



La implementación de las disposiciones medioambientales en los tratados de libre comercio

Andrés Avila Akerberg

**Banco
Interamericano de
Desarrollo**

Sector de Integración
y Comercio

RESUMEN DE POLÍTICAS

BID-PB-128

Septiembre 2011

La implementación de las disposiciones medioambientales en los tratados de libre comercio

Andrés Avila Akerberg



Banco Interamericano de Desarrollo

2011

<http://www.iadb.org>

Cada publicación de la serie “Resúmenes de políticas” del Banco Interamericano de Desarrollo trata un tema de política determinado y plantea cursos de acción y recomendaciones específicas. La información y las opiniones que se presentan en estas publicaciones son exclusivamente de los autores y no expresan ni implican el aval del Banco Interamericano de Desarrollo, de su Directorio Ejecutivo ni de los países que representan.

Este documento puede reproducirse libremente.

Tabla de contenido

Introducción	iii
1. Antecedentes	1
1.1 El caso de México en el TLCAN.....	1
1.2 El caso de Chile en el TLC Chile-Estados Unidos	5
1.3 El caso de el Salvador y Costa Rica en el CAFTA-RD.....	16
1.3.1 El Salvador.....	16
1.3.2 Costa Rica	21
1.4 El caso de Perú en el TLC Perú-Estados Unidos.....	26
2. Provisiones ambientales incluidas dentro de los tratados de libre comercio	35
2.1 El tratado de libre comercio de América del Norte (TLCAN) y su acuerdo de cooperación ambiental	35
2.2 El tratado de libre comercio Chile–Estados Unidos	42
2.3 El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-RD).....	49
2.4 El tratado de libre comercio entre Perú y Estados Unidos.....	56
3. Implementación de las provisiones ambientales derivadas de los tratados de libre comercio	64
3.1 La experiencia de México en el TLCAN.....	64
3.2 La experiencia de Chile en el TLC Chile-Estados Unidos	74
3.3 La experiencia de El Salvador en el CAFTA-RD.....	81
3.4 La experiencia de Costa rica en el CAFTA-RD	96
3.5 La experiencia de Perú en el TLC Perú-Estados Unidos.....	103
4. Balance de la implementación	112
4.1 Fortalecimiento del Estado de Derecho y capacidad institucional ambiental.....	114
4.2 Mejores prácticas	119
4.3 Mejoramiento del clima de negocios y competitividad	123
4.4 Principales desafíos de la implementación	126
4.5 Recomendaciones	131

Conclusiones	136
Referencia bibliograficas	138
Entrevistas realizadas	152

Introducción

Durante la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés) la inclusión de provisiones ambientales marcó un hito en la historia de las negociaciones de acuerdos comerciales ya que nunca antes se habían incorporado estos compromisos. Más llamativo aún resultó que este suceso se dio en la negociación de un acuerdo entre países con considerables diferencias en niveles de desarrollo: por un lado estaban Canadá y Estados Unidos y, por el otro, México.

Han transcurrido ya más de 16 años desde la entrada en vigor del TLCAN y las preocupaciones que existieron durante las negociaciones en torno a los impactos —positivos y negativos— sobre el medio ambiente se han ido disipando. No obstante, el hecho de haberse incluido provisiones ambientales dentro del acuerdo, más allá de poder determinar si el medio ambiente de América del Norte se ha visto beneficiado o perjudicado por mayores flujos comerciales, ha dejado como principal resultado la permanencia de la temática ambiental dentro de la agenda trilateral del trabajo.

Subsecuentes acuerdos de libre comercio de Estados Unidos con países latinoamericanos han seguido el ejemplo del TLCAN en términos de la inclusión de consideraciones ambientales en el ámbito comercial —tanto los acuerdos con Chile y Perú, como con Centroamérica y la República Dominicana (CAFTA-RD)—. Sin embargo, a diferencia del TLCAN, donde el tema ambiental se institucionaliza en un acuerdo paralelo —el ACAAN—, los demás tratados incorporan esta temática como un capítulo propio dentro del texto mismo del tratado. En este sentido, no se puede negar que cada tratado sirvió como base para acuerdos subsecuentes, por lo que el TLCAN fue un ejemplo para la negociación entre Chile y Estados Unidos, y éste, a su vez, también fue una referencia para los tratados con Centroamérica y Perú.

El presente estudio tiene como objetivo analizar y comparar la experiencia de México, Chile, Costa Rica, El Salvador y Perú en la implementación de las provisiones ambientales de sus TLCs con Estados Unidos. Para ello, el estudio se divide en cuatro secciones.

En primer lugar, se describen los antecedentes de la implementación de los tratados, incluyendo el contexto político-económico en cada uno de los países así como la etapa de pre-implementación, que en algunos casos fue de gran relevancia porque es en ese momento que se sientan las bases legales e institucionales para la implementación del acuerdo comercial. En

segundo término, se presenta un análisis de las disposiciones ambientales establecidas en los TLCs estudiados, resaltando las similitudes y diferencias entre cada uno de ellos.

Posteriormente, se analizan las acciones de implementación en cada uno de los países como consecuencia de la entrada en vigor del tratado de libre comercio en cuestión, enfatizando la economía política que imperó durante este proceso. Es importante señalar que en los casos de Costa Rica y Perú, por la reciente entrada en vigor del TLC respectivo, las acciones propias de implementación del acuerdo no son muchas.

Finalmente, con base en la información proporcionada por una serie de entrevistas con especialistas de cada país, se presenta un balance de la implementación que describe las experiencias en términos del fortalecimiento del Estado de Derecho y de la capacidad institucional ambiental; las mejores prácticas; la contribución de las provisiones ambientales al mejoramiento del clima de negocios y competitividad; los principales desafíos de la implementación y las recomendaciones derivadas de esta experiencia.

Vale la pena resaltar que el estudio no pretende hacer un análisis de los vínculos entre comercio y medio ambiente, un tema por demás interesante y de gran relevancia en los tratados estudiados. Más bien, busca dar una perspectiva sobre las implicaciones que tuvo para cada país la implementación de las provisiones ambientales derivadas de su TLC con Estados Unidos.

1. Antecedentes

1.1 El caso de México en el TLCAN

En 1984, Estados Unidos firmó su primer acuerdo comercial bilateral importante con el Estado de Israel, un acuerdo que influenció el texto de posteriores tratados comerciales estadounidenses¹. En 1986, el gobierno de Canadá siguió en turno al solicitar formalmente el inicio de negociaciones con la administración del presidente Ronald Reagan. Para fines de 1988, el tratado entre Estados Unidos y Canadá fue firmado y ratificado para entrar en vigor el 1º de enero de 1989. Este acuerdo no tuvo una participación pública continua o siquiera una pequeña evaluación de sus posibles impactos ambientales a pesar de que el tratado se convertiría en un asunto de gran importancia para las elecciones federales en Canadá ese año². De cualquier forma, el acuerdo comercial entre estos países sirvió como base para el TLCAN pero con una diferencia considerable: el vínculo explícito entre las reglas comerciales y la protección ambiental.

El TLCAN, como parte de un proceso de reforma estructural económica integral en México³, era una prioridad para el gobierno mexicano. Buscando complementar sus reformas orientadas hacia el libre mercado para obtener mejores accesos a los mercados de Estados Unidos, el presidente Carlos Salinas de Gortari solicitó oficialmente en la primavera de 1990 el inicio de las negociaciones con este país para un acuerdo comercial.

En junio de 1990, el presidente Salinas y el presidente Bush firmaron una declaración dirigida hacia un TLC. La propuesta de Salinas a Bush era hacer una extensión del tratado entre Estados Unidos y Canadá.

Junto con el compromiso de los tres países para alcanzar un acuerdo comercial vinieron las preocupaciones ambientales. Estas dudas no surgieron, como se mencionó, debido a la liberalización comercial entre Estados Unidos y Canadá, sino debido a la liberalización entre México y Estados Unidos. Específicamente, los opositores del TLCAN argumentaban que una mayor liberación comercial resultaría en un significativo daño ambiental, especialmente en la región fronteriza estadounidense-mexicana.

¹ Johnson, Pierre Marc & Beaulieu, Andre, *The Environment and NAFTA, Understanding and Implementing the New Continental Law*, Washington DC, Island Press, 1996, p. 11.

² *Ibid.*

³ Ramírez, Ricardo, *The Implementation of Preferential Trade Agreements in Latin America*, TLCAN, Washington DC, IDB, p. 63.

Las principales preocupaciones en torno al impacto ambiental del TLCAN se podían resumir en dos fenómenos diferentes: que las reglas de la liberalización comercial, particularmente en el ámbito de las barreras técnicas al comercio, amenazan la habilidad de los gobiernos para legislar a favor del ambiente, y que la liberación comercial ejercería una presión negativa sobre las normas ambientales ya que los inversionistas buscan sistemáticamente mejorar su competitividad colocándose en el territorio menos regulado⁴. La primera de estas intranquilidades era consecuencia directa de la disputa entre México y Estados Unidos sobre el caso del atún-delfín, respecto al cual un panel del GATT se pronunció a favor del “agresor del medio ambiente” —en este caso, México—. Los ambientalistas interpretaron este juicio como una derrota para su causa a favor de las reglas comerciales. El segundo elemento de preocupación se derivaba del temor a que México, con el objeto de atraer inversiones extranjeras, estuviera dispuesto a relajar sus regulaciones ambientales y convertirse en un “paraíso de contaminación” o “*pollution haven*”.

El TLCAN dio origen a reacciones en los tres países, especialmente en la comunidad de organizaciones no-gubernamentales (ONGs) ambientalistas. En México, por ejemplo, la Red Mexicana de Acción sobre Libre Comercio, creada en 1991 por cerca de 100 ONGs, consideraba al TLCAN un proyecto que sería rentable sólo para una pequeña élite en detrimento de la mayoría de mexicanos, el medio ambiente de México y sus recursos naturales⁵. Dentro de Estados Unidos, las ONGs más críticas fueron los Amigos de la Tierra (*Friends of the Earth*), Sierra Club y Greenpeace. Entre las preocupaciones de estas organizaciones destacaban que el libre comercio con México iba a fortalecer las demandas corporativas de Estados Unidos por una menor regulación ambiental y crear más oportunidades para evadir estas regulaciones. Igualmente, estas organizaciones demandaban mayor transparencia y participación pública durante el proceso de negociación. Asimismo, los sindicatos laborales⁶ apoyaban a las ONGs estadounidenses, éstos constituían un grupo clave dentro de los opositores del TLCAN⁷. De esta forma, el debate sobre la negociación del TLCAN dio lugar a uno de los primeros ejemplos de coaliciones laborales/ambientales contra acuerdos de libre comercio.

⁴ Johnson & Beaulieu, *op. cit.*, p. 68.

⁵ Hogenboom, Barbara, *Mexico and the NAFTA Environment Debate*, Amsterdam, International Books, 1998, p. 143.

⁶ Los sindicatos temían básicamente que la firma del TLCAN causaría pérdida de empleos por el reacomodo que pudiera darse en las industrias. También temían que la libre competencia con los trabajadores mexicanos pudiera reducir los salarios en Estados Unidos. Von Bertrab, Hermann, *Negotiating NAFTA. A Mexican Envoy's Account*, The Washington Papers /173, Westport, Center for Strategic Studies, 1997, p. 9.

⁷ Con el AFL-CIO (con más de 14 millones de miembros) como la organización más representativa. Hogenboom, *op. cit.*, p. 149.

El proceso de negociación del TLCAN también trajo como resultado el fortalecimiento del movimiento ambiental y de la actividad de las ONGs ambientalistas en México. Como consecuencia de los intereses compartidos nacionalmente con otras ONGs y con ONGs de Estados Unidos y Canadá, la colaboración nacional e internacional entre ambientalistas aumentó debido a la necesidad de intercambiar información. Por ejemplo, en octubre de 1990, 35 ONGs mexicanas y 30 canadienses se reunieron por espacio de dos días en la Ciudad de México para intercambiar información. Después, en enero de 1991, se llevó a cabo un foro trinacional en Estados Unidos que atrajo más de 400 ONGs de los tres países⁸. “En tres años (del verano de 1990 al verano de 1993) se establecieron muchos contactos, se intercambió información y se ganó experiencia”⁹. En segundo lugar, se concretó un flujo de recursos sin precedentes para ONGs mexicanas proveniente de instituciones internacionales. Organizaciones como la *National Audobon Society*, el *Natural Defense Council*, la *National Wildlife Federation*, el *World Wildlife Fund* y la *Action Canada Network*, proporcionaron fondos a sus contrapartes mexicanas¹⁰.

Contrariamente, los principales promotores del acuerdo fueron los gobiernos involucrados. El 1º de mayo de 1990, el presidente Bush presentó una serie de compromisos ambientales al Congreso de Estados Unidos en relación con el TLCAN, en un documento titulado “Respuesta de la Administración a Asuntos Surgidos en Relación con la Negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte”, también conocido como “Los compromisos del 1º de mayo”. Esta declaración fue realizada antes del voto del Congreso para extender la autoridad *fast track* con la cual el Congreso proporciona al gobierno de Estados Unidos mayor libertad *vis à vis* en negociaciones comerciales¹¹. En este documento, la administración Bush argumentaba que “el rechazo [por el Congreso] del TLCAN dañaría en realidad a aquellos en México que buscaban adoptar una nueva perspectiva ambiental”¹². El documento también afirmaba que el TLCAN serviría a los intereses estadounidenses ya que iba a motivar a México a

⁸ Díez, Jordi, *Political Change and Environmental Policy in Mexico*, New York, Routledge, 2006, p. 32-33.

⁹ Hogenboom, *op. cit.*, p. 151.

¹⁰ Díez, *op. cit.*, p. 32.

¹¹ En virtud de la autoridad *fast track*, el Congreso de Estados Unidos puede sólo aceptar o rechazar, pero no enmendar el resultado de las negociaciones. Como la autoridad que previamente se había otorgado para las negociaciones del GATT estaba cerca de expirar, el presidente Bush necesitaba una extensión para las negociaciones del GATT y el TLCAN. “Los compromisos del 1º de mayo” fueron presentados para convencer a un gran número de miembros del Congreso preocupados por los impactos ambientales del TLCAN que estos asuntos no iban a pasar desapercibidos y para hacerlos votar la renovación de la autoridad *fast track*. *Ibid.*, p. 160.

¹² Response of the Administration, *op. cit.*, Tab 4, p. 1.

firmar la Convención Internacional sobre Comercio de Flora y Fauna de Especies en Peligro de Extinción (CITES)¹³.

Una vez que el acuerdo entró en vigor, como se verá más adelante, el debate bajó de intensidad pues para los ambientalistas fue un logro la inclusión de provisiones ambientales dentro del tratado. En la práctica, no obstante, al ser un tema nuevo para México (la inclusión de medidas ambientales en un acuerdo comercial), las autoridades comerciales veían con desconfianza el acuerdo paralelo ambiental por considerar que pudiera afectar al comercio, una de las prioridades del país. Por ello, en los primeros años de entrada en vigor del tratado, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI) seguía muy de cerca las actividades derivadas del ACAAN, así como las de sus contrapartes en la Secretaría de Medio Ambiente, para evitar que medidas ambientales provocaran el surgimiento de cualquier obstáculo al comercio de México con América del Norte.

Pre-implementación de provisiones ambientales en México

El TLCAN no sólo dio origen a una serie de reformas legales e institucionales en México con su entrada en vigor, pues éstas también sucedieron en la etapa previa. Desde fines de los ochenta y principios de los noventa, el gobierno de México llevó a cabo una serie de iniciativas para ganar adeptos hacia la firma del TLCAN. En 1988, por ejemplo, se emitió la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) en la cual un elemento central fue la inclusión de las evaluaciones de impacto ambiental a desarrollarse en todos los proyectos de inversión nuevos, tanto públicos como privados. Otra acción llevada a cabo por la administración de Salinas, y citada en la declaración de Bush del 1º de mayo, fue el aumento gradual al presupuesto de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que pasó de cinco millones de dólares en 1989 a 39 millones en 1991¹⁴.

Igualmente, como resultado de la preocupación de que el TLCAN pudiera resultar en un incremento dramático en la actividad económica a lo largo de la frontera México-Estados Unidos, creando una fuerte presión en la infraestructura ambiental y generando problemas de contaminación adicionales, el gobierno de Estados Unidos declaró en el citado documento que iba a “preparar un Plan Ambiental Fronterizo de largo plazo [...] que tomaría en cuenta la

¹³ *Ibid.*, Tab 4, p. 15.

¹⁴ *Ibid.*, Tab 4, p. 3

contaminación de aire y agua; residuos peligrosos; derrames químicos; pesticidas; y aplicación de la ley”¹⁵.

1.2 El caso de Chile en el TLC Chile-Estados Unidos

La inclusión de la dimensión ambiental en la agenda comercial de Chile

La consideración de los temas ambientales en la agenda comercial de Chile responde a la tendencia a nivel internacional y regional de los años noventa de incluirlos en los acuerdos y negociaciones comerciales¹⁶. Chile se había posicionado como uno de los países latinoamericanos más activos y avanzados en materia de liberalización comercial, por lo que no podía quedarse rezagado en dichos temas. Lo anterior supuso un importante desafío, ya que las reformas económicas, financieras y comerciales, iniciadas por ese país en la década de los setenta, trajeron como consecuencia la especialización y concentración de sus exportaciones en productos intensivos en recursos naturales de bajo/medio valor agregado¹⁷. Para principios de los noventa, tan sólo las exportaciones mineras, agrícolas, pesqueras y forestales aportaban más del 90% del total exportado¹⁸.

Por otra parte, las reformas antes mencionadas también favorecieron el incremento de la inversión extranjera. A través de la promulgación en 1974 del Estatuto de la Inversión Extranjera (DL 600), el Estado permitía la entrada de nuevos capitales en prácticamente todos los sectores de la economía. La consecuencia de ello fue la concentración de la inversión extranjera en sectores que, al igual que en las exportaciones, estaban relacionados, de manera directa o indirecta, con los recursos naturales. Tal fue el caso del sector minero (46% del total de las inversiones para el periodo 1974-1990) y del sector de la química, el caucho y plásticos (10,3% del total de las inversiones para el mismo periodo)¹⁹.

¹⁵ *Ibid.*, Tab 4, p. 12.

¹⁶ A ello se le sumó el contexto a nivel internacional, en el que se gestaron diferentes acuerdos sobre medio ambiente (Cumbre de Río de 1992) y sobre comercio (principalmente en el marco de la Ronda de Uruguay y la creación de la Organización Mundial del Comercio). Esto también influyó en el gobierno chileno para considerar el tema ambiental, no sólo en relación con el comercio, sino en relación con temas que involucraban cuestiones de desarrollo. Véase Claro, Edmundo, Comercio y el Desarrollo: La importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de Chile, [PDF], Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD), 2009, Manitoba, p. 32, en: http://www.tradeknowledgenetwork.net/pdf/tkn_trade_chile_es.pdf.

¹⁷ Como ejemplo de ello, se encuentran las exportaciones mineras, especialmente las relacionadas con el cobre y sus subproductos; aunque también destaca la participación de otros sectores tales como la madera, la celulosa y el papel, la fruta, algunos productos agrícolas, el salmón y algunos provenientes de la industria de alimentos y bebidas, como el vino. Claro, Edmundo, *op. cit.*, p. 3.

¹⁸ Véase en Gómez-Lobo, Andrés (1); “Estrategia ambiental y política exportadora”, [PDF], en revista electrónica *Ambiente y Desarrollo*, Sección internacional, Vol. VIII, N°3 octubre, 1992, p. 50. Disponible en: http://www.cipma.cl/RAD/1992/3_Gomez-Lobo.pdf.

¹⁹ Sáez, Raúl E; Hacia el libre comercio: Treinta años de liberalización comercial en Chile [PDF], en <http://www.iconebrasil.com.br/arquivos/Outros%20documentos/Livro%20DFID/Cap3%20-%20Chile.pdf>.

El proceso de apertura comercial en Chile se caracterizó por ejercer una fuerte presión sobre los recursos naturales. A pesar de esta situación, no se reconoció la necesidad de elaborar una legislación ambiental sólida que atendiera los principales focos de preocupación derivados de dicho proceso de apertura comercial²⁰. Si bien para mediados de la década de los ochenta existían ya algunas disposiciones ambientales en la Constitución chilena y se había creado en 1984 la Comisión Nacional de Ecología, las cuestiones ambientales no eran un asunto prioritario²¹. Esto se había convertido en una importante desventaja para el país al momento de negociar futuros acuerdos comerciales, pues cabía la posibilidad de que Chile encontrara nuevos obstáculos al comercio por parte de países con legislaciones ambientales más estrictas²².

Pre-implementación de provisiones ambientales en Chile

Debido a lo anterior, surgió la necesidad de llevar a cabo una serie de reformas en materia ambiental, y así enfrentar con éxito los nuevos desafíos de la agenda comercial regional e internacional. Ello implicó que la agenda ambiental estuviera influenciada en sus inicios por consideraciones externas y no necesariamente por las prioridades ambientales del país²³. Así, en 1990, el presidente Patricio Aylwin creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), con el objetivo prioritario de crear las bases para la gestión ambiental en el país y de su operatividad, y con ello manifestar el compromiso del gobierno chileno de promover el desarrollo sustentable en distintas áreas, incluido el comercio²⁴. También se firmaron los principales Acuerdos Ambientales generados en las Naciones Unidas, por ejemplo, el Convenio marco sobre la Conservación de la Diversidad Biológica o la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático²⁵.

²⁰ El modelo exportador en el que se había basado la expansión de la economía chilena se desarrolló sin ninguna protección ambiental, más aún, se desarrolló declarándose oficialmente que cualquier regulación ambiental restaría competitividad a Chile en el mercado internacional. Esta opción por la no protección ambiental se constituyó, paradójicamente, en la política ambiental hasta los noventa. Véase en Larraín, Sara; “Libre Comercio, regulación ambiental y medio ambiente”, [PDF], en revista electrónica *Ambiente y Desarrollo*, Sección Ambiente Hoy, Vol. X, N°3, septiembre 1994, p. 22. Disponible en: http://www.cipma.cl/RAD/1994/3_Larraín.pdf.

²¹ Dichos avances no produjeron muchos resultados, debido a la falta de voluntad política y de recursos financieros y técnicos, por lo que no se avanzó mucho durante esa década en la solución de los problemas ambientales del país. Véase Claro, Edmundo; Ruz, Ana María; El mercado de los bienes y servicios ambientales en Chile: elementos para la discusión, [PDF], Ministerio de Economía, Santiago, 2005, p. 106. Disponible en: http://www.economia.cl/1540/articles-187053_recurso_1.pdf y en Lagos, Gustavo; “Impactos ambientales de la minería en Chile”, [PDF], en revista electrónica *Ambiente y Desarrollo*, Sección Especial Minería, Vol. XIII, No. 4, diciembre, 1997, p. 14. Disponible en: http://www.cipma.cl/RAD/1997/4_Lagos.pdf.

²² Ya en la década de los ochenta los productores de cobre estadounidenses habían pedido al Congreso de ese país aplicar medidas restrictivas al cobre chileno, con el argumento de que ellos tenían que cumplir exigencias ambientales más severas. Véase Gómez-Lobo, Andrés (1), *op. cit.*, p. 50.

²³ Véase en Geisse, Guillermo; “Libre Comercio y política ambiental”, [PDF], en revista electrónica *Ambiente y Desarrollo*, Sección eventos, Reunión de ONGs ambientales con Robert Zoellick, Representante de Comercio de Estados Unidos, Vol. VIII, No. 3, junio, 2001, pp. 68-72. Disponible en: http://www.cipma.cl/RAD/2001/2_Zoellick.pdf.

²⁴ Véase en Asenjo, Rafael; Institucionalidad pública y gestión ambiental en Chile, [PDF] en Serie en Foco No. 91, Publicaciones Expansiva, publicado el 11 de octubre de 2006, p. 2. Disponible en: http://www.expansiva.org/media/en_foco/documentos/11102006102336.pdf.

²⁵ Claro, Edmundo, *op. cit.*, p. 5.

El resultado de lo anterior derivó en la promulgación en 1994 de la Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, la cual fue la primera legislación formal en la materia. Entre los elementos más destacados de esta legislación se encuentran: el establecimiento de los principales instrumentos de gestión ambiental (instrumentos económicos, instrumentos de participación ciudadana, instrumentos de cumplimiento); la inclusión de las evaluaciones de impacto ambiental en los proyectos de inversión, por medio del Sistema de Evaluación de Impacto Ambiental (SEIA), y la responsabilidad por daños ambientales²⁶.

La Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente proporcionaría las bases para el funcionamiento de la CONAMA. A partir de ese momento, ésta se convertiría en un servicio público, funcionalmente descentralizado y de carácter coordinador. A la CONAMA la compondrían todos los ministerios, organismos sectoriales de la administración central y los organismos descentralizados a los que el conjunto de leyes vigentes asignaban responsabilidades y potestades ambientales. “Su función principal consistiría en coordinar los asuntos ambientales surgidos en las instancias antes mencionadas, enmarcándolos dentro del contexto global fijado por la política ambiental, cuya conducción general competía a la propia CONAMA”²⁷. Este mismo esquema se aplicaría a nivel regional. Con ello, Chile trataba de innovar en materia de institucionalidad ambiental, siendo el primer país en América Latina con una institucionalidad de este tipo²⁸.

Sin embargo, una vez puesto en marcha el aparato institucional, quedaron evidenciados diferentes problemas. Los ministerios y otros organismos involucrados se vieron de repente en la necesidad de regular materias para su respectivo sector, de las cuales no tenían mucho conocimiento²⁹. Tan sólo en el momento de la promulgación de la Ley N° 19.300 “existían dispersos en la legislación chilena más de mil decretos y reglamentos de relevancia ambiental, cuya facultad de aplicación también estaba dispersa en al menos nueve ministerios y 28 servicios públicos”³⁰. Además, este tipo de institucionalidad generó intereses contrapuestos, ya que los ministerios eran responsables de la conservación y el fomento productivo de su respectivo sector.

²⁶ Véase Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, [PDF] Disponible en: http://www.sinia.cl/1292/articles-26087_ley_bases.pdf

²⁷ Asenjo, Rafael, *op. cit.*, p. 3.

²⁸ *Ídem*.

²⁹ Como por ejemplo el uso de los recursos naturales y los efectos de la contaminación en las aguas y en el aire. Véase en Pizarro, Rodrigo; “La reforma ambiental en Chile” [PDF]; en *Journal of Technology Management & Innovation*, JOTMI Research Group, Sección Opinión de Actualidad, Vol. 2, No. 2, junio, 2007, p. 5. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/847/84720202.pdf>.

³⁰ Tal era el caso de ordenamientos jurídicos como la Ley General de Pesca y Acuicultura; el Código Sanitario; la Ley de Navegación; la Ley de Protección Agrícola; la Ley 3.133 sobre Residuos Industriales Líquidos; y la Ley que crea la Superintendencia de Servicios Sanitarios. Véase en Larraín, Sara, *op. cit.*, p. 21 y en Comisión Nacional de Medio Ambiente, *op. cit.*, p. 8.

La razón que se argumentó para crear una institucionalidad de este tipo, se debía principalmente a la consideración de que “el medio ambiente no era un sector de la realidad nacional, ni de la estructura de la administración pública, sino una dimensión que está presente en todos los sectores y que debe ser explicitada a través de la integración de todos ellos y no de la superposición burocrática de un sector sobre otro”³¹. Además, se evitarían los costos asociados a la creación de una autoridad vertical, puesto que no había más que crear las respectivas unidades ambientales dentro los ministerios y otros organismos, y el gobierno podía garantizar, ante un posible acuerdo de libre comercio que parecía factible en ese momento, que podría implementar las disposiciones ambientales y fiscalizar su cumplimiento.

La negociación ambiental del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos

Para algunos analistas, tanto la legislación como la institucionalidad ambiental recién creadas enmarcaban a Chile en los términos del acuerdo ambiental del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN)³², tratado al que Chile fue invitado a participar el mismo año de la promulgación de la Ley de Bases Generales sobre Medio Ambiente, durante la Primera Cumbre de las Américas, celebrada en Miami, del 9 al 14 de diciembre³³. Será el propio representante estadounidense de comercio exterior, Mickey Kantor, quien anuncie en febrero de 1995 “la intención de Washington de incluir en las negociaciones con Chile las disposiciones del TLCAN sobre el terreno laboral y el medio ambiente”³⁴.

Ello, si bien generó expectativas, generó de la misma manera incertidumbres, las cuales no sólo se sintieron en Chile, dada su poca experiencia respecto al tema, sino también en sus eventuales socios comerciales, ya que no había certeza sobre si el país debía adherirse al acuerdo paralelo ambiental derivado del TLCAN, o si se iba a negociar algo diferente. No había certeza de la capacidad institucional de Chile para sortear los desafíos que un acuerdo de este tipo supondría, como, por ejemplo, la relocalización de las inversiones menos limpias en Chile, la utilización de las sanciones comerciales como instrumento coercitivo, el papel de la sociedad

³¹ Asenjo, Rafael, *op. cit.*, p. 3.

³² Butelmann, Andrea, *op. cit.*, p. 19.

³³ Véase en Foro sobre la Integración Norteamericana (FINA), Cronología del TLCAN, [en línea]. Disponible en: <http://www.fina-nafi.org/esp/integ/chronologie.asp?langue=esp&menu=integ#chili> y en Larraín, Sara; *op. cit.*, p. 22.

³⁴ *Ídem*.

civil en la negociación e implementación del acuerdo y la preocupación sobre la homologación de la regulación ambiental nacional con la de Estados Unidos³⁵.

No obstante lo anterior, el gobierno chileno veía en la adhesión al TLCAN una gran oportunidad, dada la importancia del mercado norteamericano para los productos chilenos³⁶. El éxito de este acuerdo supondría un avance sin precedentes en su política de apertura comercial. Por ello, si bien el desconocimiento general sobre los temas medioambientales suponía una desventaja para concretar un arreglo, también existía la disposición para aprender e incluir el tema en la agenda comercial. Había entonces que pensar entonces en “la escala y contenido que debían adoptar las consideraciones ambientales de un tratado de libre comercio con Chile”³⁷.

