se verá limitado por un actor que tomó importancia en el Capítulo 11 del TLCAN, y que se reafirma en el ASPAN, como es el capital privado.

La firma del TLCAN y con ello el Capítulo 11 de éste, abren una nueva experiencia en materia ambiental en ambos países, ya que se pone de manifiesto que cualquier iniciativa en materia de control ambiental debe de pasar por una estricta revisión para no afectar los derechos de las empresas privadas ya establecidas, lo que desde luego es un dique para cualquier entendimiento en materia ambiental conjunta. Esto obliga a valorar el peso económico de la integración comercial en la consecución del desarrollo sustentable y la capacidad de acción conjunta de México y Canadá.

Las acciones que se puedan implementar en el marco del TLCAN resultarán insuficientes, se ha visto que es difícil que las controversias se

resuelvan en el dominio estrictamente de lo ambiental, toda vez que cualquier gestión estatal, provincial o municipal queda rebasada por un marco supranacional.

Resulta imprescindible entonces, que Canadá y México, realicen esfuerzos para alcanzar una mayor cooperación ambiental dentro del proceso de integración. Algo fundamental sería el lograr proponer nuevos criterios de regulación ambiental que equilibren los actuales acuerdos, a través de una acción conjunta que sea capaz de hacer un contrapeso en relación con lo que prevalece actualmente, ya que mientras no exista regulación alguna respecto de las inversiones, será difícil alcanzar este objetivo.

Así como Canadá ha logrado tener una política diferente a la norteamericana en América Latina, podría proponer una regulación diferente en materia ambiental que seguramente podría ser secundada por México. Canadá defiende mucho la idea del medio ambiente, la sociedad canadiense ha expresado incesantemente la necesidad de defender el desarrollo sustentable, bien podría ser un líder apoyado por México. Sin embargo ésta es una tarea difícil, aún más cuando se observa que la alineación política está muy cargada hacia la derecha, a favor de los intereses del capital privado y la protección que se brinda a los inversionistas por parte de los tres gobiernos, en donde el tema ambiental aparece como un tema de segundo orden.

Mientras no exista una regulación más severa en materia ambiental en el marco del ASPAN y el TLCAN, tampoco se tendrán políticas ni leyes más rigurosas en el cuidado del medio ambiente, lo que propiciará una inadecuada protección de los recursos naturales. Es necesario incorporar límites, sin embargo lo que se visualiza en el ASPAN no es precisamente eso, ya que para los gobiernos de Canadá y México la primera preocupación continúa siendo el orden económico más que ambiental. La cooperación entre estos dos países, requiere de resolver la contradicción entre economía y ambiente.

---

## Bibliografía

- Boyd, David R. (David Richard), (2001). "Canada vs. the OECD. An Environmental Comparison", OCDE - University of Victoria (B.C.). Eco-Chair of Environmental Law and Policy. <http://www.environmentalindicators.com/htdocs/PDF/FullReport.pdf>
- Canadian Association of Petroleum Producers (CAPP), (2007). "CAPP Stewardship Report", [http://stewardship.capp.ca/pdfs/CAPP\\_2007\\_Stewardship\\_Report.pdf](http://stewardship.capp.ca/pdfs/CAPP_2007_Stewardship_Report.pdf)
- Center for Strategic and International Studies (CSIS), Building a North America Community , (2005). *Report of an Independent Task Force*, patrocinado por el Council on Foreign Relations (EU), Canadian Council of Chief Executives (Canadá) y el Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales ( México).
- Dwivedi, O.P. y Kyba, P. (2001). *Sustainable development*, Broadview Press, Canadá.
- El Financiero*, 16 de febrero 2008. <http://www.elfinanciero.com.mx/ElFinanciero/Portal/cfpages/contentmgr.cfm?docId=92090&docTipo=1&orderby=docid&sortby=ASC>
- Gobierno de Canadá, [http://geo.international.gc.ca/can-am/washington/trade\\_and\\_investment/trade\\_partnership-en.asp](http://geo.international.gc.ca/can-am/washington/trade_and_investment/trade_partnership-en.asp)
- Guillén, A., (2000). *México hacia el siglo XXI. Crisis y modelo económico alternativo*, Plaza y Valdés-UAM, México.
- Hansen, Roger (1971). *Política del desarrollo mexicano*, S. XXI, México.
- Mayrand, Karel y Paquin, Marc, L'ALÉNA et l'environnement : succès et limites d'un modèle novateur, Centre International Unisféra, noviembre 2003, [http://www.unisfera.org/IMG/pdf/Mayrand-Paquin\\_-ALÉNA\\_-\\_Nov\\_2003.pdf](http://www.unisfera.org/IMG/pdf/Mayrand-Paquin_-ALÉNA_-_Nov_2003.pdf)
- La Jornada*, viernes 10 de noviembre de 2006.

