



LA SUPERVISIÓN, LOS PARTICULARES Y LA ACTIVIDAD COMERCIAL: ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE

Gerardo Iván Guzmán Sánchez*
(givan.guzman@hotmail.com)

Resumen: El presente análisis tiene por objeto conocer el origen, contenido, y utilidad del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACCAN) como instrumento paralelo a un Tratado Internacional, así como señalar que las partes se obligan entre sí para materializar esos compromisos en sus territorios, y no tanto para lo que cada uno de los países debe hacer para evitar repercusiones ambientales graves a causa de las actividades comerciales que impactan en el territorio de las otras.

Palabras clave: Acuerdo, tratado, partes, órganos, comisión protección, mejoramiento, medio ambiente, medidas, cooperación, objetivos, funciones, procedimientos, actividades comerciales, particulares, procedimientos obligaciones, control, regulación, supervisión y exportación.

Summary: This analysis is intended to determine the origin, content, and usefulness of the Agreement on Environmental Cooperation of North America (ACCAN) as a parallel instrument to an international treaty, and noted that the parties agree with each other to realize these commitments in their territories, and not so much for what each country should do to avoid serious environmental impacts due to commercial activities that impact on the territory of the other.

Key Words: Agreement, treaty, parts, bodies, commission protection, improvement, environmental measures, cooperation, objectives, functions, procedures, business, private, obligations procedures, control, regulation, supervision and export.

1. INTRODUCCIÓN

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACCAN) fue suscrito por los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de Norte América y Canadá como un instrumento paralelo al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN); celebrado en 1993 por las mismas naciones con

* Estudiante de la Licenciatura en Derecho. Facultad de Comercio, Administración y Ciencias Sociales. Universidad Autónoma de Tamaulipas. México.

fines de proteger el medio ambiente.¹ El fundamento constitucional de los Acuerdos Internacionales lo encontramos en el Artículo 89 de la Constitución Federal, en el que se faculta al Ejecutivo Federal para suscribir "Acuerdos"; ello sin dejar de lado los Artículos 1º y 133 del mismo ordenamiento en lo que concierne a los Tratados Internacionales.² La finalidad de los acuerdos internacionales es precisamente de apoyo y cooperación en determinadas áreas, según se pacte y conforme a las necesidades que surjan entre los sujetos involucrados. Aunque el ACCAN es un instrumento de carácter internacional, el mismo refleja un fuerte mantenimiento de los cercos nacionales en cuanto a la materialización de ciertas actividades que cada uno de los Estados parte deben llevar a cabo en lo particular, sin llevar las cosas al plano internacional. El acuerdo en cita tiene una estructura orgánica con funciones específicas, el órgano internacional encargado de aplicar el Acuerdo en ese plano es la denominada Comisión para la Cooperación Ambiental, que se integra por un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto, y cada figura tiene facultades propias que se consignan en el propio ACAAN.

Este análisis tiene por objeto conocer y dar a conocer de forma general el contenido del ACCAN, sus alcances, estructura y objetivo del mismo; señalar que el documento es de carácter instructivo y no tan facultativo para cada estado que lo suscribe; es decir, en la mayoría de los supuestos se ratifica lo que cada país está obligado hacer en materia ambiental en apego a sus leyes y reglamentos y no tanto a disposiciones internacionales, algo que el Acuerdo debería ampliar; se aborda la limitante que se pone al particular de acudir únicamente a las instancias locales sin otorgarle el derecho de ocurrir a la Comisión para la Cooperación Ambiental (Comisión) y además se cuestiona que la información del estado que guarda el medio ambiente y la relativa a las evaluaciones del impacto ambiental no sean verificables o por lo menos que ello no se expresa en el acuerdo.

La estructura del presente trabajo de investigación está seccionada en cinco partes: la primera sobre la introducción, la segunda sintetiza los antecedentes del Acuerdo de Cooperación, la tercera refiere a la estructura del ACCAN, en la cuarta se hace un análisis sobre el contenido analizado y en el apartado quinto se hacen propuestas y conclusiones.

2. ANTECEDENTES

En el Artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos se establece que los Tratados Internacionales que suscriba el Estado Mexicano serán ley suprema; entendiéndose que el ACCAN es un acuerdo paralelo a un tratado internacional como lo es el TLCAN, dicho Acuerdo es de carácter obligatorio para las partes.³ En ese sentido, los gobiernos de los Estados partes, suscribieron el ACCAN en 1993, de forma adherida al tratado

¹ GUZMÁN, Elena. Análisis Constitucional del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, en línea: < <http://www.patagoniasinrepresas.cl> (Consultada noviembre 28, 2012) pp. 83-85.