En junio de 1995, se llevó a cabo el primer encuentro de los secretarios de Comercio Exterior de los miembros del TLCAN y de Chile, con miras a iniciar las negociaciones³⁸. Para solventar la problemática sobre el desconocimiento de Chile en temas ambientales, fueron creados, por medio del TLCAN, instancias especiales al interior del país, en las que participaron la CONAMA, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Relaciones Exteriores. Dichas instancias sirvieron para sensibilizar al sector gubernamental en la materia, además de que contribuyeron a fortalecer la incipiente legislación e institucionalidad ambiental³⁹. A la par de estas negociaciones, Chile participó activamente en distintos foros regionales y multilaterales que trataran el tema. Tal fue el caso de la Organización Mundial de Comercio (OMC), el Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico (APEC, por sus siglas en inglés) y dentro de las propias negociaciones del Área de Libre Comercio (ALCA)⁴⁰.

Sin embargo, en 1995 el Congreso estadounidense negó la autorización de la negociación por la vía rápida para la ampliación del TLCAN (*fast track o trade promotion authority*). Ante esta situación, Chile decidió negociar por separado tratados de libre comercio con México y Canadá⁴¹. La finalidad de esto era incorporar elementos del acuerdo antes mencionado, para facilitar las negociaciones con Estados Unidos. Canadá fue el primer país con el que se pudo

³⁵ Véase en Malman, Sanford, “De la apertura económica a la apertura ecológica: Los temas ambientales en un tratado de libre comercio entre Chile y Norteamérica” [PDF], en revista electrónica *Ambiente y Desarrollo*, Sección Ambiente Hoy, Vol. X, N° 3, septiembre, 1994, pp. 7-15. Disponible en: http://www.cipma.cl/RAD/1994/3_Malman.pdf y en Butelmann, Andrea, *op. cit.*, pp. 16-19.

³⁶ El comercio exterior de Chile con los miembros del TLCAN en su conjunto, representaba en aquel momento alrededor del 20% (dentro del cual el 18% correspondía a Estados Unidos, y el resto a Canadá y México). Véase en Larraín Bascuñán, Felipe; “Ponencia sobre Chile y el NAFTA”, [PDF], en revista electrónica *Estudios Públicos*, No. 57, verano de 1995, p. 42. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1471.html

³⁷ Malman, Sanford, *op. cit.*, p. 7.

³⁸ Por parte de Canadá estuvo Roy MacLaren, de Estados Unidos estuvo Mickey Kantor, de México estuvo Herminio Blanco y de Chile estuvo Eduardo Aninat. Véase en Foro sobre la Integración Norteamericana (FINA), *op. cit.*

³⁹ Claro, Edmundo, *op. cit.*, p. 8.

⁴⁰ *Ídem*.

⁴¹ Foro sobre la Integración Norteamericana (FINA), *op. cit.*

concretar un Tratado de Libre Comercio. Éste se firmó en noviembre de 1996 y entró en vigor en julio de 1997 junto con el Acuerdo de Cooperación Ambiental respectivo⁴². Este acuerdo fue el primero que Chile firmó con un país desarrollado y el primero en incluir temas ambientales⁴³. Debido a que la legislación ambiental chilena apenas se había creado tres años antes, durante el acuerdo con Canadá la modificación de las disposiciones ambientales nacionales para la implementación de este último acuerdo fue prácticamente nula, optándose mejor por su fortalecimiento⁴⁴.

En abril de 1998 se firmó el acuerdo con México y un año después entró en vigor. A diferencia del acuerdo con Canadá, en este tratado no hubo disposiciones ambientales, aunque en el preámbulo sí se incluyó que ambas naciones deben emprender sus acciones de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente y promover el desarrollo sostenible⁴⁵. Esto ponía de manifiesto que las disposiciones ambientales podían ser incluidas de distinta manera en los acuerdos comerciales.

Meses después, durante la celebración de la Segunda Cumbre de las Américas en Chile, Bill Clinton propuso al gobierno chileno crear una Comisión de Comercio e Inversión que se encargara de dar seguimiento a los temas de la agenda bilateral⁴⁶. Ello tenía como objetivo mostrar el interés y compromiso de parte de su gobierno para la negociación de un eventual acuerdo de libre comercio con Chile, dada la nueva negativa del Congreso estadounidense de autorizar el *fast track* a finales de 1997. No será sino hasta noviembre de 2000 cuando se retomen de nueva cuenta las negociaciones. En esta ocasión, no se trataba ya de la inclusión de Chile en el TLCAN, sino de la firma de un Tratado de Libre Comercio⁴⁷.

⁴² Este acuerdo fue negociado provisionalmente hasta que se otorgara acceso a Chile al TLCAN, por lo que el Acuerdo de Cooperación Ambiental con Canadá es un reflejo de este último acuerdo comercial. *Ídem*.

⁴³ Entre sus principales objetivos se encontraban: fortalecer la cooperación ambiental entre las partes y asegurar la ejecución eficaz de las leyes y regulaciones ambientales de cada una de ellas. El acuerdo reafirma el derecho de cada país a establecer su propio nivel de protección ambiental, políticas y prioridades, no facultando a las autoridades de una parte a emprender actividades de ejecución de leyes ambientales dentro del territorio de la otra. Véase Claro, Edmundo, *op. cit.*, p. 12.

⁴⁴ Las prioridades gubernamentales en el área ambiental se dirigieron hacia la elaboración y aplicación de los reglamentos básicos necesarios para la implementación de la Ley de Bases sobre el Medio Ambiente, además de que se modificaron algunas leyes de regulación sectorial, tal y como ocurrió con la Ley de Fomento Forestal o el Reglamento sobre los Límites Máximos de Captura Individuales en el sector pesquero. Véase en Pizarro, Rodrigo; *op. cit.*, p. 4.

⁴⁵ Véase Tratado de Libre Comercio entre México y Chile, firmado el 17 de abril de 1998. Disponible en: http://www.economia.gob.mx/?P=5200_5206_2.

⁴⁶ Véase en Fernández, José Ángel, *op. cit.*, p.

⁴⁷ Véase en Ramos, Joseph, Ulloa Urrutia, Alfie; “El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos” [en línea], Santiago, Publicación Estudios Internacionales, fecha de publicación: 10 de abril de 2003. Disponible en: http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-3023580/El-Tratado-de-Libre-Comercio.html.

Para Estados Unidos, el interés de la negociación de un TLC con Chile no radicaba en los beneficios de la apertura comercial con este país⁴⁸, sino en los beneficios a largo plazo de la estrategia comercial estadounidense enfocada a la creación de un área de libre comercio en la región. Al ser Chile el primer país sudamericano en negociar un acuerdo de libre comercio, se abría la posibilidad para consolidar esta estrategia y así facilitar nuevas negociaciones con los vecinos de la región. Bajo esta lógica, el acuerdo de libre comercio con Chile tendría que representar un antecedente, por lo que inevitablemente el modelo ambiental que resultara de esta negociación, constituiría la pauta a seguir en los posibles acuerdos futuros con los demás países latinoamericanos, e incluso en el propio acuerdo que surgiera del ALCA⁴⁹.

Para el caso de Chile, el principal interés para negociar un TLC con Estados Unidos había sido siempre el de incrementar el comercio con ese país. Al reiniciarse las conversaciones a finales del año 2000, dicho interés cobró mayor importancia, dado el contexto por el que atravesaba el país sudamericano. Chile llegaba a las negociaciones con Estados Unidos tras salir de una crisis económica y financiera, la misma que se había extendido en la región a finales de los noventa. Dicha crisis había traído como consecuencia “una economía y una industria sin crecimiento, una alta tasa de desempleo, una baja tasa de inversión, una disminución espectacular de las exportaciones, un incremento significativo del endeudamiento externo y un déficit fiscal que se daba por primera vez desde el año 1986”⁵⁰. De esta manera, las negociaciones con Estados Unidos se daban en un momento en que había la necesidad de revitalizar las exportaciones basadas en recursos naturales y atraer nuevas inversiones extranjeras⁵¹.

Lo anterior generó numerosas críticas, en especial por parte de las organizaciones de la sociedad civil, quienes consideraban que el modelo de apertura comercial seguido hasta entonces había sido una de las causas principales de la crisis. De darse un TLC con Estados Unidos, éste profundizaría el modelo basado en la extracción y exportación de materias primas, las cuales

⁴⁸ El *Washington Post* proyectaba que el PIB del país aumentaría en términos absolutos con el TLC en apenas 0.004%. Citado en Lara, Cortés, Claudio; El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. A 18 meses de vigencia ya muestra sus contradicciones, [PDF], Fundación Instituto de Estudios Laborales, Santiago de Chile, 2004, p. 7. Disponible en: <http://www.fielchile.cl/investigacion/TLC.Chile-EEUU..pdf>.

⁴⁹ De hecho, el texto del capítulo ambiental (Capítulo 19) dentro del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile es muy similar al incluido en el Borrador del Acuerdo del ALCA (en el capítulo VI. Disposiciones Medioambientales), del 21 de noviembre de 2003. Véase en Borrador del Acuerdo del Área de Libre Comercio para las Américas del 21 de noviembre de 2003. Disponible en: http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft03/Index_s.asp, consultado el 27 de marzo de 2010.

⁵⁰ Lara, Cortés, Claudio, *op. cit.*, p. 9.

⁵¹ *Ibid.*, p. 11.

seguían representando el grueso principal de las exportaciones⁵². Ello sólo dejaría al país todavía más vulnerable frente a los vaivenes de la economía internacional, además de que podía traer efectos ambientales negativos. Por ello, las demandas de este sector se orientaban en general hacia una transformación en el modelo económico y a la no negociación del acuerdo con Estados Unidos. La llegada a la presidencia de Ricardo Lagos, cuyas orientaciones eran de izquierda, podía representar una esperanza en ese sentido. En materia ambiental, por su parte, los principales reclamos giraban en torno a la mejora de la regulación ambiental nacional ambiental (había quienes se manifestaban a favor de la adopción de regulaciones ambientales similares a las de países desarrollados) y a una mayor participación ciudadana en los asuntos relacionados con el tratado⁵³.

A diferencia de lo ocurrido con Canadá, para la negociación con Estados Unidos el movimiento ambiental ya contaba con una mayor capacidad de acción, coordinación y participación en los temas ambientales⁵⁴. Como resultado, las diferentes organizaciones de la sociedad civil abarcaban sectores que iban desde círculos académicos hasta comunidades campesinas e indígenas⁵⁵. Incluso se había fortalecido la relación con organizaciones estadounidenses, dándose como resultado las famosas coaliciones laborales/ambientales. Como ejemplo se encuentra el caso de la Alianza Chilena por un Comercio Justo y Responsable (ACJR), la cual, en articulación con organizaciones estadounidenses laborales como la AFL-CIO y redes de comercio intersectoriales como Alliance for a Responsible Trade (ART), se manifestó en contra de la negociación de un acuerdo con Estados Unidos sin haber antes reducido las asimetrías en las relaciones económicas y en materia de legislación ambiental entre los dos países⁵⁶. Como se recordará, algo similar ocurrió durante las negociaciones del TLCAN.

Además, cabe señalar que la participación de la sociedad civil se dio en un marco de cooperación más que de confrontación. Por ello, a diferencia de otros países, como se verá posteriormente en el caso de Perú, ningún movimiento u asociación llegó a la utilización de la

⁵² De acuerdo con algunas estimaciones, si para 1990 las exportaciones basadas en recursos naturales representaban el 90% del total exportado, dicho porcentaje había disminuido para el año 2000 únicamente al 80%. Véase en Donoso Dante “Preocupaciones y propuestas sobre las negociaciones del TLC Chile-Estados Unidos”, [PDF], en revista electrónica *Ambiente y Desarrollo*, Sección eventos, Reunión de ONGs ambientales con Robert Zoellick, representante de comercio de Estados Unidos, Vol. VIII, No. 3, junio, 2001, p. 69. Disponible en: http://www.cipma.cl/RAD/2001/2_Zoellick.pdf.

⁵³ Véase en Gómez-Lobo, Andrés (1); *op. cit.*, p. 54.

⁵⁴ Para ese momento los chilenos veían duplicados sus ingresos y consumo, al mismo tiempo que sufrían el deterioro de bienes comunes y servicios que eran igualmente determinantes en su calidad de vida. Véase en Geisse, Guillermo; *op. cit.*, p. 71.

⁵⁵ Por ejemplo de las comunidades mapuche que se asientan en las principales plantaciones forestales. Véase en Toledo Llancaqueo, Víctor; “El enclave forestal chileno en territorio mapuche”, [PDF]; publicado en revista *Asuntos Indígenas*. IWGIA Copenhague, abril, 2006, p. 7. Disponible en: <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/publicaciones/255-el-enclave-forestal-en-territorio-mapuche.html>.

⁵⁶ Véase en Donoso, Dante, *op. cit.*, p. 69.

violencia⁵⁷. Lo anterior era consecuencia del largo camino recorrido por Chile en la materia, especialmente durante la negociación de la inclusión del país en el TLCAN, las negociaciones del ALCA y la firma del Acuerdo de Cooperación Ambiental con Canadá. Estos procesos habían dado lugar a la creación de mecanismos para la participación de la sociedad civil, los cuales fueron retomados y consolidados por Ricardo Lagos. Fue él quien en la víspera de la negociación con Estados Unidos dictó un Decreto Presidencial para la creación de mecanismos de participación de la sociedad civil en todos los niveles de gobierno y en todas las áreas, incluyendo las relaciones internacionales⁵⁸.

La Dirección General de Relaciones Económicas Generales (DIRECON) del Ministerio de Relaciones Exteriores, a través del Departamento América del Norte, hizo invitaciones abiertas a las organizaciones de la sociedad civil para enviar sus contribuciones a los negociadores y grupos de negociación del TLC Chile-Estados Unidos⁵⁹. Sin embargo, el enfoque de consultas adoptado “se sustentó en el enfoque de los funcionarios responsables del tema y no en una disposición legal vinculante. Ello debilitó el mecanismo al hacerlo más bien *ad hoc* que institucional”⁶⁰.

Por otra parte, la experiencia de Chile en las negociaciones ya mencionadas, también había fomentado una amplia participación del sector empresarial, especialmente del sector exportador, en las negociaciones del TLC con Estados Unidos. A diferencia de la percepción general de la mayoría de las organizaciones de la sociedad civil, para este sector el problema económico del país no radicaba en “la liberación comercial y económica, sino en la insuficiencia de ella”⁶¹. De ahí que se mostrara favorable a las negociaciones con Estados Unidos, no obstante que la mayoría de los productos exportados a ese país entraban casi sin restricciones⁶². En este sentido, la inclusión de cláusulas ambientales en el acuerdo no generaba inconformidades, ya que representaban un factor determinante para la entrada de sus productos al mercado estadounidense y un incentivo para promover la competitividad en sus exportaciones. Sus únicas demandas giraban en torno a que el acuerdo respetara el cumplimiento de la legislación ambiental nacional, además de que quedara claro lo respectivo a la aplicación de sanciones. Fueron los miembros de

⁵⁷ Entrevista con Alejandro Fermon Reva, subdirector comercial de PROCHILE en la Embajada de Chile en México, realizada el 9 de julio de 2010.

⁵⁸ Presentación de Frohmann, Alicia, *op. cit.*

⁵⁹ Un caso específico se tradujo en un trabajo con una comunidad indígena para recoger sus solicitudes de mejoramiento del acceso de sus productos al mercado norteamericano. Véase en Sáez, Raúl E.; *op. cit.*

⁶⁰ *Ídem.*

⁶¹ Lara Cortés, Claudio, *op. cit.*, p. 19.

⁶² El grueso de los envíos chilenos a Estados Unidos (casi el 70%) ya tenían un arancel de 0% o muy bajo (1% a 2%). *Ibid.*, p. 22.

este sector quienes, a través de instancias como la Corporación Nacional de Exportadores, la Sociedad de Fomento Fabril (SOSOFA) o la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), generaron mayor presión para concretar lo más pronto posible un acuerdo con Estados Unidos. Sería la DIRECON la instancia a través de la cual los empresarios hicieran llegar sus principales demandas.

Respecto del gobierno, si bien Ricardo Lagos provenía de las filas de izquierda del partido de la Concertación, su trayectoria indicaba que había seguido una tendencia más moderada. Ello lo había diferenciado de los demás representantes de izquierda de América Latina, ya que Lagos reconocía y celebraba el libre comercio como una herramienta para la asignación de recursos en pro de una mayor igualdad social⁶³. Por la razón anterior, el gobierno de Lagos optó por continuar con el modelo de apertura comercial y se mostró favorable, como los anteriores gobiernos de la Concertación, hacia un acuerdo con Estados Unidos. Aún así, persistía el temor de que el Congreso estadounidense frenara la negociación de nueva cuenta.

Algunas dependencias del gobierno, particularmente el Ministerio de Relaciones Exteriores, y también algunos miembros del Congreso, habían favorecido las relaciones con los vecinos de la región, principalmente en el marco del Mercado Común del Sur (MERCOSUR). Sin embargo, considerando la importancia política y económica de las negociaciones con Estados Unidos, el propio Ministerio de Relaciones Exteriores estableció un Consejo Asesor compuesto por académicos, empresarios, expertos y miembros del Congreso. A través de este Consejo, el gobierno pudo obtener un mayor respaldo político a este acuerdo, lo cual facilitó su posterior discusión en el Congreso⁶⁴. De esta forma, tras largas conversaciones, se terminaría favoreciendo las negociaciones con el país del norte, argumentado que éste conduciría a un mayor crecimiento del PIB y a la creación de más empleos (se había prometido un crecimiento anual del 7%, y a la creación de 200.000 empleos por año)⁶⁵.

En lo que se refiere a las disposiciones ambientales, el gobierno sabía por demás que éstas tenían que incluirse. El único dilema recaía en la exigencia de las disposiciones ambientales, pues no había la certeza de poder sufragar los gastos en ese rubro, tal y como lo afirmaba el Ministerio de Hacienda, especialmente por las dificultades que se habían presentado

⁶³ Véase en Navia, Patricio, *op.cit.*, p. 4.

⁶⁴ Sáez, Raúl E., *op. cit.*, p.

⁶⁵ Lara Cortés, Claudio, *op. cit.*, p. 10.

ya en materia de gestión ambiental⁶⁶. Así, para el gobierno lo más importante era la discusión sobre esto último y no cuestiones como la inclusión del tema medioambiental o la firma del propio acuerdo. Por otra parte, para hacer frente a las críticas respecto a que el TLC con Estados Unidos profundizaría el modelo exportador de materias primas, se promovió a inicios de 2000 la renovación de los esfuerzos públicos y privados para reorientar las exportaciones hacia productos con mayor valor agregado, y con ello entrar a una segunda fase exportadora⁶⁷. Como consecuencia de dichas promesas y debido al constante flujo de información sobre el TLC con Estados Unidos, de acuerdo con datos del propio gobierno, un año previo a la firma del tratado el 82% de los chilenos creían que mejoraría su situación económica⁶⁸, siendo minoritarios los grupos que por “interés económico o por razones políticas, seguían viendo al TLC con cierta desconfianza”⁶⁹.

Con las acciones anteriores, Chile retomaba unas negociaciones que durarían alrededor de tres años. Fue durante las últimas rondas de negociación que se trataron los temas ambientales, junto a otros temas sensibles, como el laboral. Ello se debió a que había que esperar a la votación del temido *fast track* en el Congreso estadounidense, en septiembre de 2002. Para facilitar las conversaciones, los negociadores chilenos se vieron en la necesidad de flexibilizar algunas exigencias, entre ellas las ambientales⁷⁰. Una vez aprobado dicho instrumento, se abrieron paso las últimas negociaciones, las cuales se llevaron a cabo con rapidez, aunque hubo cierta preocupación a comienzos de 2003, dada la negativa del gobierno de Lagos de apoyar la intervención de Estados Unidos en Iraq⁷¹. Finalmente, y a pesar de la “decepción” de Estados Unidos por la actitud de Chile frente a la crisis de Iraq, el TLC con Chile fue firmado el 6 de junio de 2003 y entró en vigor el 1º de enero de 2004⁷². Ello dio fin a un proceso de negociación que había comenzado hacía casi diez años.

⁶⁶ Véase en Malman, Sanford, *op. cit.*, p. 14.

⁶⁷ Silva, Verónica, Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa, [PDF]; CEPAL, Santiago de Chile, junio de 2001, p. 77. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/7176/lc1550e.pdf>.

⁶⁸ Presentación de Frohmann, Alicia, *op. cit.*

⁶⁹ Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos, [PDF], DIRECON, Santiago, agosto, 2003, p. 15. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_USA/Studies/DIRECONTLC_s.pdf.

⁷⁰ Lara Cortés, Claudio, *op. cit.*, p. 10.

⁷¹ Véase en Silva, F., Consuelo, Comentarios críticos al TLC Chile-Estados Unidos [PDF], Grupo Chorlavi, Documentos Chile, p. 7. Disponible en: <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/tlchile.pdf> y en Fernández, José Ángel, *op. cit.*, p. 3.

⁷² *Ibid.*, p. 7.

1.3 El caso de el Salvador y Costa Rica en el CAFTA-RD

Con respecto a la implementación de las provisiones ambientales del TLC entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-RD por sus siglas en inglés), así como de su Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA-CAFTA-RD), se presentan dos casos particulares, el de El Salvador y el de Costa Rica, presentados en orden cronológico en relación con la entrada en vigor del TLC.

1.3.1 El Salvador

El CAFTA-RD entró en vigencia el 17 de diciembre de 2004, siendo ratificado por El Salvador el 28 de febrero de 2006⁷³. En Estados Unidos, el CAFTA-RD fue votado favorablemente en el Congreso el 28 de julio de 2005 con apenas 217 votos a favor y 215 en contra, entre los cuales se encontraba el del actual Presidente Barack Obama. El Acuerdo de Cooperación Ambiental del tratado (ACA-CAFTA-RD) fue firmado en febrero de 2005 por las partes, sin embargo, a 30 de septiembre de 2009, sólo Guatemala, Nicaragua y Estados Unidos habían notificado el cumplimiento de sus requisitos internos para la entrada en vigor del acuerdo. Como lo indica el art. XII (1) del ACA, el acuerdo entrará en vigor treinta días después de que la Secretaría de la OEA notifique que todos los instrumentos de ratificación han sido depositados por todas las partes⁷⁴.

El proceso de integración en Centroamérica

Los principales objetos de estudio del presente son el CAFTA-RD en su Capítulo 17 Ambiental y su ACA, por lo que los antecedentes se remontan al proceso de integración económica regional y al proceso de incorporación de lo ambiental en las negociaciones comerciales y en el marco jurídico. A diferencia del TLCAN y el TLC Chile- Estados Unidos, los países de Centroamérica, como región, ya contaban con antecedentes institucionales sobre los cuales eventualmente se apoyó el trabajo ambiental contemplado en el CAFTA-RD.

Para efectos de integración económica regional, en octubre de 1951 se firmó la “Carta de San Salvador”, dando origen a la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA)⁷⁵, misma que en los diez años siguientes jugó un papel importante en el proceso de integración centroamericana. Logró que se sometieran a discusión, en las distintas sociedades y círculos

⁷³ OEA, El Salvador deposita instrumento de ratificación del CAFTA en la OEA, comunicado de prensa: http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=C-042/06.

⁷⁴ OEA, Primer informe de evaluación, Seguimiento de Avances en la Agenda de Cooperación Ambiental de los países del RD-CAFTA, 30 de septiembre de 2009, en: http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/DOCUMENTS/FIRST_Evaluation_Report_CAFTA-RD_sp.pdf.

⁷⁵ Conformada por Costa Rica, Guatemala, Honduras, Nicaragua y El Salvador.

gubernamentales de la región, temas como los programas educativos, los procesos aduanales, las políticas culturales, el Convenio sobre el Régimen de Industrias Centroamericanas de Integración y el Tratado Multilateral de Libre Comercio e Integración Económica Centroamericana (Tegucigalpa, 1958). Estos dos últimos fueron antecedentes directos del Tratado General de Integración Económica Centroamericana, suscrito en 1960, y dieron pie a la creación del Banco Centroamericano de Integración Económica⁷⁶. Para reforzar el proceso integracionista, los gobiernos centroamericanos suscribieron en 1962 una nueva carta o tratado de la ODECA (Segunda Carta de San Salvador)⁷⁷.

La llegada de El Salvador a las instituciones de integración regional se dio al final de un largo periodo de violencia nacional. Hubo un periodo de autoritarismo militar entre 1931 y 1979, dando paso, finalmente, a una guerra civil que duró 12 años y que dejó un saldo de 75.000 personas muertas o desaparecidas. Los “Acuerdos de Paz” se firmaron en enero de 1992, entre el gobierno del presidente Alfredo Cristiani de la Alianza Republicana (ARENA) y el Frente Farabundo Martí para la Liberación Nacional.

En el aspecto internacional, y en el ámbito de la cooperación ambiental, la Oficina Regional para Programas Centroamericanos (o ROCAP, por sus siglas en inglés) de la Agencia Internacional de Desarrollo de los Estados Unidos (USAID), con sede en Guatemala, desarrolló un trabajo programático desde principios de los ochenta⁷⁸. Vinculó los problemas de la gestión de los recursos naturales, tradicionalmente atendidos desde los programas agrícolas de los ministerios respectivos, con "nuevos" temas ambientales como la protección de la biodiversidad, la conservación de los bosques, gestión de las zonas costeras y manejo de pesticidas en los

⁷⁶ SICA, Reseña histórica del SICA, en: http://www.sica.int/acuerdo_USAID-CCAD/drcafta-ambiente/.

⁷⁷ SICA, *op. cit.*

⁷⁸ La historia oficial de la cooperación estadounidense con la región en materia de medioambiente tiene su inicio en la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), firmada por los presidentes centroamericanos el 12 de octubre de 1994 y la cual contenía una serie de compromisos ambientales que los países asumían en pro del desarrollo sostenible. Dos meses después de esa firma, y en el marco de la Cumbre de Las Américas celebrada en Miami, Estados Unidos, los mandatarios de la región firmaban con su homólogo estadounidense Bill Clinton, el Convenio Centroamérica-USA (CONCAUSA), el cual sentaba las bases para la cooperación en materia de medioambiente entre ambas partes. El convenio estableció que Estados Unidos sería la contraparte para apoyar la agenda de integración ambiental de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y, a partir de la negociación de las áreas en las cuales se llevaría a cabo esta cooperación, se inicia en 1996 el Programa Ambiental Regional para América Central (PROARCA). En su primera fase, de 1996 a 2001, este programa tuvo como objetivo promover mayor eficacia en el manejo de los recursos naturales y el ambiente centroamericano, a través de cinco componentes de trabajo. En junio de 2001, COCAUSA fue revisado y ampliado, lo cual dio paso a una segunda fase de PROARCA, en la cual el objetivo primordial fue mejorar la gestión ambiental en el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), focalizando su labor en cuatro cuencas multinacionales. Esta nueva fase de PROARCA tuvo cuatro componentes: Programa de Legislación Ambiental (PROLEGIS): con el fin de armonizar a nivel regional instrumentos legales ambientales; Sistemas de Gestión para el Medio Ambiente (SIGMA): con el fin de incrementar el uso de tecnologías y prácticas menos contaminantes, Programa de Pequeñas Donaciones de Manejo Ambiental (PRODOMA): orientado al fortalecimiento de la sociedad civil regional en la gestión ambiental, y Áreas Protegidas y Mercadeo Ambiental (APM): orientado al mejoramiento de la gestión en áreas protegidas de cuencas críticas y el mercadeo ambiental de productos amigables con el medioambiente. Los primeros tres componentes (PROLEGIS, PRODOMA y SIGMA) finalizaron a lo largo de 2005 y el primer semestre de 2006. El componente APM finalizó el 31 de octubre de 2006.

cultivos de agro-exportación. Durante este periodo, previo a la creación de las instituciones nacionales que asumirían la agenda ambiental, la ROCAP desarrolló los proyectos específicos a nivel de país en toda la región, con excepción de El Salvador y Nicaragua, debido al clima político de inestabilidad mencionado⁷⁹.

Para 1989, el enfoque de USAID se dirigió más claramente hacia el fortalecimiento institucional, con la prioridad de establecer entidades clave, tanto en el sector público como en el privado para garantizar el desarrollo de una agenda en gestión ambiental. Así, se establecieron en cada uno de los países del istmo centroamericano las Comisiones Nacionales del Medio Ambiente (CONAMA), concebidas como entidades para la toma de decisiones, formadas por los representantes de los ministerios relevantes, y usualmente presidida por uno de los ministros. En cada país, la Secretaría Ejecutiva, creada por medio de decreto ejecutivo, se ubicó en el área gubernamental donde existiera más preocupación relacionada con el medio ambiente; en el caso de El Salvador ésta se ubicó en el Ministerio de Agricultura⁸⁰.

En lo regional, la integración se consolidó en 1991, cuando en el marco de la XI Cumbre de Presidentes Centroamericanos, se firmó el Protocolo de Tegucigalpa, dando origen al Sistema de Integración Centroamericana (SICA) como un nuevo marco jurídico-político para todos los niveles y ámbitos de la integración. Asuntos como los aspectos económicos, sociales, culturales, políticos y ecológicos que permitieran visualizar un desarrollo integral para la región serían atendidos desde esta nueva institución. Uno de sus órganos es la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), actual responsable de la agenda ambiental regional⁸¹, cuyo origen se remonta al Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente (1989)⁸². Y para el presente estudio resulta de vital importancia ya que, en buena medida, a través de ella se pone en marcha el Capítulo 17 Ambiental del CAFTA-RD y el ACA, como se explicará más adelante.

Después de la conformación del SICA, en 1994 los presidentes centroamericanos firman la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sostenible (ALIDES) con una serie de compromisos

⁷⁹ OEA, Primer informe de evaluación, Seguimiento de Avances en la Agenda de Cooperación Ambiental de los países del RD-CAFTA, 30 de septiembre de 2009, en: http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/DOCUMENTS/FIRST_Evaluation_Report_CAFTA-RD_sp.pdf.

⁸⁰ *Ibid.*, p. 2.

⁸¹ Originalmente, cuando el 12 de diciembre de 1989 se firma el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCDA), están incluidos Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. Mediante un adendum al Convenio, se incorpora en 1991 a Belice y Panamá. Finalmente, en 2005 se une República Dominicana a la CCDA. En: CCDA, *Reseña histórica*, http://www.sica.int/ccad/ccad_resena.aspx?IdEnt=2.