Laliberté, Lucile (1992). "La mondialisation et le bilan des investissements internationaux du Canadá, 1950 a 1992", *Statistiques Canada, documento no. 6*, número 67-202-XPB, Canadá.

Le Devoir, 16 noviembre 2002, Industrie Canada, junio 1998, <http://strategis.ic.gc.ca/epic/site/auto-auto.nsf/fr/am01165f.html>

Leff, Enrique, (2007). "Foro Políticas Públicas para el Desarrollo de México", PNUD/BM/BID/OCDE/CEPAL/CIDE México D. F., 7-8 de febrero, [http://www.foropoliticaspUBLICAS.org.mx/docs/ForoPolPub\\_Enrique%20Leff.doc](http://www.foropoliticaspUBLICAS.org.mx/docs/ForoPolPub_Enrique%20Leff.doc)

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental (LGEEPA), <http://www.conanp.gob.mx/anp/legal/LGEEPA.pdf>

Ley de Aguas Nacionales, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/16.pdf>

Ley Forestal, <http://www.esonora.gob.mx/cgeson/servicios/leyes/federales/leyes/Ley%20Forestal.pdf>

Ley de Conservación de Suelos, <http://www.parlamento.gub.uy/leyes/ AccesoTextoLey.asp?Ley=15239&Anchor=>

Ley General de Asentamientos Humanos, <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/133.pdf>

Medellín-Milán P. y L.M. Nieto-Caraveo (2001). "Metalclad: Expropiación a los derechos de los mexicanos. Correcciones al TLCAN y repercusiones en el ALCA", en: *Pulso, Diario de San Luis*, Sección Ideas, Pág. 4a del jueves 17 de mayo de 2001, México. URL: <http://ambiental.uaslp.mx/productos/caso.html>

Michele, G., (2002). "Política ambiental en México y su dimensión regional", en *Región y Sociedad*, vol XIV, No. 23, El Colegio de Sonora, México.

- Montero, D., (2006). *Les Grands Lacs et le Saint-Laurent face au défi du développement et nouvelles besoins d'eau*, ponencia presentada en Saumure, Francia 9-10 junio.
- Montero, Delia, (2007). "La disponibilidad de agua en México y la participación de los grandes conglomerados internacionales", *Denarius*, 2007.
- Montero, Delia, (2007). "El proceso de globalización y el comercio intraprovincial en Canadá", en Montero y Correa (Coords) *América del Norte. Una integración excluyente*, Ed. Plaza y Valdéz-UAM, México.
- Montero, D. (2008). "El agua en Canadá. Un recurso a evaluar en el marco del ASPAN", en dictámen.
- Nikiforuk, André, (2007). "On the table: Water, Energy and North American Integration", Octubre 12, Munk Centre for International Studies, University of Toronto, [http://www.powi.ca/pdfs/waterdiversion/waterdiversion\\_onthetable\\_new.pdf](http://www.powi.ca/pdfs/waterdiversion/waterdiversion_onthetable_new.pdf)
- Niosi Jorge, (1983). *Les multinacionales canadiennes*, Boréal Express, Québec.
- OECD, *Enviromental Performance Reviews Canada*, France, 2004.
- [www. semarnat.gob.mx](http://www.semarnat.gob.mx)