² *Ibíd.*

³ Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011, Art. 133.

internacional en referencia. El ACCAN se adoptó con el objetivo de regular el impacto ambiental que las actividades comerciales producto del TLCAN causaran al medio ambiente, ya que el propio tratado no contenía disposiciones de prevención, control y medición de los cambios al ambiente. En ese contexto, en los Estados Unidos, organizaciones gubernamentales ejercieron presión para que se adoptara un acuerdo en el que contemplara la correcta aplicación de las normas ambientales, en vista de que el TLCAN no proveía de ello. El Acuerdo de Cooperación llegó a ser una condición para que el Tratado de Libre Comercio fuera apoyado por el Congreso Norteamericano; por lo tanto, era indispensable que las cuestiones ambientales con la entrada en vigor del tratado y la puesta en marcha de las actividades comerciales, se tomaran en cuenta de forma paralela o después de las negociaciones de comercio internacional entre los países en referencia.⁴ El ACCAN terminó de negociarse el 12 de agosto de 1993 y se firmó el 14 de septiembre del mismo año.⁵

3. ESTRUCTURA

El Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte contiene 51 Artículos y 5 anexos; se divide en un preámbulo y siete partes. El preámbulo contiene la exposición del convencimiento de los Estados Nación que lo suscriben, sobre la importancia de conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios; reafirman que las políticas en materia ambiental como Estados soberanos, no causen perjuicio al medio ambiente de otras naciones. En este mismo apartado se reconoce la interrelación de sus medios ambientes; aceptan que sus vínculos son cada vez más estrechos, tomando en cuenta no solamente el Acuerdo objeto de análisis, sino también por la suscripción del TLCAN. Consideran importante la participación de la sociedad en la conservación del medio ambiente; toman en cuenta que hay diferencias entre las riquezas naturales, condiciones climáticas, sus capacidades tecnológicas y de infraestructura. Hacen referencia a la Declaración de Estocolmo sobre Medio Humano de 1972 y la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992, sin dejar de lado las leyes, otros Acuerdos en materia ambiental de carácter internacional y las políticas correspondientes de modo que se promueva la cooperación entre ellos. Se convencen de la creación de una Comisión mediante la que se facilite la cooperación en entre los países involucrados.⁶

La primera parte comprende los objetivos del Acuerdo, los que consisten en alentar la protección y evitar el deterioro del medio ambiente en los países que forman parte del mismo, con un enfoque sustentable. Promover el desarrollo sustentable a partir de la cooperación que suscriben; encaminarse a conservar, proteger y mejorar el medio ambiente; apoyar las metas y los objetivos y las metas ambientales consignadas en el TLCAN; mejor la observancia y la

⁴ CAMPINS, Mar. El Acuerdo Complementario de Cooperación Ambiental de América del Norte y la Participación de Canadá, en línea: < <http://books.google.com.mx/books>> (Consultada noviembre 30, 2012) pp. 376-377.

⁵ MORALES, Eliezer (*et al*). La Nueva Relación de México con América del Norte, en línea: < <http://books.google.com.mx/books>> (Consultada noviembre 30, 2012) pp. 314.

⁶ Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, entre el Gobierno de Canadá, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, 1993, p. 2.

aplicación de leyes y reglamento en materia ambiental; promover la transparencia y la participación de la sociedad en la elaboración de leyes, reglamentos y políticas ambientales; promover medidas ambientales efectivas y económicamente eficientes y la promoción de políticas y prácticas para prevenir la contaminación.⁷

La segunda parte es la relativa a las obligaciones, mismas que se dividen en compromisos generales, niveles de protección publicación medidas gubernamentales para la aplicación de leyes y reglamentos ambientales; el acceso de los particulares a los procedimientos y las garantías procesales. Las partes se obligan a elaborar periódicamente informes sobre el estado del medio ambiente en su territorio; elaborará y revisará medidas para enfrentar las contingencias ambientales, que en su ámbito territorial y de competencia promoverán la educación ambiental e influirán en la creación y evolución del derecho ambiental (legislación); fomentarán la investigación científica y el desarrollo de tecnología en la materia; llevarán la cabo la evaluación del impacto ambiental. Se obligan a que cada una de las partes publique a la brevedad, leyes, reglamentos, procedimientos y resoluciones administrativas que tengan relación con el Acuerdo objeto de análisis. Se constriñen a tomar medidas como nombrar y capacitar inspectores, vigilar el cumplimiento de las leyes e investigar presuntas violaciones, difundir información sobre publicar boletines o emitir otras publicaciones periódicas sobre procedimientos para la aplicación de leyes, promover auditorías ambientales, requerir registros e informes. Se sujetan a que los particulares puedan solicitar la investigación de presuntas violaciones a las leyes y reglamentos ambientales; garantizarán que las personas con interés jurídico tengan acceso a los procedimientos administrativos correspondientes, incluido el derecho a demandar por daños, solicitar sanciones y solicitar medidas precautorias. Las partes garantizarán los procedimientos administrativos, cuasijudiciales y judiciales, que cumplan con el debido proceso legal y que sean públicos.⁸