⁸² Cabrera Medaglia, Jorge, *El Tratamiento de los temas ambientales en el CAFTA*, en González, Anabel (Ed.), *La Dimensión ambiental del TLC*, Estudios Jurídicos del TLC, San José, Costa Rica, 2005, p. 7.

ambientales. Dos meses más tarde, en el marco de la Cumbre de Las Américas, celebrada en Miami, los mandatarios de la región firmaron con su homólogo Bill Clinton el Convenio Centroamérica-USA (COCAUSA) que sentaba las bases para la cooperación en materia medioambiental entre ambas partes; Estados Unidos sería la contraparte para apoyar la agenda de integración ambiental de la CCAD. A partir de la negociación de las zonas geográficas en las cuales se llevaría a cabo esta cooperación, en 1996 inicia el Programa Ambiental Regional para América Central (PROARCA)⁸³. Hacia junio de 2001 el COCAUSA se amplió dando paso a una segunda fase de PROARCA (2001–2006), cuyo objetivo fue mejorar la gestión ambiental en el Corredor Biológico Mesoamericano (CBM), focalizando su labor en las cuencas multinacionales⁸⁴.

Además del CBM, Centroamérica ya contaba con un avance en la construcción de iniciativas medioambientales como el Sistema Centroamericano de Áreas Protegidas y la Iniciativa Mesoamericana de Desarrollo Sostenible (dentro del Plan Puebla- Panamá), por lo que el trabajo de implementación del ACA, para ser eficiente, deberá coordinarse con estas instancias⁸⁵.

Otro antecedente al CAFTA-RD son las posiciones de las partes. Su posición común en materia ambiental ante la negociación del tratado quedó registrada en el documento oficial sobre la posición de Costa Rica⁸⁶. Las partes buscaban establecer un marco de normas y principios que promovieran la protección del medio ambiente a través de la aplicación efectiva de la legislación nacional ambiental de cada una de las partes, fomentar la cooperación ambiental entre las partes en el desarrollo de proyectos de interés mutuo en el área ambiental, y buscar que el marco de normas y principios adoptados en materia ambiental y comercial no permitieran la adopción de medidas que afectaran el comercio o el ambiente⁸⁷.

Por su parte, Estados Unidos mantuvo una posición ambiental orientada por la Autoridad de Promoción Comercial de Estados Unidos (*fast track*) que, a su vez, impulsa invariablemente un componente ambiental (vinculación comercio-ambiente), porque de otra manera corre el

⁸³ SICA, Unidad Regional CAFTA-RD-Ambiental, Reseña Histórica, en: http://www.sica.int/acuerdo_USAID-CCAD/drcafta-ambiente/.

⁸⁴ *Ibid.*

⁸⁵ Schatan, Claudia y Muñoz Villarreal, Carlos, *Cooperación Ambiental en el NAFTA y perspectivas para el DR-CAFTA*, Serie Estudios y Perspectivas, No. 40, CEPAL, México, noviembre, 2005, p. 8.

⁸⁶ Ministerio de Comercio Exterior, Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y Estados Unidos: posición nacional, San José, Costa Rica, 2003. Citado en: Jorge Cabrera, 2005, p. 4.

⁸⁷ Cabrera Medaglia, Jorge, *op. cit.*, 2005, p. 4.

riesgo de que el Senado no apruebe los tratados comerciales⁸⁸. De hecho, para los funcionarios estadounidenses, los principales impulsores de la implementación del CAFTA-RD han sido, en primer lugar, las fuerzas político-económicas y, en segundo lugar, la capacidad humana y financiera, incluida la asistencia internacional^{89 90}.

A tres meses de la firma de la ratificación de El Salvador, los ciudadanos de este país no estaban convencidos de que el CAFTA-RD era positivo; 44,5% pensaba que sería negativo, 31,5% pensaba que no cambiaría nada y 21,3% creía que sería positivo⁹¹.

A manera de comparación, vale la pena mencionar que el entorno internacional en el que se negoció el TLCAN fue distinto al del CAFTA-RD. Mientras que el primero se negoció en un contexto en donde la problemática ambiental adquirió una importancia sin precedentes por la gran cantidad de movimientos ambientalistas y los acontecimientos internacionales como la Cumbre de Río, el segundo “ocurre en un contexto internacional mucho menos propicio para la defensa del medio ambiente, pues los conflictos bélicos dominan la escena internacional y el gobierno de Estados Unidos ha colocado el tema ambiental en segundo plano”⁹². Ello coincide con cierta disminución del interés de las ONGs ambientalistas, cuyo activismo es ahora considerablemente menor de lo que fue durante la primera mitad de los noventa.

Asimismo, vale la pena destacar que mientras el TLCAN, específicamente su Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACAAN), no tenía ningún precedente al momento de su firma, el proceso de negociación del CAFTA-RD podía contar con la experiencia del TLCAN-ACAAN, para tener un marco comparativo y con ello definir más claramente sus retos y oportunidades.

Los temas ambientales de los acuerdos posteriores al TLCAN se han inspirado en el ACAAN, pero han introducido algunos cambios. Así, las diferencias del CAFTA-RD con el TLCAN expresan de alguna medida lo atendido en los últimos diez años de experiencia de este

⁸⁸ Cabrera Medaglia, Jorge, *La Evolución de Costa Rica en cuanto a la relación comercio-ambiente y el TLC con Estados Unidos*, Implicaciones Ambientales del TLC, Jornadas de Reflexión sobre el TLC con Estados Unidos, Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, 2004, p. 3.

⁸⁹ Entrevista con Robert Wing, jefe de la División de Ambiente y Comercio Oficina de Política Ambiental, Océanos, Ambiente y Ciencia Departamento de Estado, y Abby Lindsay, Oficina de Política Ambiental, Océanos, Ambiente y Ciencia Departamento de Estado, realizada el 23 de junio de 2010.

⁹⁰ La CCAD, en cumplimiento de su rol como el organismo ambiental del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y referente político en la agenda ambiental regional, asume con el Acuerdo de Cooperación la responsabilidad de apoyar las gestiones en torno a los aspectos de cooperación ambiental del Tratado de Libre Comercio, para lo cual coordina y ejecuta una serie de acciones en los siguientes componentes temáticos: sistemas de gestión ambiental en los países del CAFTA-RD; capacidades de las partes para cumplir con las obligaciones ambientales del CAFTA-RD; cumplimiento de los acuerdos multilaterales medioambientales; uso de las tecnologías de producción más limpia; coordinación interministerial, construcción de capacidades y comunicación. El programa de trabajo del Acuerdo de Cooperación comprendió de julio de 2006 a junio de 2009. En: SICA, *Reseña histórica del SICA*, en: http://www.sica.int/acuerdo_USAID-CCAD/drafta-ambiente/, consultado el 27 de abril de 2010.

⁹¹ Angus Reid Global Monitor, “Many in El Salvador Wary of CAFTA”, Dec 8, 2005, en: http://www.angus-reid.com/polls/view/10147/many_in_el_salvador_wary_of_cfta.

⁹² Schatan, y Muñoz, *op. cit.*, p. 12.

último tratado. El Capítulo 17 (ambiental) del CAFTA-RD es una herencia directa del TLCAN, pero otras secciones del primero muestran intereses y agendas específicas⁹³.

Pre-implementación de provisiones ambientales en El Salvador

Antes de la firma del CAFTA-RD, el marco legal e institucional de El Salvador en materia ambiental estaba conformado por la Ley del Medio Ambiente (LMA)⁹⁴ y sus leyes complementarias que abordan asuntos específicos relativos al ambiente⁹⁵ (bosques, áreas protegidas, minería, además de los reglamentos asociados y normas técnicas). La LMA creó el Ministerio del Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) en 1997⁹⁶, un sistema de coordinación para políticas públicas, el Sistema Nacional de Gestión Medio Ambiental (SINAMA) y los mecanismos formales para la participación de la sociedad civil y el sector privado (por ejemplo, el Consejo Nacional del Medio Ambiente, CONAMA)⁹⁷.

En el año 2000, después de la creación del MARN, con el objeto de desarrollar las normas y preceptos de la Ley del Medio Ambiente se emite el Reglamento General que se adhiere como su instrumento ejecutorio principal⁹⁸. Y ese mismo año se emitieron mediante Decretos Ejecutivos los reglamentos especiales sobre el control de las sustancias agotadoras de la capa de ozono, de aguas residuales, de normas técnicas de calidad ambiental, en materia de sustancias, residuos y desechos peligrosos y sobre el manejo integral de los desechos sólidos⁹⁹. Se emitió también la Ley de Conservación de Vida Silvestre, en julio de 2001¹⁰⁰.

1.3.2 Costa Rica

La entrada en vigor del CAFTA-RD en Costa Rica se dio como resultado de un proceso mucho más abierto, largo y complejo que en el resto de los países centroamericanos. Como se mencionó en el análisis correspondiente a El Salvador, el CAFTA-RD entró en vigencia el 17 de diciembre

⁹³ *Ibid.* p. 13.

⁹⁴ La Ley del Medio Ambiente fue emitida por el Decreto Legislativo No. 233 del 2 de marzo de 1998, publicado en el Diario Oficial Número 79, Tomo 339, 4 de mayo de 1998. En: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador, *Historia*, http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=84.

⁹⁵ La Ley del Medio Ambiente establece nueve instrumentos de política ambiental: 1) zonificación ambiental dentro de los planes de desarrollo nacional y regional, y los planes de zonificación; 2) evaluación ambiental; 3) información ambiental; 4) participación pública; 5) programas de incentivos económicos; 6) fondo ambiental nacional y cualquier otro programa financiero para los proyectos ambientales; 7) ciencia y tecnología aplicados al medio ambiente; 8) educación ambiental; 9) estrategia ambiental nacional y el Plan de Trabajo.

⁹⁶ Mediante Decreto Ejecutivo No. 27 del 16 de mayo de 1997 se crea el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales; las competencias de esta Secretaría de Estado se establecen en el Reglamento Interno del Órgano Ejecutivo, Decreto No. 30 emitido por el Consejo de Ministros el 19 de mayo de 1997. En: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador, *op. cit.*

⁹⁷ Banco Mundial, Departamento para el Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible – Región de América Latina y el Caribe, República de El Salvador – Análisis Ambiental de País – Mejorando la Gestión Ambiental para Abordar la Liberalización Comercial y la Expansión de Infraestructura, en: <http://siteresources.worldbank.org/INTELSALVADOR/SPANISH/Resources/RESUMENEJECUTIVOCEA.pdf>, marzo 20 de 2007.

⁹⁸ Contenido en Decreto Ejecutivo No. 17 del 31 de mayo del año 2000 y publicado en el Diario Oficial Número 73, Tomo 347, del 12 de abril de 2000. En: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador, *op. cit.*

⁹⁹ Publicados en el Diario Oficial, Número 101, Tomo 347, 1º de junio de 2000.

¹⁰⁰ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador, *op. cit.*

de 2004, sin embargo, en Costa Rica fue aprobado legislativamente el 11 de noviembre de 2008¹⁰¹, y entró en vigor hasta el 1º de enero de 2009, después de haber pasado por un largo proceso de legitimación ciudadana, a través de un referendo nacional, 54 meses después de su firma¹⁰². En el Capítulo 17 (ambiental) del CAFTA-RD se establecen los lineamientos para el Acuerdo de Cooperación Ambiental, que a la fecha permanece pendiente de aprobación legislativa en Costa Rica¹⁰³ y en otros países, por lo que no ha entrado en vigor para ninguna de las partes, puesto que, como lo indica el texto, es indispensable que todos y cada uno de los miembros depositen sus respectivos instrumentos de ratificación. Sin embargo, como ya se explicó, la implementación de las provisiones ambientales está siendo atendida mediante otros mecanismos que se ejemplificarán más adelante para el caso de Costa Rica.

Los antecedentes de Costa Rica en cuanto a políticas ambientales son muy similares a los de El Salvador en términos de su participación en las diversas instituciones, tratados internacionales y cooperación ambiental, con la variante de que en el caso de Costa Rica sí hubo presencia de organizaciones de cooperación internacional durante los años ochenta. En especial, la oficina regional de USAID, la ROCAP, trabajó para desarrollar un vínculo programático entre la gestión de recursos naturales y los “nuevos” temas ambientales como la protección de la biodiversidad, la conservación de los bosques, etc.¹⁰⁴.

En términos de tratados comerciales que incluyeran componentes ambientales, Costa Rica tuvo como referentes el TLCAN y el TLC Chile-Estados Unidos, que fueron la base a partir de la cual se negoció el CAFTA-RD, con la diferencia de que en este último sí se aceptaron las peticiones ciudadanas¹⁰⁵. Costa Rica tuvo el TLC firmado con Canadá como antecedente directo. En él se reflejó la política costarricense de no aceptar sanciones y buscar enfoques cooperativos en lugar de asumir posibles sanciones y/o multas como las que se implican en el CAFTA-RD¹⁰⁶, pudiendo ser ésta otra razón de la tardía entrada en vigor del tratado en el caso de Costa Rica. El

¹⁰¹ CAFTA-RD, en: <http://www.cafta.sieca.org.gt/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/20990000000335/20990000000335.swf>, consultado el 30 de marzo de 2010.

¹⁰² González, Anabel, La Implementación de Acuerdos Comerciales Preferenciales en América Latina: La experiencia de implementación del CAFTA-RD en Costa Rica, BID-DP-I04, diciembre de 2009, p. 4.

¹⁰³ González, Anabel, *op. cit.*, p. 68.

¹⁰⁴ Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, Organismos financieros y Política Ambiental en El Salvador, revista *Prisma* No. 6, abril – junio de 1994, en: <http://www.prisma2.org.sv/contenidos/svrdocumentos/163.archivo>, p. 2.

¹⁰⁵ Entrevista con Jorge Cabrera Medaglia, profesor de derecho ambiental de la Universidad de Costa Rica y abogado del Instituto Nacional de Biodiversidad, realizada el 4 de mayo de 2010.

¹⁰⁶ Cabrera Medaglia, Jorge, El Tratamiento de los temas ambientales en el CAFTA, en Anabel González (Ed.), *La Dimensión Ambiental del TLC*, Estudios Jurídicos del TLC, San José, Costa Rica, 2005.

gobierno de Costa Rica no promovió la inclusión del tema ambiental, pero lo aceptó. Quienes sí lo impulsaron fueron algunas ONGs y universidades¹⁰⁷.

La posición del gobierno de Costa Rica durante la negociación fue garantizar que no disminuyeran los estándares de protección ambiental para atraer el comercio o la inversión; promover niveles óptimos de protección ambiental; el uso de medidas de cooperación y no punitivas en los casos de incumplimiento o acciones recurrentes de incumplimiento de la legislación ambiental, y reconocimiento de las prioridades existentes entre las partes según su nivel de desarrollo¹⁰⁸.

Una vez finalizada la negociación del CAFTA-RD, el Ministerio de Comercio de ese país consideró como logros en materia ambiental el haberse acordado el establecimiento de reglas y principios claros y efectivos para el cumplimiento de la legislación ambiental y el no haberse promovido la armonización de estándares ambientales con otros países de Centroamérica ni con Estados Unidos¹⁰⁹.

Con respecto a las diversas posturas expresadas durante los cuatro años de discusión en torno a la entrada al CAFTA-RD, Jorge Chávez explica en su estudio las posiciones de algunos sectores. Por un lado, había quienes se preocupaban (como en el caso del TLCAN) de que el CAFTA aumentaría el intercambio comercial, y por ende el consumo de bienes y sus respectivos desechos; en particular opinaban que podía incrementarse la transferencia de materiales peligrosos (disolventes, plomo, aceites, material radioactivo, entre otros) de Estados Unidos hacia Centroamérica. Igualmente, opinaban que los programas de monitoreo ambiental son ineficientes, por ello si el país no cuenta con los recursos ni la infraestructura para hacer cumplir las leyes ambientales ¿cómo hará el Estado para que las empresas cumplan con sus leyes ambientales una vez que entre en vigor el CAFTA¹¹⁰.

Una federación de organizaciones ambientalistas mantuvo una posición radical en contra del CAFTA por considerar que el Capítulo 17 excluía la legislación nacional, específicamente las leyes de biodiversidad, minería y forestales. Además de que se utilizaban términos basados en las buenas intenciones y no en las obligaciones de las partes¹¹¹. Por su parte la Asociación Nacional

¹⁰⁷ Entrevista con Jorge Cabrera Medaglia, *op. cit.*

¹⁰⁸ Ministerio de Comercio Exterior, citado por Cabrera Medaglia *op. cit.*, p. 4.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Chávez, Jorge Arturo, El TLC Centroamérica-Estados Unidos: elementos de debate de gremios y sociedad civil en Costa Rica, CEPAL, 2005, p. 30.

¹¹¹ *Ibid.*, p. 33.

de Empleados Públicos y Privados (ANEP) también se oponía al CAFTA-RD, al argumentar que Costa Rica ha dedicado un tercio de su territorio a preservar el agua y la biodiversidad. “Lejos de proteger el medio ambiente, el TLC crea todas las condiciones para convertir en mercancía los recursos naturales”¹¹².

Por otro lado, hubo quienes consideraron que el componente ambiental del TLC era adecuado (fue el caso de la Unión Costarricense de Cámaras de Asociaciones de la Empresa Privada). Y una tercera postura era la de aquellos que consideraban que entrar al CAFTA-RD afectaría la competitividad del agro. Desde una perspectiva ligada a algunos sectores empresariales como la Corporación Arrocera Nacional, el Instituto del Café y la Cámara Nacional de Productores Genéricos de la Industria Agroquímica se opinaba que la mayor cobertura de la legislación ambiental podría tornarse en vulnerabilidad y podría propiciarse una especie de *dumping* ambiental, desde los países con peores estándares y legislación ambiental menos perfecta, afectando con ello la competitividad del país¹¹³.

Como se sabe, la aprobación del CAFTA-RD en Costa Rica fue sujeta a un referéndum realizado en octubre de 2007, en el cual el “sí” ganó por un pequeño margen porcentual (51,62% frente a 48,38%) al “no”. Los principales promotores del CAFTA-RD en Costa Rica (como sucedió en México con el TLCAN) fueron el gobierno, las cámaras empresariales y el capital extranjero. En contra estaban sectores ciudadanos como los Comités Patrióticos, creados por líderes comunales así como sindicatos, intelectuales, ambientalistas y estudiantes¹¹⁴.

Pre- implementación de provisiones ambientales Costa Rica

La entrada en vigor del CAFTA-RD y su capítulo ambiental en Costa Rica es sumamente reciente, por lo que la mayor parte de las actividades en materia ambiental llevadas a cabo en dicho país se consideran como de “pre-implementación,” aunque en buena medida se hayan desarrollado en el marco del tratado y del ACA. La mayoría de las medidas de pre-implementación son disposiciones para la construcción institucional, tanto legal como operativa, que gestionará el TLC en materia ambiental, aunque también hay ejemplos de pre-implementación en el marco legal comercial.

¹¹² Ver [http://www.anep.or.cr/media_files/download/No_folleto\(ANEP\).pdf](http://www.anep.or.cr/media_files/download/No_folleto(ANEP).pdf)

¹¹³ Chávez, *op. cit.*, p. 33

¹¹⁴ “CAFTA: Primer Referéndum en Costa Rica”, en:
http://www.biodiversidadla.org/Portada_Principal/Documentos/CAFTA_Primer_Referendum_en_Costa_Rica.

Retomando el interés plasmado en el CAFTA-RD sobre la integración de las partes a los acuerdos ambientales multilaterales, Costa Rica, ya sea por influencia de este TLC o más probablemente por un proceso nacional propio¹¹⁵, se ha venido integrando a diversas iniciativas y convenciones en materia ambiental. Con la intención de homologar sus leyes con el Tratado de Budapest de 1989 sobre el Reconocimiento Internacional del Depósito de Microorganismos a los fines del Procedimiento en Materia de Patentes, echó a andar la legislación en materia de salud y ambiente —Ley No. 8633 (4 de abril de 2008)—¹¹⁶. Igualmente, con la intención de homologar sus leyes con el Convenio Internacional para la Protección de Obtenciones Vegetales (UPOV 1991)¹¹⁷ promulgó la Ley No. 8635 (21 de abril de 2008) y la Ley No. 8686 (21 de noviembre de 2008).

También llevó a cabo la reforma de la Ley de Biodiversidad (Ley No. 7788 – 20 de abril de 1998) y a su vez adaptaciones¹¹⁸ a la Ley No. 8632, que trata sobre el lenguaje relacionado con la exclusión de patentabilidad de los microorganismos, al art. 78 inciso 6 de la Ley de Biodiversidad, Ley No. 7788 (30 de abril de 1998), al art. 80 de la Ley de Biodiversidad, Ley No. 7788 (30 de abril de 1998)¹¹⁹. Igualmente, se hicieron modificaciones al reglamento sobre registro, uso y control de plaguicidas sintéticos formulados, ingrediente activo grado técnico, coadyuvantes y sustancias afines de uso agrícola¹²⁰.

Para efecto de la puesta en marcha del CAFTA-RD ambiental, Costa Rica emitió el Decreto sobre la implementación del Capítulo 17 (ambiental) del CAFTA-RD (17 de septiembre de 2008). El documento establece¹²¹ que el ministro del Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) o quien éste designe será el representante ante el Consejo de Asuntos Ambientales del CAFTA-RD y que la Dirección de Cooperación y Relaciones Internacionales del MINAET será el punto de contacto para llevar a cabo el trabajo del Consejo¹²². También delinea la formación del Comité Asesor.

¹¹⁵ “La nueva legislación no tiene como razón de haber sido emitida el Tratado (RD-CAFTA)”. Entrevista con Jorge Cabrera Medaglia, *op. cit.*

¹¹⁶ González, Anabel *op. cit.*, p. 56.

¹¹⁷ *Ibid.*

¹¹⁸ *Ibid.*

¹¹⁹ *Ibid.*

¹²⁰ Carolina Mauri, Iniciativa Paz con la Naturaleza, Costa Rica, encuesta realizada el 14 de mayo de 2010.

¹²¹ González, Anabel *op. cit.*, p. 68.

¹²² Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, http://www.cooperacionminae.go.cr/info_gen/ley_or.html.

Y para efectos de la operatividad del CAFTA-RD y su capítulo ambiental, Costa Rica ya había establecido desde 2001, mediante el Decreto Ejecutivo No. 30077-MINAE¹²³ el Reglamento General del Ministerio de Ambiente y Energía, mediante el cual se constituye la Dirección de Cooperación Internacional (DCI)¹²⁴, cuyas principales funciones son la consolidación de la Cooperación y Relaciones Internacionales de Costa Rica, gestión de la cooperación y las relaciones internacionales del MINAET, participación institucional del MINAET en la Agenda Internacional Ambiental y seguimiento, evaluación y control de planes, programas y proyectos de cooperación que se ejecuten, tanto a nivel nacional como internacional¹²⁵.

Por último, como ejemplo de pre-implementación en el marco legal comercial, están los aspectos negociados entre Costa Rica y Estados Unidos de forma paralela al CAFTA-RD en materia de reglamentación fitosanitaria. Costa Rica asumió el compromiso del reconocimiento como equivalente a los sistemas costarricenses de los sistemas de inspección de carnes (aves, cerdo y res) de Estados Unidos. El Servicio Nacional de Salud Animal (SENASA) del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) emitió las directrices correspondientes autorizando la importación de tales productos siempre que se produzcan en un establecimiento elegible para la exportación, incluido en la lista de establecimientos inspeccionados por las autoridades estadounidenses, y que sean acompañados de un certificado de sanidad de exportación emitido por dichas autoridades¹²⁶.

1.4 El caso de Perú en el TLC Perú-Estados Unidos

El Acuerdo de Promoción Comercial (APC) o TLC entre Perú y Estados Unidos entró en vigor el 1º de febrero de 2009 y ha seguido un proceso de implementación que aún continúa debido a su reciente establecimiento.

El primer acercamiento comercial entre estos países se dio el 4 de diciembre de 1991, cuando Estados Unidos concedió algunos beneficios comerciales a Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú con la promulgación de la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA, por sus siglas

¹²³ Tras una reforma reciente, el MINAE pasó a cubrir también el área de telecomunicaciones, y por eso el cambio de sus siglas a MINAET.

¹²⁴ MINAE, Dirección de Cooperación Internacional, Historia, http://www.cooperacionminae.go.cr/info_gen/historia.html.

¹²⁵ MINAE, Dirección de Cooperación Internacional, Funciones de DCI, http://www.cooperacionminae.go.cr/info_gen/historia.html.

¹²⁶ SENASA-MAG DG 005-2008, 006-2008 y 011-2008, en: González, Anabel, *op. cit.*, p. 38.

en inglés). El objetivo principal de entonces era la promoción de las industrias legítimas para combatir la producción de narcóticos y el narcotráfico en los países de la región andina¹²⁷.

La Ley de Preferencias Arancelarias Andinas tuvo una vigencia de diez años, por lo que llegado el plazo se decidió extenderla mediante la Ley de Preferencias Arancelarias Andinas y Erradicación de Drogas (ATPDEA, por sus siglas en inglés), firmada el 6 de agosto de 2002. El objetivo de esta ley era generar fuentes de trabajo alternativas al cultivo ilícito de la hoja de coca, en la lucha contra el narcotráfico.

La vigencia de la ATPDEA era hasta el 31 de diciembre de 2006, sin embargo, las disposiciones se extendieron en tres ocasiones más con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2009.

Estados Unidos es el principal socio comercial de Perú, ya que su mercado da entrada al 26% de las exportaciones peruanas; entre los bienes exportados se encuentran minerales, petróleo, productos agropecuarios y textiles. Al mismo tiempo, el 19% de las importaciones de Perú provienen de Estados Unidos.

Tanto la ATPA como la ATPDEA fueron medidas unilaterales emprendidas por Estados Unidos. Con la notificación de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos (USTR, por sus siglas en inglés) al Congreso se observó, en su momento, la intención de Estados Unidos —bajo la administración de George W. Bush— de comenzar negociaciones de libre comercio con Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú, es decir, hacia el establecimiento de medidas recíprocas en materia de comercio¹²⁸.

El proceso de negociación para un TLC Estados Unidos-países andinos inició con la idea de que se llegaría a un acuerdo en bloque; no obstante, en la práctica las negociaciones adquirieron un carácter bilateral entre cada país con Estados Unidos, para negociar por separado temas de particular interés entre los negociadores.

Por parte de Perú, el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) fue el responsable de conducir las negociaciones con su par estadounidense, la USTR. Las negociaciones con Colombia, Ecuador y Perú comenzaron en mayo de 2004, con Bolivia como

¹²⁷ Véase Organización de Estados Americanos, “Programas Preferenciales no recíprocos: Ley de Preferencias Arancelaria Andina (“ATPA”)”. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/USA_ATPA/USA_ATPA_s.ASP#Background.

¹²⁸ Robert B. Zoellick de la USTR mencionaba el interés de la administración estadounidense hacia la liberalización del comercio en todo el hemisferio, con miras hacia una integración por medio del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), la cual se buscaba concluir en enero de 2005. Un Tratado de Libre Comercio con los países andinos coadyuvaría en estos planes. Véase USTR, “USTR Notifies Congress of Intent to Initiate Free Trade Talks with Andean Countries”, 18 de noviembre de 2003. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Negotiations/Intent_e.pdf.

observador. A partir de ese momento se organizaron 13 rondas de negociación entre los países andinos y Estados Unidos, que terminaron en noviembre de 2005. El 7 de diciembre de 2005, Estados Unidos y Perú anunciaron que habían concluido sus negociaciones.

El proceso de firma y entrada en vigor del TLC entre Perú y Estados Unidos siguió la cronología que se presenta en el Cuadro 1.

Cuadro 1. Cronología del Acuerdo de Promoción Comercial o Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos

6 de enero de 2006	El presidente George W. Bush notifica al Congreso su intención de firmar un TLC con Perú
12 de abril de 2006	Perú y Estados Unidos firman el Acuerdo de Promoción Comercial, sujeto a ratificación en ambos países
28 de junio de 2006	El Congreso peruano aprueba el TLC
25 de junio de 2007	Protocolo de Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial, que refleja el acuerdo bipartidario sobre la política comercial de Estados Unidos del 10 de mayo de 2007
27 de junio de 2007	El Congreso peruano aprueba el texto definitivo del TLC
2 de noviembre de 2007	La Cámara de Representantes de Estados Unidos aprueba el TLC
4 de diciembre de 2007	El Senado de Estados Unidos aprueba el TLC
13 de enero de 2009	El presidente de Estados Unidos promulga la Ley de Implementación del TLC con Perú
1 de febrero de 2009	Entrada en vigor

Perú es un país considerado mega diverso debido a que concentra el 10% de la flora mundial, 16,8% de aves y 10,3% de mamíferos¹²⁹, lo cual da un claro ejemplo de la gran riqueza biológica y genética de este país.

Ocupa el octavo lugar a nivel mundial y el segundo después de Brasil en Sudamérica en superficies boscosas. Las dos terceras partes de la superficie de Perú (78 millones de hectáreas) están cubiertas por bosques tropicales, de ahí el gran potencial para la producción forestal y la importancia de este sector para el país.

Al igual que los TLC de Estados Unidos con Chile y Centroamérica y a diferencia del TLCAN, el TLC con Perú incluyó un capítulo específico para tratar las cuestiones ambientales. Además, se negoció la firma de un Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA), como en los otros TLC de Estados Unidos con países latinoamericanos, incluyendo México.

Con la Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial¹³⁰ se incluyó en el Capítulo 18 de medio ambiente el compromiso con los acuerdos multilaterales de los que ambos países son parte, así como un anexo sobre el manejo forestal.

La importancia que reviste para Perú su biodiversidad y riqueza en conocimientos tradicionales, llevó a la firma de una Carta de Entendimiento respecto a Biodiversidad y Conocimientos Tradicionales, cuyo contenido no se integró al texto del TLC, pero surge a partir del tratado¹³¹.

La temática ambiental en las primeras rondas de negociación del TLC trató tres elementos principales: la adopción de una serie de obligaciones en materia de protección al medio ambiente, la definición de unos elementos de cooperación entre las partes que faciliten el

¹²⁹ Véase Alan Fairlie Reinoso, *Luces y sombras del TLC Andino-Estados Unidos*, Lima, 2004, pp. 38-39. Disponible en: http://www.tlcperu-eu.gob.pe/downloads/documento/2_%20Fairlie_Luces_y_sombras_del_TLC_Andino_EE.UU.pdf.

¹³⁰ La Enmienda al Acuerdo de Promoción Comercial se realizó para incorporar el acuerdo entre los congresistas republicanos y demócratas de Estados Unidos sobre algunos requisitos con los que deben contar los acuerdos comerciales que Estados Unidos firmaría en adelante. Entre ellos, el cumplimiento por parte de los socios de estándares laborales internacionales, de acuerdos ambientales multilaterales —como la CITES y el Protocolo de Montreal— y, en el caso de Perú, un anexo para contribuir a detener la tala ilegal, particularmente la tala ilegal de caoba. Véase “Acuerdo bipartidario sobre política comercial en los Estados Unidos. Disponible en: http://www.tlcperu-eeuu.gob.pe/downloads/documento/2_%20Fairlie_Luces_y_sombras_del_TLC_Andino_EEUU.pdf.

¹³¹ La Carta de Entendimiento no se incluye en el texto del TLC, ya que de esta manera queda como un acuerdo específico entre Estados Unidos y Perú, al cual no se aplican los principios generales de trato nacional y de nación más favorecida hacia terceros países que no son parte de esta Carta de Entendimiento. En otras palabras, este reconocimiento hacia mecanismos que regulen el acceso a los recursos genéticos y protejan los conocimientos tradicionales sólo se aplica entre ambos países, destacando que el lenguaje utilizado en la Carta de Entendimiento no representa una obligatoriedad pues se habla sólo de un *reconocimiento*. Véase Manuel Ruiz Muller, “Biodiversidad, propiedad intelectual y el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América”, *Revista de la Competencia y Propiedad Intelectual*, No. 2, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, p. 55. Disponible en: <http://aplicaciones.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/boletines/recompi/castellano/articulos/otono2006/02-RUIZ.pdf>.

cumplimiento de esas obligaciones y el establecimiento de unos mecanismos de consulta y solución de diferencias¹³².

Como se mencionó antes, Perú logró incluir en las negociaciones ambientales el tema de biodiversidad y aspectos relacionados a ella como las cuestiones de recursos genéticos, conocimientos tradicionales y biopiratería. Estos asuntos fueron llevados a la mesa de debate del capítulo sobre propiedad intelectual¹³³.

El resultado de las negociaciones fue que en el capítulo de medio ambiente se incluyó un artículo sobre biodiversidad y se firmó una Carta de Entendimiento respecto a Biodiversidad y Conocimientos Tradicionales, en los cuales se reconoce la importancia del respeto y la preservación de los conocimientos tradicionales. Sin embargo, no hay que dejar de lado que Estados Unidos aún no ha ratificado la Convención sobre Diversidad Biológica, acuerdo vinculante que Perú ratificó en 1993 y que contiene disposiciones importantes en la materia y sobre el acceso a los recursos genéticos.

Por otra parte, con la inclusión del anexo forestal se establecieron algunas disposiciones específicas en reconocimiento a la problemática que enfrentan los países con bosques respecto a la tala ilegal y la producción de productos madereros procedentes del uso no sostenible de los recursos forestales.

En 2003, los volúmenes de exportación de productos madereros de Perú alcanzaron los 108 millones de dólares y su sector forestal apenas representaba el 0,5% del PIB. Estados Unidos era el principal importador con un 46% del total, lo cual fue un factor importante para que con el TLC se promoviera alentar la producción maderera, por medio de la creación de infraestructura y financiamiento para el equipo de extracción forestal¹³⁴. Sin embargo, Estados Unidos ha dejado

¹³² I Ronda de negociaciones del TLC Estados Unidos-países andinos, Cartagena, Colombia, mayo 18-20 de 2004, Mesa de Medio Ambiente. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Negotiations/COLR1MA_S.doc.

¹³³ Actualmente existe un debate internacional sobre la posibilidad de establecer mecanismos de protección de los conocimientos tradicionales y para regular el acceso a recursos genéticos a través del sistema de propiedad intelectual. En este sentido, Perú es uno de los países ricos en estos recursos interesados en una regulación internacional sobre tales cuestiones. Por otra parte, muchos países desarrollados que desarrollan invenciones a partir de esos recursos prefieren mantener regímenes flexibles que les asegure un acceso más fácil a su utilización. Además, otro de los puntos en debate es la patentabilidad de seres vivos como las plantas.

El resultado del contenido del capítulo de propiedad intelectual se ajusta al Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) incluidos en el Acuerdo de Marrakech por el que se estableció la Organización Mundial del Comercio (OMC), por lo que en este contexto ni plantas y animales, ni los conocimientos tradicionales y recursos genéticos representan invenciones que puedan ser protegidos a través de patentes. Sobre el tema de propiedad intelectual puede revisarse Begoña Venero, "Agenda pendiente en biodiversidad y conocimientos tradicionales" en *Propiedad intelectual y comercio en el Perú: impacto y agenda pendiente*, ediciones ESAN, 2007, pp. 739-753. Disponible en: <http://www.esan.edu.pe/paginas/publicaciones/libros/sRoca/PI/completo/18-Venero.pdf> y Organización Mundial del Comercio, "Acuerdo sobre los ADPIC", http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips_04c_s.htm#5.

¹³⁴ Véase Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, *La Oportunidad de Hoy. Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos*, marzo, 2005, p. 18.

de ser el principal importador de los productos forestales peruanos, ya que China se ha colocado como el principal comprador, seguido de México y dejando a Estados Unidos en tercer lugar.

Las exportaciones forestales peruanas en 2008 fueron de 422 millones de dólares y en 2009 de 394 millones de dólares. Como se constata, en 2009, en el contexto de la crisis financiera, se registró una caída de 20,7% de estas exportaciones. China es el principal destino de las exportaciones madereras de Perú. De hecho, a pesar de la crisis financiera, las exportaciones a ese país aumentaron de 2008 a 2009. En 2008, alcanzaron 62.3 millones de dólares y en 2009 aumentaron 13,7% hasta alcanzar 70.8 millones de dólares. En cambio, con Estados Unidos, las exportaciones disminuyeron de 2008 a 2009 en un 47,1%, pasando de 50.5 millones de dólares a 20.7 millones. Comparativamente, las exportaciones a México de productos madereros en 2009, aunque también disminuyeron en un 53,8% con respecto al año anterior, fueron de 36.8 millones de dólares¹³⁵.

Un antecedente de gran importancia que ayuda a entender sucesos posteriores relacionados con el TLC con Estados Unidos tiene que ver con la publicación de un artículo. En octubre de 2007, el presidente de Perú, Alan García, publicó un artículo que causó mucha polémica en ese país titulado “El síndrome del perro del hortelano”¹³⁶. En él se señalaba que Perú tenía “millones de hectáreas para madera que están ociosas, otros millones de hectáreas que las comunidades y asociaciones no han cultivado ni cultivarán (...) Los ríos que bajan a uno y otro lado de la cordillera son una fortuna que se va al mar sin producir energía eléctrica”. La propuesta de Alan García, de acuerdo con el artículo, era promover las inversiones a partir del establecimiento de la propiedad formal por grandes empresas colectivas lo que permitiría generar empleos y traer tecnología.

La publicación de este artículo fue percibida como un intento del presidente de promover a toda costa las inversiones. Esto no ayudó frente al sector socio-ambiental y la conflictividad detonada por esta visión continúa hasta fechas recientes a través de denuncias y manifestaciones. Desde entonces “cuando la gente se quiere referir a ello [movilizaciones sociales] hace referencia a la visión del presidente plasmada en este artículo”¹³⁷.

¹³⁵ MINCETUR, Reportes de comercio bilateral, en: <http://www.mincetur.gob.pe/newweb/Default.aspx?tabid=793>.

¹³⁶ García, Alan, “El síndrome del perro del hortelano”, domingo 28 de octubre de 2007, en *El Comercio*, http://elcomercio.pe/edicionimpresa/html/2007-10-28/el_sindrome_del_perro_del_hort.html.

¹³⁷ Entrevista con Lupe Guinand, directora de Medio Ambiente, Universidad Antonio Ruiz de Montoya, realizada el 30 de junio de 2010.

Dos meses después de publicar su artículo, el presidente presentó un paquete de proyectos de ley para acabar con el “perro del hortelano”, actividad que fue facilitada con la Ley 29157 que delegó en el poder ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del ACA Perú-Estados Unidos y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento por 180 días. De acuerdo con García “estos proyectos buscarán agilizar la administración pública, promover la inversión y el empleo, con miras a la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio (TLC) con Estados Unidos”¹³⁸. Asimismo, “resaltó que estas medidas apuntan a darle a nuestro país una velocidad de acción que corresponda con la economía estadounidense, con la que se va a enfrentar en el marco del TLC, e intentan romper con esa suerte de bloqueo que tiene tanto la sociedad como el propio Estado para avanzar”¹³⁹.

Entre las iniciativas del presidente estaba el Decreto 2090 que aprobaba una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre, la cual fue una de las que generó mayor polémica llegando hasta la movilización social ya que “según la comisión multipartidaria del Congreso que estudió estas leyes, excluye los recursos forestales del patrimonio de la nación, amplía la frontera agrícola para facilitar el cultivo de biocombustibles y constituye una amenaza a la integridad de la propiedad de las comunidades indígenas”. Por su parte, para el “Foro Ecológico, la principal ONG ecologista de Perú, el decreto 1090 supone en la práctica que un 60% de los bosques primarios del país, que suman 45 millones de hectáreas, perderían la denominación de patrimonio forestal que los protege para ser pasados al régimen agrario y ser vendidos”¹⁴⁰. Al respecto, también se señalaba que estas informaciones “motivaron incluso una carta de preocupación de la Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, quien pidió a Perú resolver el problema del Decreto Legislativo 1090 para posibilitar la aprobación del Tratado de Libre Comercio”¹⁴¹.

Las manifestaciones más notorias en contra de la firma del TLC y de varias de las disposiciones legales efectuadas a partir de él provinieron de las comunidades indígenas de la Amazonia peruana. En agosto de 2008 y en junio de 2009, se dieron dos de las principales manifestaciones de la Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana (AIDESEP), que demandaba la eliminación de varios decretos —como el 1090— por considerar que permitiría la

¹³⁸ Del hortelano su perro, en: <http://delhortelanosuperro.blogspot.com/2007/12/alan-garca-acaba-con-el-perro-del.html>.

¹³⁹ *Ibid.*

¹⁴⁰ Beatriz Jiménez, “Los perros del hortelano muerden a Alan García”, en <http://www.elmundo.es/elmundo/2009/06/11/internacional/1244692437.html>, 11/06/2009.

¹⁴¹ *Ibid.*

venta de sus tierras, la entrada de empresas transnacionales que podrían dañar el bosque y que podrían atentar contra la protección de sus conocimientos tradicionales. Además, argumentaban que durante este proceso no se había cumplido con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), el cual señala el respeto de los derechos de los pueblos autóctonos y que se lleven a cabo consultas cuando existan procesos legislativos que puedan afectarles¹⁴².

Pre-implementación de provisiones ambientales en Perú

Desde hace algunos años el tema ambiental ha ido ganando terreno en la agenda del gobierno peruano. Antes del TLC, Perú ya era parte de algunos acuerdos internacionales ambientales y contaba con algunos organismos nacionales ambientales.

Perú junto con Bolivia, Colombia y Ecuador es parte de la Comunidad Andina (CAN), razón por la cual “las acciones que se han tomado y se desarrollarán [en relación al TLC con Estados Unidos], contemplan tanto aquellas comprendidas en el ámbito nacional como aquellas que tengan que ver con el sistema de integración andino, y que tiene que ver con las implicancias en las iniciativas tendientes a armonizar las normas comunitarias con las reglas y disciplinas del tratado”¹⁴³.

En el marco de la Comunidad Andina, el tema ambiental se fue incorporado desde 1993 con el Régimen Común de Protección de los Derechos de los Obtentores de Variedades Vegetales (Decisión 345). Otros asuntos relacionados al desarrollo sostenible dentro de la CAN son la adopción de Régimen Común sobre Acceso a los Recursos Genéticos (Decisión 391), la aprobación de la Estrategia Regional de Biodiversidad para los Países del Trópico Andino (Decisión 523) y el Acuerdo entre la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) y la Secretaría General de la CAN para trabajar el Programa Andino de Biocomercio¹⁴⁴.

Entre los acuerdos internacionales de los que Perú es parte y que son de suma importancia debido a la gran diversidad biológica que existe en su territorio están la Convención sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES), ratificada en 1975, y la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB), ratificada en 1993.

¹⁴² Ángel Páez, “Masacre de Bagua pudo evitarse, según indígenas” en *IPS Noticias*, 22 de octubre de 2009. Disponible en: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=93703>.

¹⁴³ Luis Alonso García Muños Nájjar, Implementación de acuerdos comerciales preferenciales en Latinoamérica. La experiencia peruana en su TLC con Estados Unidos de América, p. 5.

¹⁴⁴ Véase Comunidad Andina. Disponible en: <http://www.comunidadandina.org/quienes/tematica.htm>.

El TLC entre Perú y Estados Unidos fue el primer acuerdo comercial que entró en vigor para Perú; a partir de entonces ha firmado nuevos tratados y está en proceso de negociación de otros con Chile, China, Singapur, Canadá, Tailandia, Corea del Sur, Japón, la Unión Europea y México. Sin embargo, ninguno de éstos incluye un capítulo específico o un acuerdo de cooperación ambiental, excepto en el caso de China, con quien se tiene un convenio de cooperación ambiental y desarrollo sostenible¹⁴⁵.

A nivel nacional, antes de la creación del Ministerio de Medio Ambiente, el Consejo Nacional del Medio Ambiente (CONAM), la Dirección General de Salud Ambiental (DIGESA) y el Instituto Nacional de Recursos Naturales (INRENA) eran los principales organismos encargados de la gestión ambiental peruana. Con la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y la Ley General del Ambiente, se da inicio a la reorganización de los asuntos ambientales en Perú.

Ley marco del sistema nacional de gestión ambiental

La Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental (Ley No. 28245), publicada en junio de 2004, señalaba que el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM) era la autoridad ambiental nacional rectora del Sistema Nacional de Gestión Ambiental.

Entre sus funciones estaba la conducción de la elaboración de las Estrategias Nacionales de Diversidad Biológica y de Cambio Climático, así como los informes nacionales de estos asuntos. Además, dirigir el Sistema Nacional de Evaluación del Impacto Ambiental, administrar el Sistema Nacional de Información Ambiental y presidir las Comisiones Nacionales de los Convenciones sobre Cambio Climático, Diversidad Biológica y el Fondo para el Medio Ambiente Mundial.

En enero de 2005 se aprobó el Reglamento de la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental para la aplicación de la Ley 28245.

Ley general del ambiente

En octubre de 2005, se publicó la Ley General del Ambiente, Ley No. 28611 que reemplazó al Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales. Esta ley sirvió para ordenar el marco

¹⁴⁵ Info Región Agencia de Prensa Ambiental, “Implementarán primer acuerdo Perú-China sobre cooperación ambiental y desarrollo sostenible”, 20 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.inforegion.pe/portada/46796/implementaran-primer-acuerdo-peru-china-sobre-cooperacion-ambiental-y-desarrollo-sostenible/>.

normativo legal para la gestión ambiental en el Perú, estableciendo principios y normas básicas para la protección del ambiente.

Además, contribuyó a renovar la articulación del Sistema Ambiental Nacional que incluye los Sistemas Nacionales de Gestión Ambiental, Evaluación del Impacto Ambiental, Información Ambiental, Áreas Naturales Protegidas y el Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental.

2. Provisiones ambientales incluidas dentro de los tratados de libre comercio

2.1 El tratado de libre comercio de América del Norte (TLCAN) y su acuerdo de cooperación ambiental

A pesar de que el texto del TLCAN en sí incluía algunas provisiones ambientales, algo sin precedentes en tratados comerciales internacionales, la creciente oposición en el Congreso de Estados Unidos¹⁴⁶ y la constante presión de las ONGs forzó la negociación de acuerdos paralelos en materia de medio ambiente y trabajo. Sin embargo, las provisiones ambientales no sólo se vieron reflejadas en el acuerdo paralelo ambiental, sino también se plasmaron en el propio texto del TLCAN, como se verá a continuación.

Provisiones ambientales dentro del texto del TLCAN

Los resultados de las discusiones en torno a la integración de las provisiones ambientales dentro del acuerdo pueden encontrarse desde el mismo preámbulo del texto, en donde tres de los 15 párrafos iniciales están relacionados con el medio ambiente o el desarrollo sustentable. Los gobiernos de México, Estados Unidos y Canadá resuelven en el preámbulo “llevar a cabo cada uno de los procedimientos en una manera consistente con la protección y conservación ambiental,” “promover el desarrollo sustentable” y “fortalecer el desarrollo y la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales”¹⁴⁷.

A diferencia de otros TLCs que serán analizados más adelante, el TLCAN también establece en los objetivos disposiciones ambientales. Por ejemplo, el artículo 104 especifica que

¹⁴⁶ Al contrario de lo que pasó en México y Canadá, en donde los gobiernos aseguraron su respectivo apoyo parlamentario, el TLCAN encontró una recepción hostil en el Congreso de Estados Unidos. “De hecho, la postura reacia [del Congreso de Estados Unidos] puso en peligro la ratificación hasta los últimos días, hasta que los votos a favor se dieron el 17 de noviembre (234 a 200 en la Cámara Baja) y el 20 de noviembre (61 a 38 en el Senado)”. Johnson & Beaulieu, *op. cit.*, p. 24-25.

¹⁴⁷ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), *Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN)*, México, Porrúa, 1993, preámbulo.

las obligaciones de ciertos acuerdos ambientales internacionales y de conservación en los cuales las partes son miembros tomarán precedencia sobre las obligaciones del TLCAN¹⁴⁸.

Además del preámbulo y los objetivos, el Capítulo 7 del acuerdo (sección B, medidas sanitarias y fitosanitarias) y el Capítulo 9 de medidas relativas a normalización (medidas relativas a estándares) integran elementos ambientales. Estas secciones tratan específicamente con la preocupación expuesta en relación con que la creación del TLCAN generaría presión hacia una armonización negativa. Por ejemplo, los artículos 712 y 904 afirman que:

“Cada una de las partes podrá... adoptar, mantener o aplicar cualquier medida sanitaria o fitosanitaria necesaria para la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal en su territorio, incluida una medida que sea más estricta que una norma, directriz o recomendación internacional”, y

“De conformidad con este tratado, cada una de las partes podrá adoptar, mantener o aplicar cualquier medida referente a la seguridad o a la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, del medio ambiente, o del consumidor, al igual que cualquier medida que asegure su ejecución...”¹⁴⁹.

Estos artículos son comparables a aquellos del artículo XX (g) del GATT, en los que también se afirma que una parte puede impedir el tránsito de cualquier producto que pueda dañar su medio ambiente. En resumen, el TLCAN permite la prohibición de las importaciones que puedan dañar el ambiente o la salud de personas, animales o plantas, siempre y cuando los mismos estándares sean aplicados a los productos domésticos y no sean utilizados principalmente para proporcionar una ventaja comercial a los productores domésticos¹⁵⁰.

Además, tanto el Capítulo 7 como el Capítulo 9 incluyen provisiones que tratan con el asunto de promover una armonización positiva de las normas ambientales. En el Capítulo 7 se establece que “sin reducir el nivel de protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, las partes buscarán, en el mayor grado posible... la equivalencia de sus respectivas medidas sanitarias y fitosanitarias”¹⁵¹. Similarmente, en el Capítulo 9 las partes “hará compatible”, también “en el mayor grado posible,” sus respectivas medidas relativas a la normalización “sin

¹⁴⁸ Los acuerdos mencionados son: la Convención de 1973 sobre Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES); el Protocolo de Montreal; la Convención de Basilea sobre el Control del Movimiento Transfronterizo de Residuos Peligrosos y su Disposición; el Acuerdo entre Estados Unidos y Canadá sobre residuos peligrosos; el Acuerdo de la Paz entre México y Estados Unidos; y cualquier acuerdo subsecuente que las partes acuerden sea incluido. TLCAN, *op. cit.*, artículo 104.

¹⁴⁹ TLCAN, *op. cit.*, artículos 712 y 904.

¹⁵⁰ Emerson P. y Collinge R., *The Environmental Side of North American Free Trade*, en Anderson, Terry L. (ed.), *NAFTA and the Environment*, San Francisco, Pacific Research Institute, 1993, p. 55.

¹⁵¹ TLCAN, *op. cit.*, art. 714 (1).

reducir el nivel de seguridad o de protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal, del medio ambiente o los consumidores”¹⁵².

Para lidiar con la preocupación de que el TLCAN iba a promover un relajamiento de las leyes ambientales con el objeto de atraer inversiones limitadas nuevas (pensando básicamente en México), el artículo 1114, o la cláusula de “*pollution haven clause*”, especifica que los países del TLCAN no deben relajar sus estándares de salud, de seguridad y ambientales como un medio para atraer inversiones. Este artículo estaba dirigido principalmente a prevenir la creación de “paraísos de contaminación”¹⁵³ y a brindar la opción del recurso de consultas (la etapa previa a la solución de controversias) a la parte que crea que otra parte ha relajado sus medidas ambientales para atraer inversiones¹⁵⁴. En la práctica, la atención se ha ido hacia el mecanismo de solución de controversias del Capítulo 11 debido a la polémica que han causados los casos —de hecho, “de los casos del TLCAN expuestos con referencia a las provisiones del Capítulo 11, ocho involucran asuntos ambientales, y estos ocho significan demandas por alrededor de \$1.7 miles de millones de dólares”¹⁵⁵.

Los casos *Ethyl (Ethyl Corporation vs. Canadá)*, *Desona (Robert Azinian y otros vs. Estados Unidos Mexicanos)* y *Metalclad* ya han sido objeto de resoluciones. El caso de Ethyl contra la prohibición canadiense a las importaciones de MMT (un aditivo para gasolina) fue resuelto en una audiencia dentro de un panel del TLCAN. El caso de Desona contra la decisión de México de anular una concesión para la colección de desechos fue la primera decisión de un panel del TLCAN del Capítulo 11. El tribunal independiente del TLCAN emitió su juicio a favor del gobierno de México. Posteriormente, un panel del TLCAN decidió que las autoridades mexicanas habían cerrado injustamente las instalaciones de tratamiento de desechos de Metalclad. Ésta fue la primera ocasión que un tribunal del Capítulo 11 decidió que una nación soberana le negó a inversionistas extranjeros un trato justo y equitativo¹⁵⁶.

Como se mencionó en los antecedentes para el caso de México, uno de los factores más importantes del Capítulo 11 del TLCAN es el haber sido el primer acuerdo comercial o de inversión multilateral en dar a los inversionistas privados la capacidad de desafiar directamente a

¹⁵² *Ibid.*, art. 906 (2).

¹⁵³ No obstante, es importante señalar que los paraísos de contaminación también pueden surgir por razones exclusivamente de producción interna, sin inversión, Pearson, Charles, comentario personal.

¹⁵⁴ Johnson & Beaulieu señalan que en el artículo 1114 hay ausencia de palabras que califiquen los términos “inversión” e “inversor”, lo que es muy interesante. “Esto sugiere que los redactores del artículo 1114 (2) tenían tal vez en mente el relajar las medidas ambientales para atraer inversiones no sólo de las partes del TLCAN sino del cualquier lugar del mundo”. Johnson & Beaulieu, *op. cit.*, p. 112, nota 144.

¹⁵⁵ Hufbauer, Gary, et al., *NAFTA and the Environment: Seven Years Later*, Washington DC, Institute for International Economics, 2000, p. 9.

¹⁵⁶ *Ibid.*

los gobiernos parte en relación con el cumplimiento de las disposiciones del acuerdo¹⁵⁷. Sin embargo, como ejemplifican algunos casos, este hecho puede ser potencialmente peligroso para el medio ambiente, ya que los inversionistas privados pueden usar este artículo, por ejemplo, para desafiar a un gobierno que implemente una regulación ambiental más fuerte en relación con la que existía cuando el acuerdo entre los inversionistas y el gobierno se llevó a cabo¹⁵⁸.

Finalmente, en el Capítulo 20 sobre disposiciones institucionales y procedimiento para la solución de controversias se reconoce la importancia de tomar en cuenta consideraciones ambientales en la resolución de disputas comerciales. Específicamente, este capítulo proporciona mecanismos para que las ciencias ambientales (ecología, biología, etc.) puedan ser consideradas ante un panel para la resolución de controversias. A través de este capítulo, se permitiría a una parte reclamante solicitar que cualquier desacuerdo perteneciente a un acuerdo ambiental o de conservación nombrado, o cualquier medida relacionada con estándares que esté afectando su medio ambiente, sea considerada exclusivamente dentro del mecanismo de resolución de controversias del TLCAN, en vez de las provisiones más limitadas del GATT¹⁵⁹.

El acuerdo de cooperación ambiental de américa del norte (ACAAN)

La negociación del ACAAN fue resultado directo de la creciente oposición contra el TLCAN, debida a la creencia de que le faltaban suficientes provisiones ambientales. Después de un largo proceso, ya con Bill Clinton como presidente de Estados Unidos, las negociaciones culminaron en un acuerdo entre las tres partes, y, el 13 de septiembre de 1993, los ministros ambientales de los tres países firmaron el texto legal final del ACAAN en Washington.

El objetivo principal del ACAAN, y contra el cual se debería medir la efectividad de este instrumento regional, era promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental, un tema que tenía como destinatario principal a México. Por ello, desde el artículo 1º del acuerdo queda establecida esta premisa.

El asunto más disputado durante las negociaciones del ACAAN fue el de las sanciones comerciales. Algunos miembros del Congreso de Estados Unidos querían sanciones como castigo último dentro del proceso de solución de controversias para aquellos países o industrias

¹⁵⁷ Mann, Howard & von Moltke, Konrad, *NAFTA's Chapter 11 and the Environment, Addressing the Impacts of the Investor-State Process on the Environment*, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, 1999, p. 4.

¹⁵⁸ Me refiero al caso Metalclad mencionado bajo el Capítulo 11 del TLCAN, en el que una compañía de Estados Unidos demandó al gobierno de México bajo las provisiones especificadas en este capítulo y en donde el Panel de Controversias le compensó a esta empresa con 17 millones de dólares.

¹⁵⁹ Emerson P. y Collinge R., *op. cit.*, p. 55.

que no cumplieran con la legislación ambiental¹⁶⁰. Contrariamente, los gobiernos de México y Canadá se oponían a las sanciones comerciales debido la asimetría de las relaciones norteamericanas. Sin embargo, a pesar de la oposición de estos gobiernos, el texto final del ACAAN incluyó sanciones comerciales como un instrumento para impulsar la aplicación de las obligaciones del ACAAN. Como resultado, el anexo 34 del ACAAN especifica que las evaluaciones para las contribuciones monetarias serán decididos por un panel (después de haberse demostrado que una parte ha incurrido en una pauta persistente de omisiones en la aplicación de su legislación ambiental) y serán pagados en moneda nacional, hasta un máximo de 20 millones de dólares para el primer año de entrada en vigor. Para años subsecuentes, “la contribución monetaria no será mayor del 0.007 por ciento del comercio total de bienes entre las partes”¹⁶¹.

Aunque las sanciones comerciales fueron finalmente incluidas en el ACAAN, contrariamente a los intereses mexicanos (y canadienses), la estrategia que este país siguió durante las negociaciones¹⁶² fue positiva para los intereses mexicanos en el sentido de hacer difícil el camino para llegar a estas sanciones. En el texto final, esta estrategia se refleja en el proceso largo y complicado para identificar sanciones comerciales que pudieran ser aplicadas por infracciones ambientales. Además, las complicaciones del proceso de sanciones comerciales todavía están presentes ya que las Reglas Modelo de Procedimiento para Solución de Controversias (mandato establecido en el artículo 28 del ACAAN) se encuentran todavía en negociación (16 años después de la entrada en vigor del TLCAN)¹⁶³. Lo que lleva a concluir que la inhabilidad de los gobiernos norteamericanos para concluir las negociaciones sobre las Reglas Modelo de Procedimiento hace que las sanciones comerciales del ACAAN sean inefectivas.

La parte tres del ACAAN trata el tema de la creación de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), una entidad ministerial creada por las tres autoridades (instituciones) ambientales oficiales de Norteamérica. Los tres grandes componentes del la CCA, como se

¹⁶⁰ Hogenboom, *op. cit.*, p. 207.

¹⁶¹ Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)*, México, Porrúa, 1993, anexo 34 (1).

¹⁶² Durante la negociación del ACAAN, la estrategia de México fue poner filtros y candados al acuerdo de manera que futuras enmiendas a la autoridad del ACAAN pudieran ser limitadas o controladas.

¹⁶³ Uno de los temas más contenciosos en relación con la negociación de las Reglas Modelo para solución de controversias (y de hecho una de las razones por la que el proceso no ha acabado) ha sido el asunto de si las audiencias deben ser abiertas al público o no. Específicamente, la delegación de Estados Unidos ha argumentado que las audiencias deben de seguir el formato de ese país, por lo que deben ser abiertas al público, sin embargo, México se opone a esto argumentando que debido a que las partes en las audiencias son los gobiernos, ellos son los únicos que deben estar presentes. Este debate ha sido representativo de todo el proceso relacionado con temas de medio ambiente y comercio en el TLCAN, en donde las prioridades varían entre cada país.

establecen en el acuerdo, son: el Consejo de Ministros, el Secretariado Permanente y el Consejo Consultivo Público Conjunto.

El Consejo está compuesto por los ministros ambientales de los tres países y es la cabeza de la CCA. El artículo 10 (1) establece que el Consejo debe supervisar al Secretariado, la implementación del acuerdo y aprobar el presupuesto anual así como el programa de trabajo de la CCA. Desde su entrada en vigor y hasta la fecha, cada país ha proporcionado a la CCA tres millones de dólares al año, para un presupuesto total de la CCA de nueve millones.

La segunda institución creada por el ACAAN es el Secretariado que tiene la tarea de proporcionar “apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo y a los comités y grupos establecidos por el mismo, así como de cualquier otra clase que disponga el Consejo”¹⁶⁴. La cabeza del Secretariado es el Director Ejecutivo quien es directamente nombrado por el Consejo. Durante los primeros tres años de la existencia del ACAAN, Víctor Lichtinger, mexicano, fungió como Director Ejecutivo. Sus tres años al frente de esta institución no estuvieron ausentes de controversia ya que, aunque su objetivo principal (como mandato del ACAAN) es proporcionar apoyo al Consejo, había una fuerte creencia de que estaba sirviendo a intereses de las ONGs¹⁶⁵. Este conflicto de intereses finalmente llevó a su destitución a principios de 1998¹⁶⁶, un mes después de haber iniciado su segundo término. Fue interesante como los acontecimientos se dieron posteriormente. En noviembre de 2000, al tomar posesión como presidente de México, Vicente Fox nombró a Víctor Lichtinger como secretario de medio ambiente. El hecho de que esta persona fuera encargada de la política ambiental hacía pensar que habría repercusiones directas en el ACAAN. Y así sucedió, ya que las personas que estaban a cargo del ACAAN fueron de las primeras en ser reemplazadas por Lichtinger dentro de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT).