La tercera parte trata sobre la Comisión para la Cooperación Ambiental, que se subdivide en el apartado de la Comisión y como se integra la misma (un Consejo, un Secretariado y un Comité Consultivo Público Conjunto). El consejo, su estructura y procedimientos del Consejo, cada cuando se reúne, así como sus facultades y funciones, entre las que se encuentran la de servir como foro para la discusión de los asuntos ambientales que comprende el Acuerdo, supervisar el Secretariado, aprobar el programa y el presupuesto anuales de la Comisión; así como su facultad para examinar y elaborar recomendaciones sobre técnicas y metodologías; asimismo, que el Consejo tiene la autoridad para fortalecer la cooperación para elaborar leyes y reglamentos ambientales; que alentará la aplicación efectiva por cada una de las partes, de sus leyes y reglamentos, el cumplimiento de los mismos y la cooperación técnica entre los Estados Nación involucrados. El Consejo podrá promover la elaboración de recomendaciones sobre los límites adecuados para contaminantes específicos, tomando en cuenta la diferencia en los ecosistemas. En esta sección se establece también el Secretariado, su

⁷ *Ibíd.* Art. 1.

⁸ *Ibíd.* Arts. 2-7.

estructura, facultades y procedimientos; el informe anual de la Comisión, los informes del Secretariado, las peticiones relativas a la aplicación de la legislación ambiental, el expediente de hechos, los comités consultivos (público conjunto, nacionales, gubernamentales) y los idiomas oficiales que vienen siendo el español, el inglés y el francés.⁹

La cuarta parte, relativa a la cooperación y suministro de información, que se refiere a que las partes procurarán en todo momento, lograr el consenso sobre la interpretación y la aplicación de este Acuerdo, lo que harán por medio de la cooperación y las consultas cuando se considere que algún asunto puede afectar su funcionamiento. El suministro de información se refiere a que a petición del Consejo o del Secretario, cada una de las partes proporcionará la que dichos órganos requieran.¹⁰

La quinta parte del ACCAN, sobre las consultas y solución de controversias. Las consultas las podrán hacer cualquiera de las partes con alguna otra respecto de la refiere a que cuando no se logre resolver una asunto conforme a la consulta, se desarrolle una sesión extraordinaria para que se ponga fin a la controversia. Contiene también una solicitud de integración de un panel arbitral, la lista de panelistas, los requisitos para ser panelista, la selección del panel, las reglas del procedimiento, participación de la tercera parte, función de los expertos, informe preliminar, informe final, cumplimiento del informe final, revisión del cumplimiento, procedimientos adicionales y suspensión de beneficios.¹¹

La sexta parte relativa a las disposiciones generales, que contiene los principios para la aplicación de la legislación ambiental, derechos de particulares, protección de información, relación con otros tratados ambientales, extensión de las obligaciones, seguridad nacional, financiamiento de la Comisión, privilegios e inmunidades y algunas definiciones.¹²

La séptima parte del Acuerdo versa sobre las disposiciones generales, sus anexos, la entrada en vigor, las enmiendas, la adhesión, la denuncia, los textos auténticos. El ACCAN entró en vigor el 1° de enero de 1994, inmediatamente después del TLCAN; las partes podrán convenir modificaciones o adiciones a este Acuerdos y cualquier país o grupo de países pueden incorporarse al Acuerdo. Los anexos se refieren a las contribuciones monetarias, al procedimiento de aplicación y cobro en el ámbito interno de Canadá, la suspensión de beneficios, la extensión de las obligaciones y las definiciones específicas por país.¹³

4. ANÁLISIS

⁹ *Ibíd.* Arts. 8-19.

¹⁰ *Ibíd.* Arts. 20-21.