El Secretariado funciona a través de su programa de trabajo. El programa especifica todas las actividades que serán realizadas en un periodo determinado y está dividido en cuatro grandes áreas: Medio Ambiente, Economía y Comercio; Conservación de la Biodiversidad; Contaminantes y Salud; y Legislación y Políticas Ambientales¹⁶⁷.

¹⁶⁴ ACAAN, art. 11 (5).

¹⁶⁵ Esta sensación se fortaleció cuando Lichtinger promovió activamente el desarrollo de una serie de estudios dirigidos al análisis de los efectos ambientales del TLCAN, algo sobre lo que las autoridades comerciales no tenían mucho entusiasmo.

¹⁶⁶ Es interesante que Johnson & Beaulieu predijeron que podrían surgir problemas con el Secretariado y su director ejecutivo. Ellos señalaron (1996) que “[r]ealísticamente, sin embargo, el secretariado y su director ejecutivo tendrán mucha discreción en manipular el trabajo de la CCA ya que el Consejo no estará en posición de estar monitoreando a detalle los varios programas que administra”. Johnson & Beaulieu, *op. cit.*, p. 136

¹⁶⁷ El sitio de Internet de la CCA proporciona información detallada sobre el programa de trabajo:

Las únicas provisiones en las que se le ha dado al Secretariado un cierto grado de discrecionalidad se encuentran en los artículos 13, y 14–15 del ACAAN. El artículo 13 permite al Secretariado preparar reportes sobre cualquier asunto dentro del ámbito del programa de trabajo de la CCA, y, aún más importante, permite al Secretariado proponer al Consejo la realización de un reporte que no esté dentro del programa de trabajo pero sí dentro de las funciones de cooperación de la CCA.

La segunda provisión que ofrece cierta independencia de acción al Secretariado se encuentra en los artículos 14 y 15. Estos artículos permiten a los ciudadanos de los tres países presentar una petición “que asevere que una parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental”¹⁶⁸. A través de este procedimiento, el Secretariado tiene la facultad, dentro de ciertos límites, de investigar la diligencia de una parte en la aplicación de su legislación ambiental doméstica¹⁶⁹. Si el Secretariado determina que la petición cumple con las provisiones establecidas en el artículo 14 (1), puede pedir una respuesta de la parte. El Secretariado evalúa la petición y la respuesta de la parte, y tiene la discreción de decidir si la petición amerita la redacción de un expediente de hechos. El expediente de hechos es la última etapa a la que puede llegar una petición ciudadana, y es simplemente la publicación de todo el proceso. Sin embargo, el poder para decidir si este documento se hace público o no reside en el Consejo (por votación de dos terceras partes). En este sentido, a la fecha, lo peor que le puede pasar a una parte que no ha aplicado efectivamente su legislación ambiental es la exhibición pública de los hechos.

El tercer órgano creado por el ACAAN es el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC). Este órgano consiste en 15 personas independientes de cada país (cinco por país), que son designadas por sus respectivos gobiernos. El presidente es elegido por un periodo de un año y por rotación entre los miembros del CCPC. La creación del CCPC fue con la idea de crear un conducto para recibir las opiniones de las ONGs y el sector privado en las actividades de la CCA. En este sentido, el CCPC organiza periódicamente reuniones abiertas al público en general en las que los participantes tienen la oportunidad de comunicar sus preocupaciones y sugerencias en relación con el medio ambiente de América del Norte. La existencia del CCPC se puede

http://www.cec.org/programs_projects/index.cfm?varlan=english.

¹⁶⁸ ACAAN, art. 14 (1).

¹⁶⁹ Johnson & Beaulieu, *op. cit.*, p. 153.

entender como una victoria del sector no gubernamental, el cual presionó fuertemente por tener representación durante el proceso de negociación del ACAAN.

2.2 El tratado de libre comercio Chile–Estados Unidos

Como con el TLCAN, las disposiciones ambientales en el TLC Chile-Estados Unidos se pueden encontrar desde el propio preámbulo del tratado. En éste se especifica que el gobierno de la República de Chile y el gobierno de Estados Unidos han llegado al siguiente acuerdo, decididos, entre otras cosas, a: a) implementar este tratado en forma coherente con la protección y conservación del medioambiente; b) promover el desarrollo sostenible y c) conservar, proteger y mejorar el medio ambiente, incluso mediante el manejo de recursos naturales en sus respectivos territorios y a través de los acuerdos multilaterales sobre el medioambiente de los que ambos sean parte¹⁷⁰. Esto supone una diferencia del acuerdo paralelo del TLCAN, puesto que en este último se “excluyen explícitamente cláusulas relativas al manejo de recursos naturales”¹⁷¹.

Tal y como se explicó en el caso de México, dentro del TLC Chile-Estados Unidos no hubo objetivos específicos que establecieran disposiciones ambientales. Por otra parte, los capítulos del TLC con Chile que hacen referencia explícita a las cuestiones ambientales sólo son dos: el Capítulo 6 referente a las medidas sanitarias y fitosanitarias, y el Capítulo 10 relativo a inversiones.

En el primero se menciona que es objetivo de ambas partes proteger las condiciones de salud humana, animal y vegetal en sus respectivos territorios¹⁷², por lo que es válido aplicar una medida sanitaria cuando un producto amenaza estas condiciones. Para poder hacer válido lo anterior, en atención a lo establecido por el GATT, es necesario justificar que la medida es necesaria para la protección del medio ambiente, además de que los mismos estándares sean aplicados a los productos domésticos¹⁷³. Cabe mencionar que en este capítulo no es posible encontrar ninguna referencia al compromiso de las partes para buscar la equivalencia de sus respectivas medidas sanitarias y fitosanitarias, como sí lo establece el TLCAN.

En el segundo se dice que, en materia de inversión, nada de lo dispuesto en el capítulo podrá interpretarse como impedimento para que una parte adopte, mantenga o haga cumplir

¹⁷⁰ Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, preámbulo.

¹⁷¹ Véase en Malman, Sanford, *op cit.*, p. 7.

¹⁷² Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, Capítulo 6, objetivos.

¹⁷³ División de Tecnología, Industria y Economía (PNUMA), Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, “Manual de Medio Ambiente y Comercio”, [PDF], publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, Canadá, 2005, p. 43. Disponible en: http://www.unep.ch/etb/publications/TradeEnvi/HANDBOOK_SP.pdf.

cualquier medida que considere apropiada, para garantizar que las actividades de inversión en su territorio se efectúen tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental¹⁷⁴. Con ello se incluía el tema de los “paraísos de la contaminación”, el cual fue uno de los asuntos tratados durante el proceso de negociación y que había generado cierta discusión.

El capítulo 19 sobre el medio ambiente y su respectivo anexo

El Capítulo 19 es específicamente el capítulo que aborda las cuestiones ambientales en el TLC entre Chile y Estados Unidos. Éste se divide en 11 artículos, siendo sus principales objetivos: a) asegurar que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente, b) promover la utilización óptima de los recursos, de acuerdo con el objetivo del desarrollo sostenible y c) promover los objetivos de fomento comercial del tratado, evitando los obstáculos encubiertos al comercio que pudieran encontrar en la defensa del medio ambiente una salida¹⁷⁵. En general, como sucedió con el TLCAN, el capítulo aborda las principales inquietudes que surgieron durante el proceso de negociación de los temas ambientales. Entre las principales disposiciones que encontramos dentro del capítulo destacan: a) el cumplimiento de la legislación ambiental como punto de partida, b) la participación ciudadana, c) el mecanismo de solución de controversias, d) el Consejo sobre Asuntos Ambientales, e) el principio de innovación empresarial y f) la cooperación ambiental.

El cumplimiento de la legislación nacional como punto de partida

El artículo 19.1 del capítulo reafirma el derecho de cada país a establecer su propio nivel de protección ambiental, políticas y prioridades, no facultando a las autoridades de una parte a emprender actividades de ejecución de leyes ambientales dentro del territorio de la otra¹⁷⁶. Con ello se establece el compromiso de las partes de respetar y cumplir con la legislación ambiental nacional vigente. De esta forma, se acepta también “la soberanía de cada país para imponer los estándares ambientales que considera apropiados para su nivel de desarrollo y las características ambientales propias”¹⁷⁷. Lo anterior había sido diferente para el caso del TLCAN, pues en el capítulo relativo a estándares sí se hablaba por lo menos de una armonización positiva. De ahí que en el caso de Chile tan sólo permaneciera el compromiso de garantizar que los estándares

¹⁷⁴ Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, Capítulo 10, artículo 10.12.

¹⁷⁵ Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, Capítulo 19, objetivos.

¹⁷⁶ Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, Capítulo 19, artículo 19.1.

¹⁷⁷ Butelmann, Andrea, *op. cit.*, p. 17.

ambientales se mantuvieran en un nivel *alto* —no se define qué es un estándar alto—, y para ello las partes:

- No dejarán de aplicar efectivamente su legislación ambiental, a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente¹⁷⁸, de una manera que afecte al comercio entre las partes (se deja implícito que sólo se aplica si se afecta el comercio entre las partes, acotación que responde a una intención de Chile para disminuir su vulnerabilidad dadas sus limitaciones para hacer cumplir su legislación ambiental)¹⁷⁹.
- No promoverán el comercio o la inversión mediante el debilitamiento, reducción o derogación de la protección contemplada en su legislación ambiental interna.

Participación ciudadana

En lo que se refiere a la participación ciudadana, el modelo TLC Chile-EE.UU no crea una instancia específica para la participación de la sociedad civil, sino que ésta se restringe a los ámbitos de legislación nacional vigente¹⁸⁰. Por ello, no es de extrañar que el artículo 19.4 de este capítulo consigne a las autoridades nacionales correspondientes, los asuntos relacionados con la recepción y consideración de las opiniones, sugerencias y comunicaciones respecto al capítulo, emitidas por el público u organizaciones. También se garantiza que las personas interesadas puedan solicitar a las autoridades competentes, que investiguen supuestas infracciones de la legislación ambiental y le den debida consideración a tales solicitudes de acuerdo con su legislación¹⁸¹. Para el caso de las solicitudes de información, el artículo de igual manera se remite a los instrumentos nacionales existentes e incluso permite la creación de instancias provisionales para ello. Se habla, por ejemplo, de la posibilidad de integrar un comité consultivo *nacional* (o consultar uno ya existente), con representantes de organizaciones empresariales, ambientales y de la sociedad civil, con el fin de brindar orientación a la sociedad civil sobre la implementación de este capítulo¹⁸².

¹⁷⁸ En el mismo artículo se especifica que una acción o inacción puede ejercerse cuando refleje un ejercicio razonable de discrecionalidad, o derive de una decisión adoptada de buena fe respecto de la asignación de recursos. Por ejemplo, debido a la falta de criterios claros para dictar normas ambientales, que prevalece en la legislación chilena, se aumenta la discrecionalidad de la autoridad para establecer los parámetros relevantes según su criterio, creando con ello conflictividad en el proceso de elaboración de normas e incertidumbre para el sector productivo. Esto, sin duda, merece ser revisado por las autoridades, para evitar un conflicto por este motivo. Véase en Gómez-Lobo, Andrés (3), *op. cit.*, p. 4.

¹⁷⁹ Murillo, Carlos (1); “La cooperación ambiental en los tratados de libre comercio”, [PDF], en *Estudios y perspectivas*, serie 96, CEPAL/ONU, México, 2008, p. 32. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/32596/Serie_96.pdf.

¹⁸⁰ *Ibid.*, p. 31.

¹⁸¹ Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, Capítulo 19, artículo 19.8.

¹⁸² Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, Capítulo 19, artículo 19.4.

Sobresale además que en el TLC Chile-Estados Unidos, a diferencia del TLCAN, del CAFTA-RD y del TLC Perú-Estados Unidos, las comunicaciones del público no siguen el procedimiento bajo el cual una petición ciudadana puede llegar hasta un expediente de hechos, en el cual se asevere que una parte ha incurrido en una pauta persistente en la omisión de su legislación ambiental. Lo único que establece el artículo 19.4 en este sentido es que cada parte revisará y responderá, sobre las comunicaciones que reciba, de acuerdo con sus procedimientos internos. Esto implica que bajo el TLC Chile-Estados Unidos, la participación del público en general está más limitada en términos de comunicaciones o peticiones ciudadanas.

Mecanismo de solución de controversias

Respecto al mecanismo para la solución de controversias, éste fue incluido en el artículo 19.6, con el nombre de consultas ambientales. Ahí se describe el proceso de realización de consultas entre ambas partes, con respecto de cualquier asunto que surja de conformidad con el capítulo. Si el asunto se refiere a la cuestión del incumplimiento de la fiscalización ambiental, y éste no se soluciona en un plazo de 60 días por medio de las consultas, se podrá recurrir a los mecanismos que establece el tratado en su Capítulo 22 (solución de controversias). También abre la posibilidad de solucionar las controversias que surjan de este capítulo por medio de un acuerdo internacional, si las partes consideran que la controversia en cuestión se encuentra mejor abordada por dicho acuerdo¹⁸³. Cabe mencionar que respecto al TLCAN, el sistema de solución de diferencias de ese capítulo es diferente, ya que en dicho acuerdo se instauró un mecanismo independiente del acuerdo comercial¹⁸⁴.

Por otra parte, y en relación con el mismo tema, el capítulo también establece que cada parte garantizará que los procedimientos judiciales, cuasi judiciales o administrativos, se encuentren disponibles, de conformidad con su derecho interno, para sancionar o reparar las infracciones a su legislación ambiental. Asimismo, cada parte establecerá sanciones y reparaciones apropiadas para las infracciones de su legislación ambiental, donde podrán incluir acuerdos de cumplimiento, penas, multas, encarcelamiento, mandamientos judiciales, cierre de instalaciones y el costo de contener o limpiar la contaminación. Con respecto a los costos, el monto de la contribución no superara los 15 millones de dólares y/o la suspensión de los

¹⁸³ Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, Capítulo 19, artículo 19.6.

¹⁸⁴ Murillo, Carlos (2); Potenciando la cooperación ambiental en los acuerdos comerciales, [PDF], en revista electrónica *Puentes*, International Center for Trade and Sustainable Development, Vol. VIII, No. 6, Costa Rica, diciembre de 2007, pp. 14-16. Disponible en: <http://ictsd.org/downloads/puentes/puentes8-6.pdf>

beneficios arancelarios¹⁸⁵. A pesar de que este aspecto fue uno de los temas más discutidos de la negociación, es necesario mencionar que este mecanismo nunca se ha puesto en marcha¹⁸⁶. Además, a partir del TLC con Estados Unidos, Chile decidió que futuros tratados ya no integrarían sanciones comerciales¹⁸⁷.

El Consejo de Asuntos Ambientales

Para la supervisión de los progresos en la administración e implementación de este capítulo, el artículo 19.3 establece la creación del Consejo de Asuntos Ambientales. Dado que se había acordado que se privilegiarían estructuras livianas de coordinación, el Consejo de Asuntos Ambientales no se convertiría en una secretaria supranacional con atribuciones especiales, sino que estaría conformado por representantes a nivel ministerial o equivalentes (generalmente de los sectores de medio ambiente, economía y relaciones exteriores, aunque esto no se establece con precisión en el artículo), los cuales brindarán apoyo para la coordinación del más alto nivel respecto de los asuntos ambientales del capítulo, pero apegándose siempre a la aplicación de la legislación nacional¹⁸⁸.

El Consejo de Asuntos Ambientales del TLC Chile-Estados Unidos no tomó precisamente el modelo del TLCAN. En este último el Consejo de Asuntos Ambientales está formado por los tres ministros ambientales de la región; en el TLC de Chile, como se constata, no se establece precisamente de qué ministerios se trata. Tanto en el CAFTA-RD como en el TLC Perú-Estados Unidos, como se verá más adelante, se tomó más como referencia la figura del consejo creada en el TLC Chile-Estados Unidos que el TLCAN.

Principios de gestión empresarial

Dentro del capítulo cabe destacar la inclusión de un artículo que hace mención a los principios de gestión empresarial (artículo 19.10), considerado el más innovador, pues propone que “cada parte debe alentar a las empresas que operan dentro de su territorio o jurisdicción, a que incorporen, voluntariamente, principios sólidos de gestión empresarial en sus políticas internas,

¹⁸⁵ Murillo, Carlos (1); *op. cit.*, p. 73.

¹⁸⁶ Entrevista con Álvaro Sapag, director ejecutivo, Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), realizada el 19 de mayo de 2010.
Entrevista con Alicia Frohmann, directora de PROCHILE (sección comercio), realizada el 4 de mayo de 2010.

¹⁸⁷ Entrevista a Edda Rossi, jefe del Departamento de Comercio y Desarrollo Sustentable de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, realizada el 5 de mayo de 2010.

¹⁸⁸ *Ibid.*, p. 32.

tales como los principios o acuerdos que han sido reconocidos por ambas partes”¹⁸⁹. Cabe mencionar que este principio no se incluyó en el TLCAN, ni en los acuerdos negociados posteriormente, no obstante que se consideró que había sido uno de los aportes más interesantes del capítulo.

Cooperación ambiental

La cooperación ambiental entre las partes también se encuentra contemplada en el capítulo (artículo 19.5), en particular por medio de proyectos de cooperación específicos, aunque no se descarta la cooperación al margen del tratado. Es en el anexo del capítulo ambiental donde se aborda con mayor amplitud el tema de la cooperación, pues ahí se especifica lo relativo al Acuerdo de Cooperación Ambiental, así como los objetivos que han de seguirse en el mismo. Además, es en dicho anexo donde las partes establecen los proyectos de cooperación que han de llevarse a cabo entre las partes por medio de la comisión que se cree para este fin. Es posible llevar otros proyectos de cooperación, pero éstos deben ser definidos por las partes.

Así, los proyectos que fueron negociados fueron los siguientes: a) Desarrollo de un Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes (RETC) en Chile, b) Reducir la Contaminación Minera, c) Mejorar la Certeza del Cumplimiento y Fiscalización Ambiental, d) Compartir la Experiencia del Sector Privado, e) Mejorar las Prácticas Agrícolas, f) Reducir las Emisiones de Bromuro de Metilo, g) Mejorar la Protección y el Manejo de la Vida Silvestre y h) Aumentar el Uso de Combustibles Limpios¹⁹⁰.

El Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA)

La incorporación del tema de la cooperación ambiental implicó un “reconocimiento de las limitaciones que enfrentaba Chile para llevar a cabo una adecuada gestión ambiental, además de manifestar el interés por parte de Estados Unidos de cooperar con el país para aminorar los posibles impactos negativos del comercio en el ambiente”¹⁹¹. Dado que el principal objetivo del acuerdo era la promoción y la protección del medio ambiente, específicamente la prevención de la contaminación y de la degradación de los recursos naturales y ecosistemas, así como el uso racional de los recursos naturales¹⁹², se hacía necesario crear un acuerdo aparte, ya que la

¹⁸⁹ Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, Capítulo 19, artículo 19.10.

¹⁹⁰ Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos, Capítulo 19, anexo.

¹⁹¹ Murillo, Carlos (1); *op. cit.*, p. 33.

¹⁹² Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-Estados Unidos.

implementación del Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) necesitaría mecanismos diferentes para su funcionamiento.

Para cumplir con sus objetivos, el ACA establece procedimientos para el desarrollo de programas de trabajo periódicos, los cuales deben fijar las prioridades de las actividades de cooperación de acuerdo con las partes. Así, los temas o ámbitos de acción de dichos programas para este periodo (2009–2011) pueden incluir: a) Fortalecimiento de la aplicación y la fiscalización efectivas de la legislación y la normativa ambiental, b) Fomento de la formulación y adopción de prácticas y tecnologías ambientales acertadas, en especial en empresas comerciales, c) Promoción del desarrollo y la gestión sustentables de recursos ambientales, incluidas la flora y fauna silvestres, zonas silvestres protegidas y otros ecosistemas de importancia ecológica, y d) Participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones y educación ambiental¹⁹³.

Con el objetivo de poner en marcha los programas de trabajo y los proyectos de cooperación, el ACA contempla que las partes podrán asignar recursos económicos, aunque no se establece un monto específico, y otro tipo de recursos, tal y como el intercambio de profesionales, técnicos y especialistas, y mediante visitas de estudio, para promover el desarrollo de políticas y normas ambientales. También contempla la promoción de vínculos entre representantes de las esferas académicas, la industria y el gobierno con el fin de estimular el intercambio de información científica y tecnológica, buenas prácticas ambientales y desarrollar e implementar proyectos de cooperación¹⁹⁴.

Con relación a lo anterior, el ACA especifica que la realización de todas las actividades de cooperación previstas estarán supeditadas a la legislación y a la disponibilidad de recursos humanos y financieros de cada una de las partes. Además, cada parte facilitará el ingreso en su territorio de personas y equipos necesarios para las actividades vinculadas con el ACA, conforme a su legislación¹⁹⁵.

Por otra parte, el ACA establece la Comisión Conjunta para la Cooperación Ambiental, la cual se encarga de la gestión del Acuerdo de Cooperación Ambiental, así como de la evaluación de los proyectos de cooperación y los programas de trabajo que de ésta se generan. De la misma

¹⁹³ Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-EEUU, Programa de Trabajo 2009–2011. Disponible en: http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20100330/pags/20100330121847.php.

¹⁹⁴ *Ibid.*

¹⁹⁵ *Ibid.*

manera que el Consejo sobre Asuntos Ambientales, la Comisión Conjunta para la Cooperación Ambiental no es una instancia supranacional. Depende de los representantes de cada uno de sus respectivos países y también tiene como marco de referencia la aplicación de la legislación ambiental nacional. Ello la diferencia de la Comisión del TLCAN, que está formada por el Consejo, el Secretariado y el Comité Consultivo Público Conjunto.

Además, el ACA entre Chile y Estados Unidos es únicamente co-presidido por un alto funcionario del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y otro alto funcionario del Departamento de Estado de Estados Unidos. Cada presidente puede designar hasta cinco representantes de sus organismos gubernamentales para participar en la comisión, la cual deberá reunirse por lo menos una vez cada dos años, alternadamente en Chile y Estados Unidos, aunque es posible que durante los intervalos se realicen sesiones de la Comisión Conjunta para examinar e impulsar la aplicación del ACA, así como intercambiar información sobre el progreso de los programas, proyectos y actividades efectuados¹⁹⁶.

Una de las obligaciones que establece el acuerdo, y que se relaciona con las preocupaciones expresadas anteriormente en el capítulo, es la de tomar en cuenta las opiniones y recomendaciones de la sociedad civil y los organismos pertinentes de cada país, así como del Consejo de Asuntos Ambientales y, cuando sea relevante para temas ambientales, del Comité Mixto establecido por el Acuerdo Básico de Cooperación Científica y Tecnológica entre el gobierno de la República de Chile y el gobierno de Estados Unidos de América¹⁹⁷.

2.3 El Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (CAFTA-RD)

La ratificación del CAFTA-RD implicó para las partes un nuevo compromiso para cumplir con una serie de provisiones ambientales, mismas que se explicarán en este apartado. Por otro lado, a pesar de que el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA – CAFTA-RD) no ha entrado en vigor, ya se articulan diversos mecanismos y actividades tendientes a avanzar en los objetivos del mismo, de ahí la importancia de conocer cuáles son las provisiones que este nuevo acuerdo implicará.

Una de las diferencias más importantes entre el TLCAN y el CAFTA-RD es que la firma del ACAAN fue simultánea a la firma del TLCAN y un requisito para su aprobación, mientras

¹⁹⁶ Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-Estados Unidos. *op. cit.*

¹⁹⁷ *Idem.*

que en el CAFTA-RD, si bien la parte relativa a la aplicación forma un capítulo del tratado, el Acuerdo de Cooperación Ambiental —igual que en el TLC Chile-Estados Unidos— aparece como apéndice de este capítulo y su firma no se consideró requisito para aprobar el CAFTA-RD.

Provisiones ambientales dentro del texto del CAFTA-RD

De manera semejante que el TLCAN y el TLC Chile-Estados Unidos, desde el preámbulo del CAFTA se establece la obligación de implementar el tratado de forma coherente con la protección ambiental y conservar el medio ambiente y mejorar los medios para hacerlo.

Otros capítulos que hacen referencia a las cuestiones ambientales son el Capítulo 6 referente a las medidas sanitarias y fitosanitarias, y el Capítulo 10 relativo a inversiones. En el primero se menciona como objetivo de las partes proteger la vida y la salud de las personas, de los animales y los vegetales en sus respectivos territorios¹⁹⁸. En cuanto a inversión, se establece que nada de lo dispuesto en el capítulo se interpretará como impedimento para que una parte adopte, mantenga o haga cumplir cualquier medida, que considere apropiada para garantizar que las actividades de inversión en su territorio se efectúen tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental¹⁹⁹.

El capítulo 17 sobre medio ambiente

Obedeciendo a la necesidad de respetar la soberanía y reconociendo las diferentes prioridades que existen entre las partes, el CAFTA-RD, en su Capítulo 17, marca como una de sus prioridades que los países firmantes apliquen efectivamente su legislación ambiental (en lugar de homologar leyes a nivel regional) y que de ninguna manera abandonen, debiliten o reduzcan su correcta aplicación para favorecer o aumentar el comercio (art. 17.2). Queda reflejado una vez más como, con el TLCAN y el TLC Chile-Estados Unidos, la efectividad de la implementación de las provisiones ambientales se debe medir contra la correcta aplicación de la legislación ambiental.

El artículo 17.5 establece un Consejo de Asuntos Ambientales, compuesto por representantes de las partes de nivel ministerial o su equivalente, o quienes éstos designen. A diferencia del TLCAN-ACAA, pero igual que en el TLC Chile-Estados Unidos, no se establece si los representantes ministeriales deben ser de medio ambiente. Cada parte deberá designar una

¹⁹⁸ DR-CAFTA, Capítulo 6, objetivos.

¹⁹⁹ DR-CAFTA. Capítulo 10, artículo 10.11.

oficina en su ministerio correspondiente que sirva de punto de contacto para llevar a cabo el trabajo del Consejo²⁰⁰.

Con respecto a la participación ciudadana, el tratado establece diversos mecanismos para que ésta se lleve a cabo. Destaca la *solicitud de investigación de incumplimientos a la legislación ambiental* plasmada en el artículo 17.3 (Reglas de procedimiento) que instituye la posibilidad de que los individuos puedan solicitar a las autoridades la investigación de incumplimientos a su legislación ambiental. Sin embargo, no establece ningún mecanismo específico, dejándole a cada parte la tarea de dar consideración a tales solicitudes de acuerdo con su legislación. Lo mismo sucede con respecto a las reparaciones.

De forma similar, en cuanto a la *atención de las partes a las peticiones de individuos* sólo se establece que cada parte pondrá, sin demora, a disposición de las otras partes y del público, todas las comunicaciones que reciba, y las revisará y responderá de acuerdo con sus procedimientos internos (art. 17.6). En realidad no establece mecanismos específicos, pues sólo menciona que *cada parte realizará sus mejores esfuerzos para atender las peticiones de las personas*.

También, como una herramienta de participación pública, se establecen los lineamientos de *participación ciudadana a través del Consejo de Asuntos Ambientales* (art. 17.5), que se compone por representantes de las partes de nivel ministerial²⁰¹. A menos que las partes acuerden lo contrario, cada reunión del Consejo de Asuntos Ambientales incluirá una sesión en la cual sus miembros tengan la oportunidad de reunirse con el público para discutir asuntos relacionados con la implementación de este capítulo. Además, el Consejo de Asuntos Ambientales debe establecer su propia agenda y *asegurar que exista un proceso para promover un diálogo con el público acerca de estos asuntos*. Debe buscar oportunidades adecuadas para que el público participe en el desarrollo e implementación de actividades de cooperación ambiental, incluidas las que se desarrollen a través del ACA (art. 17.5).

A pesar de que la mayor parte de los mecanismos para la participación ciudadana presentan un grado importante de ambigüedad, cabe resaltar que el Capítulo 17 abre la

²⁰⁰ La información sobre los puntos de contacto se puede encontrar en:
http://www.caftadr-environment.org/spanish/top_menu/countries_POC.html.

²⁰¹ Establece que cada parte deberá designar una oficina en su ministerio correspondiente que sirva de punto de contacto para llevar a cabo el trabajo del Consejo de Asuntos Ambientales. Para su funcionamiento, éste se reunirá anualmente para supervisar la implementación y revisar el avance de acuerdo con el Capítulo 17 y considerar el estado de las actividades de cooperación desarrolladas de acuerdo con el Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA).

posibilidad de que las personas presenten a nivel regional y ante la Secretaría de Asuntos Ambientales (SAA) una “comunicación” que podría terminar en un expediente de hechos o en una “*sanción moral contra el Estado*”²⁰². Los individuos pueden presentar esta comunicación aseverando que una parte está incumpliendo la aplicación efectiva de su legislación ambiental (art. 17.7). Si el Secretariado considera que la comunicación amerita una respuesta de la parte se lo hace saber a la misma, dándole un plazo de 45 días para contestar. Ante dicha respuesta, el Secretariado evalúa si la comunicación amerita que se elabore un expediente de hechos (17.8), informándoselo al Consejo de Asuntos Ambientales e indicando sus razones. El expediente se realiza si alguno de los miembros del Consejo de Asuntos Ambientales así lo vota y, una vez presentado, las partes tienen 45 días para hacer comentarios que el Secretariado incorpora en el texto final que presenta ante el Consejo de Asuntos Ambientales. Éste hará, si así lo considera, recomendaciones a la Comisión de Cooperación Ambiental. Es decir, este procedimiento no cuenta con ningún mecanismo vinculante, pero sí ofrece el estudio de los casos y sienta precedentes.

Para algunos funcionarios de Estados Unidos resulta bastante significativo el rol de la sociedad civil en la implementación de las provisiones ambientales del CAFTA-RD. En particular porque hacen públicas sus propuestas o quejas enviadas a la SAA. Algo similar, dicen, ocurre con el TLCAN, con la singularidad de que en el CAFTA basta con que una de las partes interponga para que se de inicio al proceso, mientras que en el TLCAN se requieren dos de tres países²⁰³. En este sentido, un ejemplo del aprendizaje que dejó el TLCAN fue que en vez de requerirse el voto de dos terceras partes para la realización de un expediente de hechos, implicando que la parte acusada por incumplimiento de su legislación ambiental fuera juez y parte, en el CAFTA-RD sólo se requiere de la aprobación de una de las partes.

Entre 2007 y noviembre de 2009, la Secretaría de Asuntos Ambientales del CAFTA había recibido cuatro comunicaciones relativas a la aplicación de la legislación ambiental de conformidad con el art. 17.7 del CAFTA-RD. En el transcurso del último año (2010), la SAA ha

²⁰² Cabrera Medaglia, Jorge, *op. cit.*, p. 4.

²⁰³ Entrevista realizada con Robert Wing, jefe de la División de Ambiente y Comercio Oficina de Política Ambiental, Océanos, Ambiente y Ciencia, Departamento de Estado de Estados Unidos, realizada el 24 de junio de 2010, y entrevista realizada con Abby Lindsay, División de Ambiente y Comercio Oficina de Política Ambiental, Océanos, Ambiente y Ciencia, Departamento de Estado de Estados Unidos.

recibido un total de siete comunicaciones. De las 11 comunicaciones recibidas, cuatro han sido de Guatemala, tres de El Salvador, tres de República Dominicana y una de Honduras²⁰⁴.

En el caso de que quien desee presentar una comunicación invocando que Estados Unidos está dejando de aplicar su legislación ambiental sea una persona u organización que resida o esté constituida en territorio de Estados Unidos, lo hará ante la Secretaría de la Comisión de Cooperación Ambiental del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN).

Resulta interesante el hecho de que bajo el CAFTA-RD, al igual que posteriormente se realizó con el TLC Perú-Estados Unidos, los ciudadanos estadounidenses que quieran hacer una petición relacionada con la aplicación de la legislación ambiental de ese país tienen que recurrir al procedimiento establecido en otro tratado ajeno a Centroamérica (el TLCAN) pero no ajeno a Estados Unidos.

Otro instrumento de participación ciudadana es la *convocatoria para la formación de un consejo nacional consultivo o comité asesor* que debiera incluir en cada país a representantes de organizaciones empresariales y ambientales, que presenten puntos de vista sobre asuntos relacionados con la implementación del capítulo ambiental para ser tomadas en cuenta por las partes. A diferencia del TLCAN-ACAAN, en donde el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) está compuesto por cinco representantes de la sociedad civil de cada país, el comité establecido en el CAFTA-RD es nacional, lo cual permite pensar que se quiso evitar la experiencia del TLCAN-ACAAN en donde el CCPC, como se mencionó en el estudio sobre México, en varias ocasiones ha entrado en conflicto de intereses con el Consejo y el propio Secretariado.

Por otro lado, aunque el TLC no exige la homologación de leyes o estándares medioambientales, sí establece los mecanismos flexibles y voluntarios²⁰⁵ para mejorar el desempeño ambiental (art. 17.4). Esta disposición involucra mecanismos que faciliten la acción voluntaria del sector empresarial, comunidades locales, organizaciones no gubernamentales, agencias gubernamentales u organizaciones científicas.

²⁰⁴ Entrevista realizada con Jorge Guzmán Valdez, coordinador general de la Secretaría de Asuntos Ambientales del CAFTA-RD, realizada el 9 de junio de 2010.

²⁰⁵ Se trata de lineamientos voluntarios para el desempeño ambiental; o socialización de la información y experiencia entre las autoridades, partes interesadas y el público, relacionado con métodos para lograr altos niveles de protección ambiental, auditorías ambientales voluntarias y reportes ambientales voluntarios, formas para usar los recursos más eficientemente o reducir los impactos ambientales, monitoreo ambiental y la recolección de datos para establecer líneas base; o incentivos basados en el mercado, por ejemplo, el reconocimiento público de instalaciones o empresas que sean actores ambientales superiores, o programas para intercambiar permisos u otros instrumentos para ayudar a alcanzar las metas ambientales.

En cuanto a la solución de controversias es importante puntualizar que no cualquier incumplimiento conlleva la posibilidad de iniciar dicho proceso. Se establece que el incumplimiento debe ser recurrente o sostenido y debe afectar el comercio entre las partes. De ser ese el caso, el capítulo no contempla un esquema específico, pero remite al Capítulo 20 del CAFTA-RD. Las partes pueden solicitar la realización de consultas, lo que incluye la participación del Consejo de Asuntos Ambientales, buenos oficios, conciliación y mediación. Y si las consultas no fueran suficientes, las partes pueden recurrir al procedimiento de solución de controversias. Si se determina que el Estado no cumple con su propia legislación, éste debe adoptar un plan de cumplimiento. Si no lo adopta o no se lleva a cabo, se prevé la posibilidad de aplicar multas por un monto máximo de 15 millones de dólares, monto que debe ser invertido en la parte que incumplió. En caso de no honrarse la multa, proceden sanciones comerciales. Para este tipo de procedimientos, las partes establecerán una lista de árbitros ambientales²⁰⁶.

Con respecto a los acuerdos ambientales multilaterales, el capítulo ambiental reconoce que juegan un papel importante en la protección del ambiente a nivel global; plantea que las partes seguirán buscando los medios para aumentar el apoyo mutuo a dichos acuerdos (art. 17.2), lo que resulta importante en la medida en que la cooperación ambiental se extiende a otros rubros que no entran directamente a través del CAFTA-RD o del ACA, como es el caso del Programa de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC).

El Acuerdo de Cooperación Ambiental (CCA-RD-CA-Estados Unidos)

El ACA establece la conformación de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA-RD-CA-Estados Unidos) por representantes de los gobiernos nombrados por cada una de las partes. Entre sus responsabilidades se encuentran las de establecer prioridades para las actividades de cooperación en virtud del ACA, desarrollar un programa de trabajo, examinar y evaluar las actividades de cooperación, formular recomendaciones y proporcionar orientación a las partes. La presidencia de la Comisión de Cooperación Ambiental rotará anualmente entre cada una de las partes (art. IV-2).

Una de las diferencias más importantes entre el TLCAN-ACAAN y el CAFTA-RD es que mientras en el primero la Comisión es representada por los organismos que la componen (Consejo, Secretariado y Comité Consultivo Público Conjunto), en el segundo la Comisión es

²⁰⁶ Cabrera Medaglia, Jorge, *op. cit.*, 2005, p. 9.

concebida como una entidad diferente a los otros dos órganos, el Consejo y el Secretariado, y se enfoca exclusivamente en las tareas de cooperación²⁰⁷.

Para el caso de El Salvador, se establece que el punto de contacto del ACA es el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (art. IV-3), cuyo funcionamiento se detallará más adelante²⁰⁸. Para el caso de Costa Rica el ministerio o punto de contacto es el Ministerio de Ambiente y Energía.

La Comisión de Cooperación Ambiental tiene la obligación de informar periódicamente a los comités establecidos mediante tratados de libre comercio regionales y bilaterales entre las partes, con el fin de revisar la implementación de obligaciones relacionadas con el medio ambiente bajo estos tratados, incluyendo al Consejo de Asuntos Ambientales del CAFTA (art. IV.6).

Quedan establecidos (art. V) como temas prioritarios el fortalecimiento de los sistemas de gestión ambiental, el desarrollo de incentivos y mecanismos voluntarios de protección ambiental, el fomento de asociaciones, implementación de acuerdos ambientales multilaterales y la promoción de participación ciudadana.

Asimismo, el ACA explicita que para evitar duplicación de actividades se debe buscar la compatibilidad con COCAUSA y programas gubernamentales existentes (art. V.4).

Con respecto a la participación ciudadana, no indica mecanismos específicos, sólo menciona que cada parte solicitará y tomará en cuenta, según sea apropiado, las opiniones de su público respecto al programa de trabajo de acuerdo con sus procedimientos internos (art. VI).

Resulta significativo que el ACA no comprometa recursos ni fuentes específicas de financiamiento, lo que de alguna manera explica que el SICA y la CCAD establezcan diversos acuerdos de donación y cooperación ambiental con su socio más fuerte.

Por último, otro tema que tampoco queda definido en el ACA es el relativo a las patentes pues dice que en caso de que se cree propiedad intelectual que pueda ser protegida, las partes realizarán “consultas” para determinar la asignación de los derechos para esa propiedad intelectual (arts. VIII y X).

²⁰⁷ Schatan y Muñoz, *op. cit.*, pp. 14-15.

²⁰⁸ Banco Mundial, *op. cit.*, p. 23.

2.4 El tratado de libre comercio entre Perú y Estados Unidos

Como con los otros acuerdos estudiados, desde el preámbulo del TLC se incorporan temas ambientales mencionándose que su implementación debe realizarse de manera coherente con la protección y conservación del medio ambiente, promoviendo el desarrollo sostenible y fortaleciendo la cooperación en materia ambiental.

El Capítulo 6 sobre medidas sanitarias y fitosanitarias presenta entre sus objetivos la protección de la vida y salud de las personas, animales y vegetales. Por otra parte, el Capítulo 10 sobre inversión señala en su artículo 10.1:

Nada en este capítulo se interpretará en el sentido de impedir que una parte adopte, mantenga o haga cumplir cualquier medida por lo demás compatible con este capítulo, que considere apropiada para asegurar que las inversiones en su territorio se efectúen tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental²⁰⁹.

Un objetivo del TLC es la promoción de las inversiones y, aunque se tiene presente la cuestión ambiental, se entiende que el sentido del artículo privilegia la importancia de la inversión, ya que en realidad en este artículo no se está impulsando la conservación ambiental.

Como el TLC Chile-Estados Unidos y el CAFTA-RD, las provisiones ambientales se establecen en un capítulo dentro del tratado, en este caso el Capítulo 18, y además comprende un Acuerdo de Cooperación Ambiental. Esto resultó diferente al TLCAN, en el cual las provisiones ambientales quedaron enmarcadas en un acuerdo paralelo al tratado.

El capítulo 18 sobre medio ambiente

En el Capítulo 18 sobre medio ambiente se establece el principio de soberanía y responsabilidad de las partes con sus recursos naturales para asegurar que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente y promover la utilización de los recursos de manera sostenible.

La soberanía también implica la libertad de establecer sus niveles de protección ambiental interna, sin debilitar la protección ambiental contemplada en la legislación ambiental para promover el comercio o la inversión o dejando de aplicarla de manera que se esté afectando al comercio o la inversión entre las partes. Aunque se buscan altos niveles de protección ambiental, esto no faculta a las autoridades de una parte para realizar actividades orientadas a hacer cumplir la legislación ambiental en el territorio de otra parte (artículo 18.3).

²⁰⁹ Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos, Capítulo 10. Inversión, artículo 10.11.

Con respecto a otros acuerdos ambientales multilaterales de los cuales tanto Perú como Estados Unidos son parte (“acuerdos cubiertos”), se adquiere el compromiso de cumplir con las obligaciones emanadas de ellos (artículo 18.2). En caso de inconsistencia entre las obligaciones de una parte conforme a este acuerdo y un acuerdo cubierto, la parte tratará de equilibrar sus obligaciones con respecto a ambos acuerdos, sin que se restrinja el comercio (artículo 18.13).

Tales acuerdos se incluyen en un anexo y de éstos destaca la CITES debido a su vinculación con el manejo del sector forestal.

El artículo 18.6 señala que las partes establecerán un Consejo de Asuntos Ambientales, en el cual cada parte designa a un funcionario de alto rango con responsabilidades ambientales como representante en el Consejo, así como una oficina del ministerio o entidad gubernamental que servirá como punto de contacto. Las decisiones del Consejo se toman por consenso y serán hechas públicas. Al estar compuesto por funcionarios de alto rango con responsabilidades ambientales (pero no establece si el alto rango es a nivel ministerial), el Consejo en el TLC Perú-Estados Unidos, se asemeja al Consejo que instituye el TLC Chile-EE.UU y el CAFTA-RD en donde también está formado por funcionarios de alto rango. Sin embargo, a diferencia del TLCAN en donde el Consejo lo componen los tres ministros de medio ambiente, el TLC Perú-Estados Unidos no establece que los funcionarios de alto rango sean necesariamente los ministros ambientales.

Entre las funciones del Consejo está la implementación del Capítulo 18 y del Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA) y la presentación de informes a la Comisión de Libre Comercio sobre este proceso, así como posibilitar la participación pública en su trabajo a través del intercambio de información y la recepción de aportes y opiniones.

Las reuniones del Consejo se realizarán de manera anual y, en concordancia con la participación pública, se prevén sesiones en las que sus miembros se reúnan con la sociedad civil.

La participación del público aparece de manera continua en varios puntos del capítulo, por lo que en el artículo 18.7 se establecen mecanismos que la faciliten. Los interesados deben tener acceso a procedimientos para solicitar a las autoridades competentes la investigación de supuestas infracciones a la legislación ambiental, sobre información y asuntos relacionados con la implementación del capítulo. Además, las partes buscarán atender a dichas solicitudes y pedir opiniones del público respecto a la implementación del capítulo.

Cada parte convocará a un comité nacional consultivo o asesor o consultará a uno ya existente en las cuestiones relacionadas con la implementación del capítulo. Este comité se integrará por personas de la parte con experiencia relevante en comercio y asuntos ambientales. Adicionalmente, el Consejo considerará las opiniones del comité o de los asesores de cada parte, y tras las reuniones del Consejo se brindará un resumen al público de sus discusiones. A diferencia del TLCAN, en donde el Comité Consultivo Público Conjunto está formado por cinco representantes de la sociedad civil de cada país (para un total de 15) en el TLC Perú-Estados Unidos, como en el TLC Chile-Estados Unidos, el Comité Consultivo es de cada parte y no establece cuántos miembros lo componen.

El capítulo hace referencia a reglas de procedimiento (artículo 18.4) para que los interesados puedan solicitar investigaciones a las autoridades competentes sobre supuestas infracciones de su legislación ambiental, se impongan sanciones y disposiciones para reparar las infracciones.

Durante el procedimiento pueden existir medidas cautelares para evitar daños al medio ambiente, entre las que se incluyen: multas, clausuras de emergencia, suspensión temporal de actividades u órdenes para mitigar las consecuencias de las infracciones.

Las sanciones y reparaciones por infracciones incluyen: acuerdos de cumplimiento, penas, multas, encarcelamiento, mandatos judiciales, cierre de instalaciones, requisitos de tomar acción de reparación y pagar el costo de contener o limpiar la contaminación.

Por otra parte, se da lugar a que cualquier persona de una parte pueda presentar una solicitud invocando que una parte está dejando de aplicar efectivamente su legislación ambiental (artículo 18.8). Dichas solicitudes deberán ser presentadas ante una secretaría u otro órgano competente que las partes designen. Las partes designarán a la secretaría y establecerán los arreglos relativos a la misma a través de un intercambio de cartas o entendimientos entre las partes. Más de un año después de la entrada en vigor del tratado, todavía no se ha establecido la secretaría y no se sabe si ésta será instalada en Lima o en Washington DC²¹⁰.

En el caso de que quien desee presentar una solicitud invocando que Estados Unidos está dejando de aplicar su legislación ambiental sea una persona u organización que resida o esté constituida en el territorio de Estados Unidos, lo hará ante la Secretaría de la Comisión de

²¹⁰ Entrevista con Isabel Calle, directora del Programa de Política y Gestión Ambiental, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA), realizada el 28 de junio de 2010.

Cooperación Ambiental del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN). Esto sucederá en reconocimiento de que el ACAAN dispone de este procedimiento de solicitudes.

Si la secretaría considera que la solicitud justifica el desarrollo de un expediente de hechos, la secretaría informará esto al Consejo y preparará un expediente de hechos si así lo ordena algún miembro del Consejo (artículo 18.9).

La secretaría presentará un expediente de hechos preliminar al Consejo y éste dará recomendaciones a la Comisión de Cooperación Ambiental relacionados con los asuntos abordados en el expediente de hechos.

Como se puede observar, bajo el TLC Perú-Estados Unidos, igual que en el CAFTA-RD, los ciudadanos estadounidenses que quieran hacer una petición relacionada con la aplicación de la legislación ambiental de ese país tienen que recurrir al procedimiento establecido en otro tratado ajeno a Perú (el TLCAN) pero no ajeno a Estados Unidos. Podría pensarse que el proceso del TLCAN es más completo y por ello se recurre a él. Sin embargo, como se comentó con el caso del TLCAN-ACAAN, de los tres países en el acuerdo, Estados Unidos es quien menos peticiones ciudadanas ha recibido y quien sólo tiene un expediente de hechos frente a nueve de México y seis de Canadá.

El artículo 18.12 prevé la solicitud de consultas de una parte a otra respecto a cualquier asunto que surja como resultado de este capítulo, por lo que se realizarán todos los esfuerzos para alcanzar una solución mutuamente satisfactoria del asunto.

Si se trata de un asunto relacionado con las obligaciones surgidas de un acuerdo cubierto, las partes procurarán resolver el asunto mediante un procedimiento consultivo mutuamente aceptable o cualquier otro que disponga el acuerdo cubierto en cuestión.

En caso de que el asunto no encuentre resolución, el Consejo será convocado para resolver el asunto, si es necesario recurriendo a procedimientos como los buenos oficios, la conciliación o la mediación. De no resolverse dentro de los 60 días siguientes a la entrega de una solicitud de consultas, la parte reclamante podrá solicitar la realización de consultas según lo dispuesto en el Capítulo 21 (solución de controversias).

A lo largo del capítulo se observa que Perú y Estados Unidos acordaron conceder importancia a otros acuerdos y foros ambientales multilaterales que dan lugar a la cooperación

internacional, y en el afán de colaborar de manera bilateral se firmó un Acuerdo de Cooperación Ambiental (ACA), el mismo que se señala en el artículo 18.10 sobre cooperación ambiental.

Una diferencia del TLC Perú-Estados Unidos con el resto de los tratados analizados se encuentra en relación con el tema de biodiversidad, ya que en éste se logró reconocimiento de la importancia de su conservación y su rol en el desarrollo sostenible, entendido como *el uso no exhaustivo o exhaustivo en una manera sostenible*. De hecho, la inclusión del tema de biodiversidad se ha catalogado como un logro para Perú en la negociación²¹¹. Con respecto a los conocimientos tradicionales, se reconoce la importancia del respeto y la preservación de los mismos. Se reitera el reconocimiento a la importancia de la participación y consulta pública en los asuntos de conservación y uso sostenible de la biodiversidad (artículo 18.11).

Con referencia al artículo 18.11, el entendimiento respecto a biodiversidad y conocimientos tradicionales profundiza en el tema. Como ya se mencionó, el entendimiento no está en el texto del capítulo sobre medio ambiente, pero se entiende que forma parte del TLC, ya que fue firmado el 12 de abril de 2006, junto con el ACA.

En primer lugar, Perú y Estados Unidos reconocen la importancia del consentimiento de la autoridad pertinente para obtener acceso a los recursos genéticos bajo el control de dicha autoridad.

En segundo lugar, se habla de la distribución equitativa de los beneficios que puedan derivarse del uso de los conocimientos tradicionales y los recursos genéticos, por lo que los contratos que reflejen términos mutuamente acordados entre usuarios y proveedores pueden atender a tal situación.

Y por último, el entendimiento establece que se procurará hacer pública la información con relevancia en la patentabilidad de invenciones basada en conocimientos tradicionales o recursos genéticos.

El anexo sobre el manejo del sector forestal

El sector forestal es otro de los temas de gran importancia en los asuntos ambientales entre Perú y Estados Unidos. Con el anexo 18.3.4 sobre el manejo del sector forestal, algo sin precedentes en los otros tratados analizados, se reconoció el problema del comercio relacionado con la tala ilegal y el comercio ilegal de fauna silvestre, incluyendo el tráfico, lo cual afecta el comercio de productos provenientes de fuentes legales. En este sentido, se estableció el compromiso de

²¹¹ Entrevista con Lupe Guinand, directora de Medio Ambiente, Universidad Antonio Ruiz de Montoya, realizada el 30 de junio de 2010.

combatir tales prácticas, por medio de acciones que mejoren la gestión del sector forestal y la promoción del comercio legal de los productos madereros.

Para lograrlo Perú debería tomar diversas acciones, entre ellas:

- Aumentar el personal dedicado al sector forestal
- Imponer nuevas sanciones civiles y penales que desincentiven la violación de leyes
- Identificar un punto focal en el gobierno de Perú para investigar infracciones a las leyes y para la denuncia de delitos cometidos en el sector forestal
- Respecto a la CITES, adoptar e implementar políticas para monitorear la situación de las especies de árboles enumeradas en cualquier Apéndice; concluir y adoptar un plan de acción estratégico para implementar el Apéndice II; y establecer una cuota de exportación anual de caoba de hoja ancha
- Identificar y mejorar el manejo de áreas protegidas y concesiones
- Establecer el Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR), para la supervisión de la verificación de las concesionarias y permisos madereros
- Fortalecer, proteger y elevar la capacidad que tiene las comunidades indígenas en el manejo de sus tierras para la producción de madera con fines comerciales
- Se trata de fortalecer el marco jurídico y la capacidad institucional, aumentar la participación del público y mejorar la transparencia en la toma de decisiones.

Las medidas de verificación del anexo, comprenden auditorías periódicas de productores y exportadores que dirijan su actividad a Estados Unidos. De esta manera, Estados Unidos puede realizar solicitudes de auditorías o verificación del cumplimiento de la ley de un embarque proveniente de Perú.

Entre las medidas que se pueden tomar respecto a la verificación, se incluyen sanciones comerciales como denegar la entrada del embarque o la entrada de productos derivados de especies de árboles enumeradas en los Apéndices de la CITES.

Para facilitar la cooperación prevista por este anexo e intercambiar información entre las partes se establecería el Subcomité de Manejo Forestal, supeditado al Comité de Comercio de Mercancías y al Consejo de Asuntos Ambientales.

De conformidad con la importancia de la participación pública, cada parte establecerá un procedimiento para la presentación de comentarios del público, mismos que serán tomados en cuenta y transmitidos a la otra parte.

El acuerdo de cooperación ambiental

Finalmente, el Acuerdo de Cooperación Ambiental plantea en su preámbulo que la cooperación debe servir para que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente de acuerdo con el desarrollo sostenible, el Acuerdo de Cooperación Ambiental es entonces un marco para incrementar la cooperación ambiental con el fin de proteger, mejorar y preservar el medio ambiente.

Los mecanismos de cooperación incluyen actividades referentes a la transferencia de conocimientos y tecnologías, y la publicación y transferencia de información sobre políticas, leyes, normas, indicadores y programas nacionales sobre medio ambiente, por medio de conferencias, talleres, informes, capacitaciones, alianzas entre sectores académicos, industriales, organizaciones y el gobierno, etc.

Para dirigir las actividades de cooperación se establece la participación de las partes en una comisión integrada por funcionarios públicos de alto rango que actúen como representantes de cada país. Sus principales funciones son el establecimiento de las prioridades en la cooperación, la elaboración de un programa de trabajo y la evaluación de las actividades cooperativas. Comparativamente, como se ha mencionado, la comisión que establece el ACA del TLC Perú-Estados Unidos es semejante al del TLC Chile-Estados Unidos y CAFTA, pero diferente al del TLCAN.

La comisión se reunirá en el país del representante que la presida para llevar a cabo un diálogo sobre temas de interés común en el término de un año a partir de su establecimiento y según convenga posteriormente. Cada parte debe notificar cuál es su autoridad nacional relevante y nombrar un coordinador de dicha autoridad para que actúe como punto de contacto general.

Otra característica de la comisión es que la presidencia se rota anualmente y que las decisiones se toman por consenso. Además, debe tomar en cuenta las recomendaciones del Consejo de Asuntos Ambientales establecido en el capítulo de medio ambiente.

El programa de trabajo comprende proyectos y/o actividades bilaterales y/o regionales a corto, mediano y largo plazo referentes a la gobernanza y gestión ambiental nacional y local; el cumplimiento de leyes y políticas ambientales; la conservación y uso sostenible de los recursos

naturales y de la diversidad biológica; la promoción al desarrollo, transferencia y uso de tecnologías más limpias y eficientes de producción; el fortalecimiento de la capacidad de implementar acuerdos ambientales multilaterales que hayan suscrito las partes en este acuerdo; la participación pública en la toma de decisiones sobre medio ambiente y recursos naturales, así como acceso a la información; y el acceso a energía más limpia, incluyendo fuentes de energía renovable.

Las fuentes de financiamiento pueden provenir de las partes, de instituciones, organizaciones o entidades que participen en los proyectos o de instituciones privadas, fundaciones u organizaciones internacionales públicas.

Nuevamente queda reflejada la participación pública y, para dar oportunidad al público, se establece que cada parte debe considerar el establecimiento de un comité asesor nacional integrado por representantes de organizaciones no gubernamentales, sector académico, industria, grupos indígenas, gobiernos subnacionales y ciudadanos privados que asesoren a su representante ante la comisión con respecto al programa de trabajo. También se prevén sesiones públicas de la comisión y comunicaciones dirigidas a ella para expresar opiniones.

Aunque no se prevé la creación de propiedad intelectual en virtud de este acuerdo, en caso de que se creara, las partes consultarían entre sí para determinar derechos de propiedad intelectual. En caso de que una parte considere que cierta información es confidencial conforme a sus leyes o señale que la información proporcionada o creada es “confidencial-comercial” (que se puede obtener un beneficio económico o una ventaja competitiva), cada parte y sus participantes protegerán dicha información.

Hay que destacar que las negociaciones del ACA concluyeron en octubre de 2005, es decir, casi dos años antes de la suscripción del Protocolo de Enmienda, por lo que no se incluyen cuestiones relativas a los “acuerdos cubiertos” o a la materia forestal, elementos centrales de la enmienda²¹².

²¹² Pulgar-Vidal O, Manuel, “El Acuerdo de Promoción Comercial y el tratamiento de la temática ambiental”, en *TLC Perú-Estados Unidos: contenido y aplicación*, p. 370.

3. Implementación de las provisiones ambientales derivadas de los tratados de libre comercio

3.1 La experiencia de México en el TLCAN

Economía política del proceso de implementación

El TLCAN entre México, Estados Unidos y Canadá entró en vigor el 1º de enero de 1994. Un mes antes se creó en México la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP), misma que se convirtió en SEMARNAT en el año 2000 (se excluyó pesca de sus funciones). La creación de un ministerio exclusivamente ambiental en México, si bien no fue consecuencia directa, sin duda se vio influenciada por el debate en materia ambiental que detonó el TLCAN.

El haberse incluido disposiciones ambientales dentro del acuerdo, incluido el propio ACAAN, fue considerado como un logro para el movimiento ambientalista no sólo de México, sino de la región de América del Norte. Ello generó que las protestas relacionadas con el medio ambiente y el TLCAN que aparecieron durante la negociación casi desaparecieron por completo. En cambio, se dio una participación más organizada de la comunidad ambiental la cual, gracias al proceso de negociación del TLCAN y la inclusión de provisiones ambientales, había ganado espacios para hacer oír su voz.

En este sentido, una vez entrado en vigor el acuerdo, como legado del debate que se presentó durante las negociaciones, los temas ambientales adquirieron mayor importancia en la agenda política mexicana, en gran parte gracias a la fuerza e influencia que adquirió el movimiento ambientalista²¹³. Asimismo, con la creación de instituciones ambientales, tanto las directamente derivadas del TLCAN como las nacionales, se establecieron más espacios para la participación pública generando que el debate fuera formalizado y con fines más precisos.

En el ámbito regional, como se verá más adelante, el debate fue canalizado a través del Comité Consultivo Público Conjunto y de las peticiones ciudadanas establecidas en el ACAAN; nacionalmente, la creación de Consejos Consultivos para el Desarrollo Sustentable²¹⁴ permitió una participación ciudadana institucionalizada para promover el cuidado del medio ambiente.

²¹³ Díez, Jordi, *op. cit.*, p. 53.

²¹⁴ Los Consejos Consultivos son órganos de consulta, cuyo objeto es lograr la participación corresponsable de todos los sectores de la sociedad, para promover la protección, conservación y restauración de los ecosistemas, los recursos naturales, y los bienes y servicios ambientales, a fin de propiciar su aprovechamiento y desarrollo sustentable. En estos órganos de consulta participan representantes de los diversos sectores de la sociedad elegidos democráticamente. También participan congresos y gobiernos locales.

Instituciones México-Estados Unidos

El TLCAN dio origen a nuevas instituciones regionales para trabajar cuestiones ambientales. En primer lugar, debido a las preocupaciones que existieron en la etapa de negociación del acuerdo sobre la contaminación que se generaría en la frontera México-Estados Unidos, surgieron instituciones binacionales fronterizas, algo que no ocurrió en los demás TLCs de Estados Unidos analizados en este trabajo. En noviembre de 1993, los presidentes de Estados Unidos y México firmaron, en el marco del TLCAN, un acuerdo bilateral por medio del cual se establecieron la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (BANDAN), con el propósito de mejorar las condiciones ambientales de la región fronteriza entre ambas naciones.

COCEF y BANDAN trabajan en el desarrollo de infraestructura ambiental en la región fronteriza. La COCEF se enfoca en los aspectos técnicos, ambientales y sociales del desarrollo de los proyectos, mientras que el BANDAN se concentra en el financiamiento y la supervisión en la etapa de implementación de los mismos. Al 2009, la COCEF había certificado 168 proyectos (87 en México y 81 en Estados Unidos) por un valor de 3.652 millones de dólares (2.341 millones de dólares en México y 1.310 en Estados Unidos)²¹⁵.

De acuerdo con algunos autores, la innovación institucional más importante creada por el proceso del TLCAN fue justamente la COCEF y el BANDAN, ya que juntas representaban un esfuerzo por institucionalizar una cooperación sobre temas ambientales en la región de la frontera, lo que difería significativamente de los enfoques previos de cooperación binacional entre México y Estados Unidos. Asimismo, algo que frecuentemente se señala como contribución de la COCEF al medio ambiente fronterizo, es el haber dado entrada a la participación pública²¹⁶.

Además de COCEF y BANDAN, el trabajo bilateral ambiental derivado del TLCAN dio origen a otras dos instituciones. En 1996, ambos países acuerdan el Programa Frontera XXI²¹⁷, para coordinar las actividades de protección al ambiente entre los gobiernos federales, estatales,

²¹⁵ Más información se puede consultar en: <http://www.cocof.org>.