¹¹ *Ibíd.* Arts. 22-36.

¹² *Ibíd.* Arts. 37-45.

¹³ *Ibíd.* Arts. 46-51; pp. 35-42.

Siendo un Acuerdo de cooperación entre los tres sujetos del mismo, es muy importante la sujeción a todos los rubros del instrumento, principalmente al de las obligaciones, y si bien es cierto –por lo menos en México- que se elaboran informes sobre el estado que guarda el medio ambiente y que cada uno de los Estados miembros debe hacer evaluaciones del impacto ambiental en lo particular, queda la incógnita de quién supervisa la veracidad de los informes y el profesionalismo y autenticidad de las evaluaciones del impacto ambiental que cada país reporta y publica para con el otro; si bien, ello es una función que en el papel le corresponde al Consejo de la propia Comisión, queda el cabo suelto de cómo es que se materializa esa facultad.

El ACCAN es muy limitado en lo relativo a la exportación de productos de un Estado a otro, únicamente en el Artículo 2, numeral 3 establece que cada una de las Partes examinará la posibilidad de prohibir la exportación a territorio de las otras cuando se trate de pesticidas o sustancias tóxicas; si el uso de estos está prohibido en el propio territorio y además, que cualquiera de los tres países deberá notificar a los otros cuando prohíba el uso de una sustancia.¹⁴

El Artículo 6 del ordenamiento que se analiza (ACCAN) refiere que los particulares tendrán acceso a los procedimientos; sin embargo, cita que ello se hará conforme a las leyes y reglamentos internos de las partes, y no a una jurisdicción internacional, ya que el Acuerdo no es un instrumento local, sino que es de carácter supranacional, atendiendo la naturaleza del tratado que le dio origen.

5. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Considerando que el Acuerdo no establece la materialización de las facultades de la Comisión para la Cooperación Ambiental en cuanto a la supervisión de la veracidad de la información que cada parte publica sobre el estado que guarda el medio ambiente en su ámbito interno y sobre la transparencia de las evaluaciones del impacto ambiental, se propone que en el propio Acuerdo se mejore y se le otorguen facultades a la Comisión para inspeccionar en un país y en otro, con el objeto de generar certeza sobre lo que cada uno de éstos reporta para con el otro, de modo que se compruebe que en cada ámbito territorial se está haciendo lo que el Acuerdo ordena y lo que las leyes y reglamento establecen en la materia.

Si el ACCAN fue adoptado para prevenir, controlar y evitar el deterioro ambiental a causa de las actividades comerciales que hagan las partes entre sí, es muy limitado en cuanto a que solamente se establece la regulación de la exportación de sustancias peligrosas de un Estado a otro, ya que la actividad comercial implica el intercambio de infinidad de mercancía, incluso la que por alguna contingencia pueda causar daños al ambiente, a la salud de las personas y a los ecosistemas; por ello, se propone que el acuerdo se enriquezca incluyendo un apartado de regulación en materia ambiental de la exportación de mercancías que por contingencia puedan causar

¹⁴ *Ibíd.* Art. 2.

contaminación, deterioro ambiental o daños a la salud y se establezcan medidas de prevención, control y solución.

Se propone que el acceso de los particulares a los procedimientos que se consignan en el ACAAN, se amplíe al ámbito internacional, es decir, que no solamente se establezca que en su territorio nacional y ante las instancias de su país pueda tomar parte, ya que eso solamente se está ratificando, pues es disposición expresa de los ordenamientos locales en México en materia ambiental. Por ello, en el Acuerdo de Cooperación se debe incluir el derecho de los particulares afectados por actos o hechos que atenten contra el medio ambiente y la salud de su persona, que sean causados por otro Estado-Nación, con mayor razón en la frontera con Estados Unidos, de modo que las afectaciones se puedan denunciar ante la Comisión de Cooperación Ambiental.

Referencias:

Legislación:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2011.

Fuentes internacionales:

Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, entre el Gobierno de Canadá, el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos y el Gobierno de los Estados Unidos de América, 1993.

Fuentes electrónicas:

GUZMÁN, Elena. Análisis Constitucional del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, en línea:
< <http://www.patagoniasinrepresas.cl>>

CAMPINS, Mar. El Acuerdo Complementario de Cooperación Ambiental de América del Norte y la Participación de Canadá, en línea:
< <http://books.google.com.mx/books>>

MORALES, Eliezer (*et al*). La Nueva Relación de México con América del Norte, en línea:
< <http://books.google.com.mx/books>>