²¹⁶ Véase Ingram, Helen, Suzanne Levesque, "Las instituciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y más allá", en Alfonso Cortés Lara y Scott Whiteford, *Seguridad, agua y desarrollo: el futuro de la frontera México-Estados Unidos*, El Colegio de la Frontera Norte, Tijuana, 2005, pp. 131-133 y Spalding, Mark J. "Improving Institutional Response to Environmental Problems", en Linda Fernández y Richard T Carson, *Both Sides of the Border. Transboundary Environmental Management Issues Facing Mexico and the United States*, Kluwer Academic Publishers, Boston, 2002, p. 23.

²¹⁷ EPA, SEMARNAP. Programa Frontera XXI México-Estados Unidos: Reporte de Avances 1996-2000, EPA-SEMARNAP, Washington-México, 2000.

locales y comunales. A través de este Programa —que terminó en 2000— se establecieron nueve grupos de trabajo²¹⁸ y cada uno de ellos estableció metas a cinco años²¹⁹.

Actualmente, el trabajo ambiental fronterizo entre México y Estados Unidos está regulado por el Programa Frontera 2012, el cual entró en vigor en 2003. A diferencia de Frontera XXI que duró cinco años, el nuevo programa dura diez años. Asimismo, Frontera 2012 aborda la problemática ambiental fronteriza a través de otra metodología a partir de tres diferentes niveles de percepción: el regional, el fronterizo y el sectorial o temático. Tomando como base dicho enfoque metodológico, el Programa 2012 construye una estructura operacional basada en instancias operativas: los Grupos de Trabajo Regionales, los Grupos de Trabajo Fronterizos y los Foros de Política²²⁰.

Instituciones México-Estados Unidos-Canadá

Como se mencionó, el TLCAN generó instituciones ambientales trinacionales: el Consejo de Ministros, el Secretariado y el CCPC. Por su trabajo hasta la fecha, la más relevante es el Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental. Este organismo, a diferencia de los secretariados en los TLCs posteriores de Estados Unidos con países latinoamericanos, es el único que cuenta con atribuciones específicas que van más allá de las peticiones ciudadanas (como la posibilidad de realizar estudios sobre el medio ambiente de la región) y también, como se mencionó, con un presupuesto anual de los países miembros.

A la cabeza de esta institución, con sede en Montreal, Canadá, está el director ejecutivo, el cual es nombrado por el Consejo y se rota cada tres años entre las partes. Con el objeto de proporcionar equidad y evitar tendencias en el programa de trabajo, el ACAAN establece que el

²¹⁸ 1) Agua; 2) aire; 3) residuos sólidos y peligrosos; 4) prevención de la contaminación; 5) planeación de contingencias y respuesta a emergencias; 6) cooperación en la aplicación de la ley; 7) información ambiental; 8) recursos naturales; y 9) salud ambiental.

²¹⁹ En un balance realizado tanto por la EPA como la entonces SEMARNAP sobre los resultados de este programa, se reconocen algunos resultados concretos en términos de fortalecimiento institucional y de desarrollo de capacidades binacionales. Así, como uno de los objetivos más importantes de Frontera XXI fue el establecimiento de grupos de trabajo, cada uno de los cuales preparó su propia lista de indicadores que fueron publicados en 1997. El grupo de trabajo sobre agua, por ejemplo, señaló que en Estados Unidos la totalidad de la gente cuenta con acceso a servicios de agua, no así en el caso de México. Por lo tanto, los indicadores desarrollados dan cuenta exclusivamente de México, ya que es en ese país donde se encuentra el trabajo por hacer. Por ejemplo, se estipula el porcentaje de la población fronteriza con acceso a servicios de drenaje, el porcentaje del agua residual que recibe tratamiento y el porcentaje del volumen total de agua potable desinfectada. Por otra parte, se señalan los indicadores en progreso los cuales son sobre asuntos de mucha trascendencia y con larga historia en la relación bilateral: la calidad del agua superficial y subterránea transfronteriza. EPA-SEMARNAP. *United States Mexico Border XXI Environmental Indicators 1997*, EPA-SEMARNAP, Washington-México, 1997.

²²⁰ Los Grupos de Trabajo Regionales surgen por las diferentes problemáticas que tienen las distintas regiones de la frontera, por lo cual el nuevo programa decidió dividir el trabajo en cuatro grupos de trabajo regionales (California y Baja California; Arizona y Sonora; Nuevo México, Texas y Chihuahua; Texas y Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas). Por su parte, “(...) los Grupos de Trabajo Fronterizos se concentran en los trabajos multirregionales (identificados como prioridad por los grupos de trabajo regionales), que sean principalmente de naturaleza federal (requieren de la intervención directa, permanente y de alto nivel de los socios federales del programa en México y en Estados Unidos)”. De esta forma, cada uno de estos grupos atiende los siguientes temas: salud ambiental; preparación y respuesta conjuntos, y cooperación para la aplicación y cumplimiento de la ley. Finalmente, los Foros de Política se concentran en temas que requieren amplio diálogo entre las partes y son guiados de acuerdo con las prioridades de los distintos gobiernos. Dichos temas son: agua, aire y residuos sólidos y peligrosos EPA-, SEMARNAT. *Frontera 2012: programa ambiental México-EE.UU.*, EPA-SEMARNAT, Washington- México, 2003.

personal de la CCA sea contratado basándose “estrictamente en su eficiencia, capacidad e integridad”²²¹ y “en proporciones equitativas al personal profesional entre los nacionales de cada una de las partes”²²². El Secretariado presta apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo²²³.

De acuerdo con un estudio que se realizó para revisar los diez años de implementación de la CCA, y algo que podría considerarse como un desafío de la implementación, las relaciones entre las partes, el Secretariado y el CCPC son frecuentemente tensas. Ha existido una falta de comunicación entre el Secretariado y el Consejo, en particular entre los ministros y el director ejecutivo. Según el estudio, a las partes les preocupa que no haya suficiente transparencia y rendición de cuentas en el Secretariado mientras que, por su parte, “el Secretariado se queja de que las partes hacen un micromanejo de sus actividades y circunscriben de forma inadecuada su autonomía (por ejemplo, en los artículos 14 y 15)”²²⁴. El CCPC y el Consejo se han estancado en la discusión de algunos asuntos prioritarios, lo que ha conducido a frustración entre los miembros del CCPC y en los funcionarios gubernamentales. Ello ha generado altos costos de transacción para todos y un potencial no satisfecho para la CCA como un todo.

A pesar de estos problemas, de acuerdo con el informe, la CCA ha desarrollado algunos programas sobresalientes. Se reconoce la capacidad técnica en el trabajo del Secretariado así como la dedicación de los miembros del CCPC a su misión y su entrega voluntaria de tiempo y energía. No obstante, existe un círculo vicioso en la CCA en el sentido de que los ministros no ponen demasiada atención al programa de trabajo porque consideran que no está aportando resultados relevantes; sin el compromiso y liderazgo, sin embargo, el Secretariado no está en condiciones de identificar y entregar estos resultados. Como consecuencia, la CCA como un todo no está alcanzando su potencial pleno²²⁵.

A pesar de todo, algo que debe resaltarse de la labor de la CCA en su conjunto es su capacidad para adaptarse en el tiempo. Desde 2005, el Consejo ha realizado algunos esfuerzos para promover mayor cooperación ambiental de los países parte del ACAAN, especialmente, dando dirección a los planes estratégicos quinquenales. Como resultado de la evaluación que se

²²¹ ACAAN, art. 11 (2)(a).

²²² *Ibid.*, art. 11(2)(c).

²²³ Cabe observar que se estableció una pequeña oficina de enlace del Secretariado de la CCA del TLCAN en México poco después de haberse creado la CCA, atendiendo a consideraciones tales como la distancia existente con la oficina sede en Montreal, las diferencias lingüísticas y culturales y la mayor complejidad de los problemas ambientales de México con respecto a sus otros dos socios del TLCAN.

²²⁴ Pierre Marc Johnson, Jennifer Haverkamp, Daniel Basurto, Blanca Torres et. al., Diez años de cooperación en América del Norte. Informe del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio al Consejo de la CCA, Montreal, CCA, 2004, p. 32.

²²⁵ *Ibidem*.

llevó a cabo a los diez años de entrada en vigor del ACAAN, el Consejo de Ministros de Medio Ambiente decidió modificar la visión y misión de la CCA para que permitiera enfrentar los nuevos retos y oportunidades en materia ambiental de la región de América del Norte, lo cual se vio cristalizado en la elaboración del Plan Estratégico de la CCA para el periodo 2005–2010. Ello en sí fue un cambio ya que previamente los programas de trabajo eran bianuales, con lo que se permitió dar mayor continuidad a los proyectos de cooperación en materia ambiental.

Actualmente se desarrolla el nuevo Plan Estratégico para el quinquenio 2010–2015 que marcará el rumbo de las actividades y trabajos de la Comisión, y por lo tanto del propio acuerdo. Para ello, el Consejo ha dado dirección en una serie de medidas dictadas durante su reunión anual ordinaria de 2009, realizada en Denver, Estados Unidos. Entre ellas, determinó las tres nuevas prioridades temáticas: comunidades y ecosistemas saludables; cambio climático-economías bajas en carbono, y sustentabilidad de la economía de América del Norte; y mandó revisar la gobernanza de la Comisión. Ambos aspectos están aún en curso.

El trabajo de la tercera institución de la CCA —el CCPC— se estudia más adelante.

Financiamiento

La CCA cuenta con un presupuesto anual de nueve millones de dólares. Cada país aporta tres millones. Dependiendo de la perspectiva, este presupuesto puede parecer poco o mucho. Para México, por ejemplo, esta cantidad resulta considerable. Para la CCA, en cambio, como este presupuesto no ha cambiado desde 1994, su valor real para 2004 había disminuido, debido a la inflación, alrededor del 20%²²⁶. De acuerdo con el estudio de revisión de los diez años de la CCA, “los recortes del presupuesto han forzado a la CCA a redimensionar y centrar sus actividades”²²⁷. Para mayo de 2010, México adeudaba su aportación de 2009 y lo correspondiente a los meses transcurridos de 2010²²⁸.

Mientras existió un superávit financiero, por iniciativa del Secretariado se creó un fondo especial, destinado a apoyar la ejecución de proyectos propuestos y ejecutados por organizaciones civiles asentadas en cualquiera de los tres países. Surgió el Fondo de América del Norte para la Cooperación Ambiental (FANCA), que otorgó, desde su creación en 1995 hasta

²²⁶ *Ibid.* p. 19.

²²⁷ *Ibid.* p. 21.

²²⁸ Entrevista con Mario Duarte, subdirector de Cooperación Económica de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales, SEMARNAT, realizada el 12 de mayo de 2010.

2003, 196 subvenciones por un total de 9.36 dólares canadienses (9.30 millones estadounidenses)²²⁹.

El ACAAN, a diferencia de los otros TLCs estudiados, es el único que cuenta con un presupuesto establecido anualmente para su implementación. Sin embargo, funcionarios públicos tanto de la Secretaría de Economía como de la SEMARNAT, coinciden en que este presupuesto es insuficiente, lo que ha impedido llegar a mejores prácticas²³⁰.

Programa de trabajo

Como resultado de la implementación del ACAAN, se han llevado a cabo una serie de actividades relacionadas con el medio ambiente regional. Estas actividades son resultado del Programa de Trabajo de la CCA el cual es redactado por el Secretariado, negociado con las partes y finalmente aprobado por el Consejo. Está dividido en cuatro grandes áreas: Medio Ambiente, Economía y Comercio; Conservación de la Biodiversidad; Contaminantes y Salud; y Legislación y Políticas Ambientales. En los primeros años del ACAAN, lo contencioso del programa de trabajo era proporcional al nivel de análisis de los vínculos entre comercio y medio ambiente. De la totalidad del programa, los proyectos específicos que pudieran significar barreras al comercio son los que más generaban oposición tales como “Tendencias críticas y emergentes en América del Norte” y “Evaluación de los vínculos entre comercio y medio ambiente”, ambos dentro del área de medio ambiente y comercio. Contrariamente, como podría suponerse, los proyectos que promovían el comercio como “Comercio de bienes y servicios ambientales” y “Turismo sustentable en áreas naturales” rara vez encontraban voces de oposición de cualquiera de los tres gobiernos.

Un aspecto a destacar del trabajo de la CCA es el haber logrado mantener en la agenda de los tres países la problemática ambiental, creando un foro para la discusión y estudio de asuntos ambientales importantes en la región como son los estudios realizados en el marco del artículo 13 del ACAAN. Bajo este artículo, a la fecha, el Secretariado ha completado seis reportes²³¹.

²²⁹ A través de FANCA se subvencionó, en montos de entre 40.000 y 80.000 dólares canadienses a pequeños proyectos comunitarios que se consideró ofrecían un potencial significativo desde el punto de vista ambiental, tales como el diseño de proyectos de energía renovable, la promoción de bienes respetuosos del medio ambiente, la exploración de los vínculos entre ciertos contaminantes y daños a la salud, o la conservación de la biodiversidad. Claudia Schatan y Carlos Muñoz Villarreal, *Cooperación Ambiental en el NAFTA y perspectivas para el DR-CAFTA*, Serie Estudios y Perspectivas, No. 40, CEPAL, México, noviembre de 2005, p. 18.

²³⁰ Entrevista con Evelyn Correa, subdirectora de negociaciones de medio ambiente y propiedad intelectual, Secretaría de Economía, realizada el 30 abril de 2010 y entrevista con Mario Duarte, *op. cit.*

²³¹ Uno sobre la muerte de miles de aves en la Reserva de Silva en México; uno sobre los corredores de contaminación por aire a través de América del Norte; uno sobre la conservación del hábitat transfronterizo de aves migratorias en los altos del Río San Pedro que cruza los estados de Sonora y Arizona; uno sobre edificación sustentable; uno sobre electricidad y medio ambiente, y uno sobre el uso del maíz transgénico en México. En: http://www.cec.org/programs_projects/index_programs.cfm?programId=5&varlan=espanol.

Instituciones México

Como parte del proceso de implementación, las responsabilidades de gestión y seguimiento al ACAAN en México recaen específicamente en dos Secretarías de Estado: la Secretaría de Economía (SE) y la SEMARNAT.

En la SE, encargada de las negociaciones comerciales del país, la Dirección General de Análisis de Comercio Exterior y la Dirección General de Evaluación y Seguimiento a Negociaciones, en conjunto, involucrarían a cinco personas en el trabajo de la temática ambiental-comercial derivada del TLCAN. En la práctica, no obstante, son dos directores de área y una subdirectora las que llevan el tema. Ninguno de ellos se dedica exclusivamente a este tema ya que también tienen otras responsabilidades²³².

En la SEMARNAT, dentro de la Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales, además del titular de la Unidad, hay dos funcionarios públicos que trabajan el ACAAN, una directora y un subdirector de aspectos comerciales (igual que en la SE, estos funcionarios no sólo trabajan este tema sino que también tienen otras responsabilidades). Esta dirección es la encargada de coordinar la participación del resto de las áreas de sector en las actividades de cooperación de la CCA. Así, por ejemplo, dentro de la SEMARNAT, en la coordinación de asuntos jurídicos se atiende lo relativo a las peticiones ciudadanas (artículos 14 y 15 del ACAAN) y cualquier otra cuestión del ámbito legal. Por otra parte, órganos como la Procuraduría Federal para la Protección del Ambiente (PROFEPa), la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO), la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP), el Instituto Nacional de Ecología (INE) e instituciones como la Secretaría de Energía (SENER), la Secretaría de Economía y la Secretaría de Salud, están o han estado involucradas en la atención de la agenda ACAAN-CCA²³³.

Con base en las entrevistas realizadas a funcionarios públicos de la SE y la SEMARNAT —principales encargados del ACAAN— se desprende que aunque en la administración pública federal mexicana existen funcionarios dedicados al ACAAN, en muchas ocasiones el personal es insuficiente para la carga de trabajo y más si se compara con el personal con el que cuentan las contrapartes de Estados Unidos y Canadá, que es bastante superior.

²³² Entrevista con Evelyn Correa, *op. cit.*

²³³ Entrevista con Cintia Amezcua, directora de aspectos comerciales, Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales-SEMARNAT, realizada el 31 de mayo de 2010.

La comunicación entre las dependencias relacionadas con la implementación de las provisiones ambientales del TLCAN al interior de México tampoco ha sido fácil. Durante los primeros años de implementación del ACAAN, los funcionarios de la SE (antes SECOFI), mantenían un estrecha revisión de las actividades de la entonces SEMARNAP, para evitar que se crearan distorsiones al comercio derivadas de medidas ambientales. En otro tipo de prácticas, la coordinación tampoco ha sido fácil. Por ejemplo, en materia de sustancias químicas tóxicas, la Secretaría de Salud debe coordinarse con la SEMARNAT y con la SE lo cual ha exigido esfuerzos importantes para llegar a posiciones comunes.

Participación ciudadana

a) Comité consultivo público conjunto

Una de las contribuciones más importantes del TLCAN en temas ambientales, resultado de las demandas sociales durante la negociación del tratado sobre mayor transparencia y rendición de cuentas, ha sido su labor por fomentar la participación ciudadana. Para ello, como se mencionó, como parte de la CCA se creó el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC), órgano integrado por cinco ciudadanos de cada país. Su función es asesorar al Consejo a través de la elaboración de recomendaciones.

De 1995 a 2010, el CCPC ha elaborado 94 recomendaciones al Consejo. El año donde se hicieron más recomendaciones fue en 2002, con 13 recomendaciones. Contrariamente, en 2006 no elaboró ninguna. La más reciente recomendación, de 2010 (10-01, aprobada por el CCPC en febrero de 2010), fue sobre la necesidad de que el Consejo apoye a las partes en el establecimiento de mecanismos para promover la transición a una economía baja en carbono para América del Norte²³⁴. Esta última recomendación sobresale, ya que es la primera vez en la historia de la CCA en la que se hace un llamado formal al Consejo para tratar temas de cambio climático.

De acuerdo con un miembro mexicano del CCPC —o JPAC, por sus siglas en inglés— lamentablemente, en la práctica, las recomendaciones que el CCPC le hace al Consejo de Ministros, tardan mucho tiempo en ser contestadas, lo que le ha restado valor a las recomendaciones²³⁵.

²³⁴ CCA, *Recomendación al Consejo 10-01*, en: <http://www.cec.org>.

²³⁵ Entrevista con Gustavo Alanís, presidente del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA), realizada el 29 de junio de 2010.

Aunque la contribución específica del CCPC en la CCA ha sido cuestionada y se han expresado diversas opiniones con respecto a la necesidad de que éste tenga un papel más definido²³⁶, su existencia ha servido para facilitar el acceso de los particulares a la información ambiental y para divulgar los procedimientos para la aplicación efectiva de las leyes ambientales. También ha ayudado al Secretariado a llevar a cabo consultas públicas, y a crear reglas de procedimiento para las peticiones de los artículos 14 y 15. De acuerdo con algunas personas entrevistadas, por su labor con los artículos 13 y 14–15, el CCPC ha sido relevante en la consolidación del Estado de Derecho en el marco del ACAAN.

Independientemente del balance que se tenga sobre las labores del CCPC, lo interesante es que en ninguno de los demás tratados entre Estados Unidos y países de América Latina estudiados en la presente investigación, vuelve a aparecer la figura de un comité consultivo público conjunto que sea compuesto por integrantes de todos países parte del acuerdo. Al parecer, la experiencia del TLCAN no fue del total convencimiento de Estados Unidos pues en ninguno de sus posteriores tratados repitieron esta experiencia.

b) Peticiones ciudadanas

La implementación del ACAAN ha contribuido en la participación ciudadana a través de las llamadas peticiones ciudadanas. Los artículos 14 y 15, como se señaló arriba, permiten a los ciudadanos de los países del TLCAN presentar una petición que asevere que una parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. La importancia del proceso señalado en los artículos 14 y 15 del ACAAN es que eventualmente podría convertirse en un asunto contencioso dentro del mecanismo de solución de controversias en donde una parte puede “solicitar por escrito consultas con cualquier otra parte respecto a la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de esa otra parte”²³⁷.

A la fecha, se han presentado 74 peticiones (26 contra Canadá, 38 contra México y diez contra Estados Unidos). De ellas 16 se han ido hasta la última instancia —expediente de hechos— encabezando México con nueve casos, Canadá con seis casos y Estados Unidos con sólo uno. Además, hay 14 peticiones activas (nueve contra México; cuatro contra Canadá y una contra Estados Unidos). Para México y Canadá, por el número de casos contra cada país, se

²³⁶ Muñoz & Schatan, *op. cit.*, p. 16.

²³⁷ ACAAN, art. 22 (1).

puede determinar una mayor ineffectividad —comparativamente— en la aplicación de la legislación ambiental. En cambio, el hecho de que Estados Unidos tenga pocos casos sugiere que, o bien el comportamiento ambiental en ese país es ejemplar, o existe falta de entusiasmo o interés de los ciudadanos de esa nación por usar estos medios para defender la correcta aplicación de la legislación ambiental.

De acuerdo con el estudio de revisión de diez años de la CCA, en cuanto a las peticiones ciudadanas, a las partes les inquieta el elevado costo que les significa documentar, aliviar o resolver el problema. Asimismo, ponen en duda la precisión de los criterios utilizados, tales como el uso de algunos términos como “aplicación efectiva” de la ley, lo que creen puede dar pie a cierta arbitrariedad al juzgar una petición como válida o no. Mexicanos y canadienses (que han enfrentado más peticiones que Estados Unidos) han solicitado que la carga de la prueba la tenga el peticionario, pues les resulta muy costoso a los gobiernos comprobar que no están transgrediendo la ley cada vez que se le da curso a una petición²³⁸.

Contrariamente, de acuerdo con Gustavo Alanís, presidente del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA)²³⁹ y miembro del CCPC, una queja de los peticionarios es que el proceso establecido en los artículos 14 y 15 tarda demasiado tiempo en resolverse. Asimismo, también existe un conflicto de intereses en el proceso, ya que para que se decida si una petición llegue al expediente de hechos, los tres países votan, lo que implica que el país acusado también tenga derecho a voto. Finalmente, señala que en el proceso de los artículos 14 y 15 no hay equidad: “El peticionario presenta su petición y no tiene oportunidad de volver a intervenir. En cambio, los gobiernos tienen varias instancias para hacerlo”²⁴⁰.

Desarrollo de capacidades

El proceso de implementación de las disposiciones ambientales del TLCAN también ha derivado en el desarrollo de capacidades, principalmente en México. Uno de los medios para ello ha sido a través de la participación de funcionarios públicos o ciudadanos en talleres, seminarios y conferencias organizados por la CCA. En el caso de México, aunque no se cuenta con una cifra precisa actual en este sentido, se sabe que, en 2003, aproximadamente la mitad de los 571 participantes en eventos patrocinados por la CCA fueron mexicanos, de los cuales 84 fueron

²³⁸ Johnson, Haverkamp, Basurto, *et al.*, *op. cit.*, pp. 44-49.

²³⁹ Fue justamente el CEMDA, en 1996, quien llevó a cabo la primera petición ciudadana en el marco del ACAAN con el caso Cozumel (SEM-96-001) contra el gobierno de México, en el cual se alegaba que la construcción de un muelle en esta isla tendría impactos en el arrecife coral. Dicha petición se convirtió en el primer expediente de hechos bajo los artículos 14 y 15 del ACAAN.

²⁴⁰ Entrevista con Gustavo Alanís, *op. cit.*

funcionarios públicos y el resto académicos y representantes de organizaciones civiles e industria²⁴¹.

3.2 La experiencia de Chile en el TLC Chile-Estados Unidos

Economía política del proceso de implementación

Después de diez años de haberse iniciado el proceso de negociación, finalmente el TLC Chile-Estados Unidos fue firmado el 6 de junio de 2003 y entró en vigor el 1º de enero de 2004. Para la implementación del Capítulo 19 sobre medio ambiente, pocos cambios fueron realizados al interior del país, dada la insistencia de ambos gobiernos para enmarcar los términos del capítulo en la legislación e institucionalidad ambiental vigente en sus respectivos países. Por ello, los objetivos y proyectos en el acuerdo se orientaron hacia el mejoramiento de la gestión y fiscalización tanto de las leyes como de las instituciones. Además, al no establecer el capítulo ambiental del TLC “estándares altos”, no hubo la necesidad para adaptar la legislación a nuevos estándares ambientales. Éstos han sido modificados por iniciativa propia del gobierno y del sector privado y no por una exigencia derivada directamente del TLC con Estados Unidos²⁴².

Como sucedió con el TLCAN, a pesar de que durante la etapa de negociación del TLC Chile-Estados Unidos, como se mencionó, hubo críticas por parte de algunas organizaciones de la sociedad civil, éstas fueron desapareciendo con la entrada en vigor del acuerdo. Asimismo, debido a que Chile ya contaba con la experiencia previa del TLC con Canadá, que también incluyó provisiones ambientales, la implementación del TLC con Estados Unidos se dio bajo un clima donde imperó la tranquilidad.

La implementación del capítulo ambiental del TLC Chile-EEUU no fue un tema contencioso. En las actividades en el marco del Acuerdo de Cooperación Ambiental participaron distintos sectores, sin mayores dificultades. Incluso los empresarios consideraron que la presencia de estándares ambientales en el TLC podría mejorar su competitividad en los mercados internacionales²⁴³. “Tal vez lo más interesante de haber negociado el capítulo de medio ambiente con Estados Unidos, fue la incorporación, por parte de Chile, de temas ambientales en los nuevos TLCs que fue negociando con distintos países del mundo”²⁴⁴.

²⁴¹ *Ibid.*, p. 14.

²⁴² Entrevista con Alejandro Fermon Reva, subdirector comercial de PROCHILE en la Embajada de Chile en México, realizada el 9 de julio de 2010.

²⁴³ Entrevista con Alicia Frohmann, directora de PROCHILE (sección comercio), realizada el 4 de mayo de 2010.

²⁴⁴ *Ibid.*

De acuerdo con quien fuera director ejecutivo de la CONAMA, durante la implementación del TLC no hubo manifestaciones sociales de grupos ambientalistas ni trabajadores respecto de las provisiones ambientales del tratado. “Ello es claro y nítido si se analiza la prensa y los foros de análisis desarrollados en la época. Tal vez la única inquietud que plantearon en su momento es que ellos [Estados Unidos] quisieron que se nos impusieran estándares ambientales lo cual no sucedió”²⁴⁵. Por ello, señala el funcionario, no hubo protestas ni reclamos sino, todo lo contrario, un ánimo constructivo para aprobar el acuerdo en todos los sectores, lo que se manifestó además en el pronto despacho por el Congreso Nacional del trámite de aprobación del tratado. Es importante señalar que hasta la fecha no se ha iniciado ninguna controversia y que la cooperación en materias ambientales ha ido profundizando con base en ejes estratégicos discutidos en las reuniones bilaterales por las partes²⁴⁶.

Una impresión similar se tiene por parte de la DIRECON del Ministerio de Relaciones Exteriores, que opina que nunca se tuvo ningún problema con la implementación de las disposiciones del TLC en general. “Siempre hubo y hay en Chile una buena disposición frente a la firma e implementación de estos acuerdos. Hemos firmado ya más de 20 acuerdos con más de 50 países y que cubren alrededor del 85% de nuestro comercio internacional”²⁴⁷. Se han tenido reuniones con los sectores empresarial, académico y ONGs teniendo en ocasiones algunas críticas provenientes particularmente del sector de las ONGs, quienes hubieran preferido y les gustaría que se incorporaran disposiciones más fuertes en lo ambiental. Sin embargo, esto se ha llevado a cabo siempre “en un ambiente de respeto mutuo y de interés por conocer los respectivos puntos de vista”²⁴⁸.

Instituciones Estados Unidos-Chile en el marco del capítulo 19 sobre medio ambiente

Como ya se ha mencionado, el Capítulo 19 sobre medio ambiente del TLC entre Estados Unidos y Chile privilegia estructuras livianas de coordinación, procurando aprovechar los espacios existentes dentro de las instituciones nacionales²⁴⁹. Por ello, si bien el TLC Chile-EEUU crea específicamente dos “instituciones” para mantener la observancia del tratado —el Consejo de Asuntos Ambientales y la Comisión de Asuntos Ambientales—, éstas no tienen otras

²⁴⁵ Entrevista con Álvaro Sapag, director ejecutivo, Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), realizada el 19 de mayo de 2010.

²⁴⁶ *Ibid.*

²⁴⁷ Entrevista con Edda Rossi, jefe del Departamento de Comercio y Desarrollo Sustentable de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON), del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, realizada el 5 de mayo de 2010.

²⁴⁸ *Ibid.*

²⁴⁹ Murillo, Carlos (1); *op. cit.*, p. 33.

atribuciones más que la coordinación y el intercambio de información relativas a las disposiciones ambientales derivadas del acuerdo. La responsabilidad de lo anterior recae entonces en las instancias a nivel ministerial designadas por cada país.

Con respecto al Consejo de Asuntos Ambientales, por parte de Chile participan funcionarios de la Comisión Nacional de Medio Ambiente y el Ministerio de Relaciones Exteriores. En esta última instancia, tanto la Dirección de Medio Ambiente, Antártica y Asuntos Marítimos como la Dirección General de Relaciones Económicas Generales (DIRECON), a través de distintas unidades administrativas, son las que se encargan de la implementación y administración de las disposiciones ambientales derivadas del acuerdo. En el caso de la DIRECON, por ejemplo, tres de las unidades administrativas que se relacionan directamente con la implementación del capítulo ambiental son el Departamento de Coordinación de la Administración de los Acuerdos Comerciales, el Departamento América del Norte y CARICOM (los cuales se encuentran dentro de la Dirección de Asuntos Económicos y Bilaterales) y el Departamento de Comercio y Desarrollo Sustentable (dentro de la Dirección de Asuntos Económicos Multilaterales)²⁵⁰. Sin embargo, hay que recordar que debido al tipo de institucionalidad ambiental chilena, asuntos del capítulo ambiental se pueden encontrar integrados en otras unidades e incluso ministerios. Es posible que esta situación se modifique dada la promulgación reciente por parte del gobierno de Michelle Bachelet de una nueva ley que rediseña la institucionalidad ambiental que había regido al país desde 1994²⁵¹.

El 12 de enero de 2010, después de año y medio de negociación en el Congreso, se anunció formalmente la creación de la Ley 20 417²⁵², la cual crea el Ministerio de Medio Ambiente, un nuevo organismo del sector público que se hará cargo de la regulación y la política pública en materia ambiental. Además del Ministerio, la Ley también crea el Servicio de Evaluación Ambiental, el cual continuará realizando la labor que actualmente realiza la CONAMA en ese sentido, y la Superintendencia del Medio Ambiente, cuyas funciones se remitirán a la fiscalización de los instrumentos de gestión ambiental, tales como resoluciones de calificación ambiental, medidas de planes de prevención y descontaminación, normas de calidad

²⁵⁰ Dirección de General de Relaciones Económicas Internacionales, en: <http://rc.direcon.cl/>.

²⁵¹ Comisión Nacional de Medio Ambiente, “Minuta de prensa: Principales elementos de la nueva institucionalidad ambiental”, [PDF], Santiago, en Sección Reforma a la Institucionalidad Ambiental, 12 de enero de 2010. Disponible en: http://www.conama.cl/portal/1301/articles-45822_recurso_1.pdf.

²⁵² Carmi, Constanza; “Se crea el Ministerio del Medio Ambiente en Chile”, [en línea], reportaje de VeoVerde, publicado el 12 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.veoverde.com/2010/01/reportaje-se-crea-el-ministerio-del-medio-ambiente-en-chile/>.

y de emisión, y planes de manejo contemplados en la Ley del Medio Ambiente²⁵³. Asimismo, se está en espera de la aprobación de la formación del Tribunal Ambiental, una instancia especializada que revisará los reclamos de la ciudadanía sobre actuaciones de la autoridad ambiental²⁵⁴. Con ello Chile se colocaría a la vanguardia de los asuntos medioambientales.

Para la implementación del Acuerdo de Cooperación Ambiental se creó la Comisión Conjunta para la Cooperación Ambiental, la cual, de igual manera que el Consejo de Asuntos Ambientales, procura aprovechar los espacios existentes dentro de las instituciones nacionales para realizar sus funciones. Es el Ministerio de Relaciones Exteriores, junto con su par estadounidense, la única instancia que participa en las reuniones de alto nivel²⁵⁵, lo que hace que su trabajo en lo relativo al Acuerdo de Cooperación Ambiental sea más sencillo. A pesar de esto, debido a la naturaleza de su labor, el Ministerio de Relaciones Exteriores está en contacto permanente con otras instancias en los que el tema ambiental es relevante, entre las que destacan ONGs, entidades académicas y científicas y otras instancias gubernamentales.

Entre las principales funciones de la Comisión Conjunta para la Cooperación Ambiental se encuentran la revisión de los ocho proyectos de cooperación propuestos en el anexo del capítulo ambiental y la elaboración de los programas de trabajo. Dado que la Comisión se ha reunido tan sólo dos veces en lo que va de la entrada en vigor del acuerdo, poco se ha hecho. Esto se debe principalmente a la falta de recursos económicos para llevar a cabo los proyectos, ya que, a diferencia del TLC con Canadá en donde cada país se compromete a aportar una cantidad específica de recursos²⁵⁶, el acuerdo con Estados Unidos sólo señala que cada parte sufragará el costo de su participación en la Comisión y en sus actividades²⁵⁷. Esto se traduce para el caso de Chile en que son los ministerios relacionados con los proyectos de cooperación y programas de trabajo los que tienen contemplar estos gastos en sus presupuestos anuales²⁵⁸.

A partir de la entrada en vigor del tratado, el Consejo de Asuntos Ambientales se ha reunido en cinco ocasiones. Durante la última reunión, en enero de 2010, “se revisó la aplicación

²⁵³ Riffó, M., José Luis; “El hito histórico que marca la creación del Ministerio de Medio Ambiente”, [en línea], reportaje de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Sección *Mirada en Profundidad*, Santiago, publicado el 24 de noviembre de 2009. Disponible en: http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/ministerio-medio-ambiente.

²⁵⁴ Carmi, Constanza, *op. cit.*

²⁵⁵ *Ibid.*

²⁵⁶ Entrevista con Edda Rossi, *op. cit.*

²⁵⁷ El acuerdo se limita a decir que el financiamiento de la cooperación ambiental puede comprender: el financiamiento conjunto de actividades de cooperación, según convengan las partes; el financiamiento de actividades de cooperación en las cuales cada institución, entidad u organismo sufragará los costos relativos a su participación; y el financiamiento de actividades de cooperación, según proceda, por instituciones privadas, fundaciones u organismos públicos internacionales. Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-EE.UU, *op. cit.*

²⁵⁸ Entrevista con Edda Rossi, *op. cit.*

del capítulo medioambiental del Tratado de Libre Comercio (TLC), además de los avances desde el último encuentro en Santiago en abril de 2008 y los mecanismos para mejorar la supervisión del cumplimiento del instrumento”²⁵⁹. Con respecto a la Comisión Conjunta para la Cooperación Ambiental, ésta sólo se ha reunido en dos ocasiones²⁶⁰.

Por otra parte, en cuanto a la creación de instituciones al interior de Chile, en realidad todas ellas se crearon antes de la firma del mismo. El objetivo del tratado no es la creación de instituciones sino el mejoramiento de la gestión y fiscalización de las mismas. En ese sentido, la cooperación entre las partes en el marco del tratado, específicamente en el área de desarrollo de capacidades y de fiscalización ambiental, sí ha colaborado a una mejor gestión de los asuntos ambientales dentro de las instituciones²⁶¹. Como ejemplo está la creación del Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y el Consejo de Ministros para la Sustentabilidad en Chile²⁶². Aunque dicha acción se puede vincular con la entrada de este país en la OCDE y la recomendación de este organismo para que se creara un Ministerio²⁶³; no se puede negar la influencia del capítulo ambiental del TLC Chile-Estados Unidos, dado que éste hace un llamado al perfeccionamiento de las leyes e instituciones ambientales del país.

Reformas legales

Debido a que Chile contaba con acuerdos previos a la entrada en vigor del TLC con Estados Unidos, la mayoría de las reformas legales ya se habían dado con anterioridad²⁶⁴. Por otra parte, como se mencionó, al no establecer el capítulo ambiental del TLC lo que son “estándares altos”, no hubo la necesidad para adaptar la legislación a nuevos estándares ambientales. Éstos fueron modificados por iniciativa propia y no por una exigencia derivada directamente del TLC con Estados Unidos.

Mecanismos de participación ciudadana

A diferencia de los demás TLCs estudiados, en el capítulo ambiental del TLC Chile-Estados Unidos no se crea ninguna instancia que se encargue de la participación ciudadana, sino que la remite a las instituciones e instrumentos ya existentes en cada país. Al ser la CONAMA y el

²⁵⁹ DIRECON, Relaciones Económicas entre Chile y Estados Unidos. Evaluación a seis años del TLC, [PDF], Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2009. Santiago. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_USA/Studies/EvaChUS1209.pdf.

²⁶⁰ *Ibid.*

²⁶¹ Entrevista con Alejandro Fermon Reva, *op. cit.*

²⁶² Comisión Nacional de Medio Ambiente, “Minuta de prensa: Principales elementos de la nueva institucionalidad ambiental”, [PDF], Santiago, en Sección Reforma a la Institucionalidad Ambiental, 12 de enero de 2010. Disponible en: http://www.conama.cl/portal/1301/articles-45822_recurso_1.pdf.

²⁶³ Entrevista con Edda Rossi, *op. cit.*

²⁶⁴ Entrevista con María Teresa Arana, Corporación Chilena de la Madera, realizada el 9 de junio de 2010, entrevista con Álvaro Sapag, *op. cit.* y entrevista con Alicia Frohmann, *op. cit.*

Ministerio de Relaciones Exteriores los representantes en el Consejo de Asuntos Ambientales, son estos organismos los principales responsables de promover la participación pública al interior del país, que incluya, entre otras cosas, la participación del público en la elaboración de las agendas de las reuniones del Consejo, así como el diálogo con el público acerca de estos asuntos²⁶⁵. La CONAMA, por ejemplo, ha creado mecanismos de acceso a la información, orientación, consultas y recepción y evaluación de reclamos y sugerencias en materia ambiental. Por su parte, la DIRECON, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores, ha abierto una convocatoria permanente para la participación de la sociedad civil en lo referente a la administración de los tratados.

Situación de los proyectos de cooperación

Los ocho proyectos propuestos en el anexo del capítulo ambiental se encuentran en desarrollo. Vale la pena mencionar que uno de los proyectos que ya se ha implementado con éxito en Chile es el Proyecto de Desarrollo de un Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes (RETC). Desde el año 2002, la CONAMA, junto con representantes del sector público, privado y académicos, vienen trabajando en la construcción de esta nueva herramienta de gestión ambiental. Durante el año 2003, se trabajó en el diseño de las características principales del Registro Nacional, proceso que finalizó en mayo de 2004 con la aplicación de una prueba piloto del sistema.

En 2004 y 2005, se avanzó en la elaboración final de la propuesta nacional y se organizó un taller de implementación del RETC. En dicho taller se dieron a conocer los resultados de las emisiones al agua y al aire de las fuentes fijas, las emisiones de fuentes móviles al aire y los residuos peligrosos, correspondientes al año 2006. Para el año 2007 finalmente el público le puede dar seguimiento a través del sitio web del RETC (www.retc.cl)²⁶⁶. La participación de técnicos y especialistas de ambos países fue de gran importancia para cumplir con este proyecto.

Elaboración de programas de trabajo

La elaboración de los programas de trabajo ha sido una función constante de la Comisión. Durante la última reunión de la Comisión se expuso el plan de trabajo para los años 2009–2011, en el cual se definieron los siguientes ámbitos prioritarios: a) fortalecimiento de la aplicación y la fiscalización efectivas de la legislación y la normativa ambiental; b) fomento de la formulación y adopción de prácticas y tecnologías ambientales acertadas; c) promoción del desarrollo y la

²⁶⁵ Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-Estados Unidos.

²⁶⁶ Proyecto disponible en: www.retc.cl.

gestión sustentables de recursos ambientales; y d) participación de la sociedad civil en el proceso de toma de decisiones y educación ambiental²⁶⁷.

Además de estas áreas prioritarias de acción, se han definido las siguientes áreas para el mantenimiento de consultas técnicas: 1) legislación ambiental, normativa y fiscalización, 2) prácticas y tecnologías ambientales acertadas, en especial en empresas comerciales, 3) conservación de la biodiversidad y la gestión sostenible de los recursos naturales y 4) desastres naturales²⁶⁸.

Asistencia técnica y financiera. Costos de implementación

Con respecto a los costos de implementación del tratado, éstos han sido mínimos ya que se trabaja bajo los mecanismos institucionales existentes, a diferencia del TLC con Canadá en donde cada país se compromete a aportar una cantidad específica de recursos²⁶⁹. El ACA sólo señala que cada parte sufragará el costo de su participación en la Comisión y en sus actividades²⁷⁰. En cuanto a los costos de la implementación, el tratado se limita a decir que el financiamiento de la cooperación ambiental puede comprender:

- a) El financiamiento conjunto de actividades de cooperación, según convengan las partes
- b) El financiamiento de actividades de cooperación en las cuales cada institución, entidad u organismo sufragará los costos relativos a su participación
- c) El financiamiento de actividades de cooperación, según proceda, por instituciones privadas, fundaciones u organismos públicos internacionales²⁷¹.

Con respecto a la asistencia técnica, ésta se ha dado de manera fluida y constante, debido a que los programas y proyectos de cooperación han incentivado la puesta en marcha de numerosos talleres. Por ejemplo, dentro del último plan de trabajo, como parte de los trabajos contemplados para el área sobre formulación y adopción de prácticas y tecnologías ambientales acertadas, en especial en empresas comerciales, se llevó a cabo en febrero de 2010 la visita de funcionarios chilenos a establecimientos de desalinización en al menos tres estados estadounidenses, con el objetivo de familiarizarlos con las tecnologías utilizadas en Estados Unidos en este campo²⁷².

²⁶⁷ Programa de trabajo 2009-2011, Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-Estados Unidos. Disponible en: http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20100330/pags/20100330121847.php.

²⁶⁸ *Ibid.*

²⁶⁹ Entrevista con Edda Rossi, *op. cit.*

²⁷⁰ Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-Estados Unidos.

²⁷¹ *Ibid.*

²⁷² Programa de trabajo 2009-2011, *op. cit.*

También llama la atención otro proyecto, en esta misma área, sobre cambio climático, el cual pretende ayudar a Chile con la construcción de un inventario de glaciares, la instalación de una red de observación y la generación de una estrategia para la gestión de glaciares (a partir de la Estrategia Nacional de Cambio Climático de Chile). Dicho proyecto incluirá el intercambio de información y tecnología con énfasis en los efectos del derretimiento glaciar en los recursos hídricos actuales (es decir, las consecuencias para la agricultura, la generación energética)²⁷³.

Mejoramiento del diálogo entre el sector público y privado

El diálogo entre el sector público y privado respecto a temas ambientales y comerciales ya era importante antes de la firma del TLC con Estados Unidos. Esto era consecuencia de la larga experiencia, no sólo por parte del gobierno, sino por parte del propio sector exportador, quien desde inicios de la década de los noventa se vio ante la necesidad de incorporar los asuntos ambientales en la agenda comercial, pues, de lo contrario, perdería competitividad a nivel internacional²⁷⁴. Por ello, el gobierno, principalmente mediante PROCHILE, ha puesto a disposición de los empresarios toda la información y orientación respecto de las exigencias ambientales para exportar a diferentes lugares. De ahí que no sorprende que tanto en los procesos de negociación, como en los de implementación, el sector privado, a través de instancias como la Corporación Nacional de Exportadores, la Sociedad de Fomento Fabril (SOSOFA) o la Confederación de la Producción y el Comercio (CPC), siempre se encuentre presente.

3.3 La experiencia de El Salvador en el CAFTA-RD

Economía política del proceso de implementación

El CAFTA-RD fue ratificado por El Salvador el 28 de febrero de 2006. Por su parte, el Acuerdo de Cooperación Ambiental fue firmado en febrero de 2005 por las partes, sin embargo, al 30 de septiembre de 2009, sólo Guatemala, Nicaragua y Estados Unidos habían notificado haber cumplido sus requisitos internos para la entrada en vigor del Acuerdo de Cooperación Ambiental. Como lo indica el art. XII (1) del ACA, éste entrará en vigor treinta días después de que la Secretaría de la OEA notifique que todos los instrumentos de ratificación han sido depositados por todas las partes.

Si bien durante las negociaciones, el partido entonces de oposición (FMLN ahora en el poder) se oponía a un tratado de libre comercio argumentando que el acuerdo sólo beneficiaba a

²⁷³ *Ídem.*

²⁷⁴ De hecho, los exportadores chilenos se basan en los estándares exigidos por la Unión Europea. Entrevista con Alejandro Fermon Reva, *op. cit.*

Estados Unidos, otros sectores de la población incluyendo el sector privado y algunas ONGs ambientales y laborales, apoyaron el proyecto del TLC, insistiendo en que se negociara un acuerdo ventajoso para El Salvador, que permitiera el desarrollo de la población local y el respeto a los temas ambientales y laborales.

La inclusión del tema ambiental en el CAFTA-RD fue bien recibida por parte la sociedad civil, pues daba la imagen de que el objetivo del tratado era conseguir el desarrollo integral del país. Ante las incógnitas que también surgieron sobre los resultados que arrojaría el acuerdo, los sectores interesados solicitaron que se tomaran en cuenta sus opiniones y que se consideraran sus preocupaciones. Por ello, los negociadores de El Salvador realizaron sesiones de consulta con los diversos sectores involucrados de manera periódica, tanto para informar del estado de las negociaciones como para conocer las inquietudes. Se estableció una Oficina de Participación Ciudadana que recibió las preocupaciones relacionadas con todos los temas del tratado, incluyendo el tema ambiental. Todos estos esfuerzos ayudaron a facilitar el proceso de negociación²⁷⁵.

En general, la implementación de las provisiones ambientales derivadas del CAFTA-RD en El Salvador no ha sufrido mayor oposición²⁷⁶. Contrariamente, el fortalecimiento de la legislación ambiental en ese país, promovido por el acuerdo, ha sido bien recibido por la población, y los proyectos de cooperación han sido en su mayoría un éxito²⁷⁷. Asimismo, como sucedió con el TLCAN, la creación de las instancias en el CAFTA-RD para promover la participación ciudadana en materia ambiental, como el Consejo de Asuntos Ambientales y la Secretaría de Asuntos Ambientales, ha permitido a los ciudadanos espacios formales para su participación.

No obstante, la implementación del CAFTA-RD en El Salvador no ha estado exenta de controversias. Actualmente, existe un arbitraje entre el gobierno salvadoreño y la transnacional Pacific Rim que lo acusa de pérdidas por negarles la autorización para explotar una mina. La empresa minera, de origen canadiense pero con inversionistas de Estados Unidos, exige al gobierno de El Salvador una indemnización de 100 millones de dólares por no darle la licencia para explotar la mina El Dorado, para extraer oro y plata, luego de la inversión que había

²⁷⁵ Entrevista con Rodolfo Villamariona, ex funcionario del Ministerio de Economía de la República del El Salvador y ex asesor de la Secretaría de Asuntos Ambientales CAFTA-RD, realizada el 20 de junio de 2010.

²⁷⁶ Entrevista con Abby Lindsay, *op. cit.*

²⁷⁷ *Ibid.*

realizado en exploración. Por su parte, el gobierno alega que no le ha dado la licencia por no cumplir con la presentación de un estudio de impacto ambiental²⁷⁸.

La protesta social ha surgido por parte de las organizaciones aglutinadas en la Mesa Nacional contra la Minería, quienes piden que se denuncie o modifique el CAFTA-RD por “dar la oportunidad del arbitraje”²⁷⁹. De hecho, actualmente existe un recurso de inconstitucionalidad del CAFTA-RD ante la Corte Suprema de Justicia del El Salvador, presentado por la Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho (FESPAD) y la Unidad Ecológica Salvadoreña (UNES) que consideran que el acuerdo comercial vulnera conceptos constitucionales²⁸⁰.

La controversia entre Pacific Rim y el gobierno de El Salvador, aunque deriva de aspectos comerciales del tratado y no del capítulo ambiental, sí tiene implicaciones ambientales ya que el gobierno argumenta que la empresa no ha presentado sus estudios de impacto ambiental. De hecho, la cláusula de Inversionista-Estado es uno de los argumentos de inconstitucionalidad presentados como contradictorios al artículo 106 de la Constitución de El Salvador. De acuerdo con la FESPAD “esa cláusula le da potestad a la empresa estadounidense de llevar a juicio al Estado salvadoreño cuando una política pública del gobierno salvadoreño afecte las ganancias o expectativas de la empresa extranjera, como sucedió con Pacific Rim”²⁸¹.

Como se recordará, bajo el TLCAN hubo un caso similar en el que la empresa Metalclad demandó al gobierno mexicano por haber cerrado de manera injusta una planta de tratamiento de desechos bajo las provisiones establecidas en el Capítulo 11 (inversiones). En esa ocasión, el panel de controversias decidió que el gobierno mexicano debía pagar.

En este sentido, aunque la implementación del CAFTA-RD ha sido considerada como algo positivo para El Salvador, también han aparecido críticas de algunos grupos sociales que cuestionan su utilidad²⁸².

²⁷⁸ Agencia EFE, Mauricio Funes reitera que no autorizará minas que puedan afectar la salud de la población, 3 de junio de 2006: http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5i1UJYrenWz_5c22rTW6EMyhYMmdg.

²⁷⁹ *Ibid.*

²⁸⁰ Los planteamientos de inconstitucionalidad se refieren a cinco apartados del CAFTA que violan la Constitución de la República de El Salvador. Dichos artículos son los 3.2 y 2.3.4 (sobre trato nacional o nación más favorecida) del DR-CAFTA, que violentarían el artículo 3 de la Constitución en relación a la igualdad entre las personas frente a la ley. En *Periódico digital Contra Punto El Salvador*, “Organizaciones civiles piden agilizar proceso de inconstitucionalidad CAFTA,” http://www.contrapunto.com.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=2293:organizaciones-civiles-piden-agilizar-proceso-de-inconstitucionalidad-cafta&catid=58:categoria-sociedad-civil&Itemid=64, 4 de febrero.

²⁸¹ Fundación de Estudios para la Aplicación del Derecho, FESPAD, Unidad de Investigación, “El CAFTA-RD y la vulneración del orden constitucional,” Año V, No. 46, San Salvador, 2010, en: <http://www.fespad.org.sv/documentos/pphoy46caftainconstitucional.pdf>.

²⁸² De acuerdo con Ángel Ibarra, presidente de la Unión Ecológica Salvadoreña, “después de cuatro años de implementación del CAFTA-RD, no ha habido una mejoría en desarrollo del país”, en *Periódico digital Contra Punto El Salvador*, op. cit.

Instituciones

Las instituciones más importantes en la implementación de las provisiones ambientales son, por un lado, las nacionales (gobiernos de los Estados participantes²⁸³ y sus ministerios)²⁸⁴. Por otro lado, se encuentran las instituciones regionales como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA)²⁸⁵, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD)²⁸⁶, el Consejo de Asuntos Ambientales del CAFTA-RD y la Secretaría de Asuntos Ambientales del CAFTA-RD; y, finalmente, las internacionales, entre las que destaca la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID)²⁸⁷.

a) Instituciones nacionales

En el caso particular de El Salvador, se desarrolló el Sistema Nacional de Gestión Medioambiental (SINAMA) que está compuesto por el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales (MARN) como coordinador del sistema, las unidades ambientales de otros ministerios y las instituciones autónomas y municipales. El objetivo principal del SINAMA es el establecimiento de mecanismos de coordinación ambiental en las entidades e instituciones para agilizar las consideraciones ambientales dentro del desarrollo del país. Busca construir una estructura organizacional y funcional para la gestión del ambiente en las entidades e instituciones del sector público, basada en procedimientos para generar, sistematizar, registrar y entregar información sobre la gestión y el estado del medio ambiente que servirán de base para los planes

²⁸³ Llevan a cabo reformas legislativas, asignación de responsabilidades a diferentes áreas de gobierno, se encargan de gestionar y desarrollar la cooperación internacional, etc.

²⁸⁴ En general se trata de los ministerios en materia ambiental y comercial; son asignados para cumplir tareas como puntos de enlace y como implementadores de programas y proyectos encaminados a cumplir con los compromisos ambientales del RD-CAFTA.

²⁸⁵ El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) es el marco institucional de la Integración Regional de Centroamérica, creado por los Estados de Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá. Asimismo, participan la República Dominicana como Estado Asociado; los Estados Unidos Mexicanos, la República de Chile y la República Federativa del Brasil como Observadores Regionales; la República de China (Taiwán), el Reino de España y la República Federal de Alemania, como Observadores Extrarregionales. La sede de la Secretaría General del SICA está en la República de El Salvador. El Sistema de la Integración Centroamericana fue constituido el 13 de diciembre de 1991, mediante la suscripción del Protocolo a la Carta de la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA) o Protocolo de Tegucigalpa, el cual reformó la Carta de la ODECA, suscrita en Panamá el 12 de diciembre de 1962; y entró en funcionamiento formalmente el 1º de febrero de 1993. El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) tiene por objetivo fundamental la realización de la integración de Centroamérica, para constituirla como región de paz, libertad, democracia y desarrollo. En: SICA, <http://www.sica.int/sica/propositos.aspx?IdEnt=401>.

²⁸⁶ La Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) es el órgano del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) responsable de la agenda ambiental regional. El 12 de diciembre de 1989, los presidentes de Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, con el fin de establecer "un régimen regional de cooperación para la utilización óptima y racional de los recursos naturales del área, el control de la contaminación, y el restablecimiento del equilibrio ecológico", que garantice una mejor calidad de vida a la población centroamericana, deciden firmar el Convenio Constitutivo de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD). Un Adendum al Convenio, en 1991, incorpora a Belice y Panamá. En el año 2005, República Dominicana se une a la CCAD como organismo asociado. En: CCAD, http://www.sica.int/ccad/ccad_resena.aspx?IdEnt=2.

²⁸⁷ La historia de la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos de América (USAID) se remonta al Plan Marshall para la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial y el programa de la administración Truman. En 1961 se firmó la Ley de Asistencia mediante la cual se creó la USAID, por orden ejecutiva. Desde entonces, esta agencia ha sido la principal agencia de cooperación estadounidense para apoyar a países en recuperación por desastre, extrema pobreza o en fortalecimiento de reformas democráticas. USAID es una agencia federal independiente cuya guía de acción proviene de la Secretaría de Estado. En: USAID, http://www.usaid.gov/about_usaid/.

y programas ambientales. Asimismo, tiene por objetivo el desarrollo de mecanismos para la participación pública²⁸⁸.

El MARN, como principal implementador de las provisiones ambientales del CAFTA-RD, instituyó la Unidad de Cooperación Internacional y Convenios Ambientales, cuyo objetivo es asesorar, gestionar, coordinar, maximizar y dar seguimiento a las oportunidades de cooperación internacional, técnica y financiera, para la ejecución de programas y proyectos destinados a la protección del medio ambiente y recursos naturales²⁸⁹. La Unidad de Cooperación depende del viceministro del MARN, que a su vez depende del ministro²⁹⁰.

Como se mencionó previamente, el primero de los compromisos adquiridos con el CAFTA-RD fue el de cumplir con las leyes nacionales en materia de medio ambiente. Sin embargo, debido a una fuerte debilidad institucional, El Salvador no ha podido llevar a cabo esta tarea con recientes excepciones como la actual controversia que se tiene con la empresa Pacific Rim en la que el gobierno alega que no se ha cumplido con la evaluación de impacto ambiental. La implementación de los nueve instrumentos de política ambiental contemplados en la Ley de Medio Ambiente (LMA) se ha concentrado sólo en la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Según un estudio del Banco Mundial, esta herramienta está sobre utilizada²⁹¹ y no puede manejar las implicaciones ambientales de los proyectos actuales del país. El Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales no ha establecido un criterio claro para definir cuáles proyectos poseen un impacto significativo sobre el medio ambiente y, por lo tanto, los requisitos de la evaluación ambiental no se adecuan a los riesgos ambientales esperados de la inversión²⁹².

Además, la falta de capacidad institucional y la escasez de la información limitaron severamente las posibilidades para monitorear la implementación de los Planes de Gestión Ambiental (PGA), incluyendo acciones de prevención y compensación, la capacidad de probar que el ambiente no está mejorando y que el desarrollo está siendo afectado²⁹³. Del valor total de las fianzas ambientales entregadas por los proponentes de proyectos para garantizar el

²⁸⁸ Banco Mundial, *op. cit.*, p. 9.

²⁸⁹ Visión Estratégica del MARN periodo 2009-2014, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador, http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=category&id=142&Itemid=219.

²⁹⁰ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador, Estructura Organizativa, http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=81.

²⁹¹ En 2007 el MARN recibía entre 300 y 400 informes de EIA para su aprobación. Dada la falta de priorización y el número limitado de personal del MARN asignado para la revisión de estos informes, éste tenía un retraso de más de 2,500 EIAs pendientes de revisión.

²⁹² Banco Mundial, *op. cit.*, p. 9.

²⁹³ *Ibid.*, p. 9.

cumplimiento con los PGA durante el periodo entre 1999 y 2004, menos del 15% ha sido cobrado²⁹⁴.

El Banco Mundial menciona que el Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales ha hecho caso omiso de otras herramientas que marca la ley como la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE) que ofrece beneficios como un enfoque corriente arriba, es decir, identificando la “fuente” del impacto ambiental. El país posee el marco legal para conducir las EAEs, pero carece de los reglamentos requeridos²⁹⁵.

Para concluir con las instituciones nacionales, vale la pena observar que el Consejo Nacional del Medio Ambiente al que hace alusión el tratado no tiene actividad tangible en El Salvador. En el balance que realizó la OEA en materia ambiental del CAFTA-RD en este 2009 no se hace mención alguna sobre el CONAMA²⁹⁶.

Bajo otras perspectivas, de acuerdo con entrevistas realizadas, como resultado del CAFTA, en El Salvador se llevó a cabo un cambio institucional importante. “Diversas entidades tuvieron cambios significativos como el consejo de la judicatura, el cuerpo de bomberos y la fiscalía general. A partir de CAFTA la gente tiene una mentalidad distinta, le ven el lado medioambiental a lo comercial”²⁹⁷. Los cambios institucionales resultado del CAFTA han sido positivos ya que se ha dado el “fortalecimiento de una cultura que antes no estaba tan arraigada en el país. Se dio un cambio de mentalidad en términos de que se puede ser más eficiente con respecto al respeto al medio ambiente”²⁹⁸.

b) Instituciones regionales

Entre las instituciones internacionales regionales de importancia para la implementación del Capítulo 17 y el ACA se encuentran el SICA, la CCAD y el Consejo de Asuntos Ambientales. La CCAD, como órgano del SICA, es responsable de la agenda ambiental regional y tiene el compromiso de impulsar la cooperación internacional para homologar marcos legales e institucionales en la materia. Sus cometidos principales son la utilización óptima y racional de los recursos naturales del área, el control de la contaminación, y el restablecimiento del equilibrio ecológico²⁹⁹. Ha jugado un papel importante en la homologación de legislación y

²⁹⁴ *Ibid.*, p. 9.

²⁹⁵ *Ibid.*, p. 13.

²⁹⁶ OEA, Primer informe de evaluación, 2009.

²⁹⁷ Entrevista con Rodolfo Villamariona, ex funcionario del Ministerio de Economía de la República de El Salvador y ex asesor de la Secretaría de Asuntos Ambientales CAFTA-RD, realizada el 20 de junio de 2010.

²⁹⁸ *Ibid.*

²⁹⁹ En: CCAD, http://www.sica.int/ccad/ccad_resena.aspx?IdEnt=2.

programas de gestión ambiental dirigidos al cumplimiento de las provisiones ambientales del CAFTA-RD. Como se explica más adelante, es a través de esta institución que se han iniciado los trabajos del ACA a pesar de que en la mayoría de los países aún no entra en vigor. “Aunque ya existía antes del CAFTA-RD, con el tratado la CCAD adquirió un papel bastante protagónico”³⁰⁰.

También a nivel regional y como institución surgida del CAFTA-RD, está el Consejo de Asuntos Ambientales, compuesto por representantes de las partes de nivel ministerial o su equivalente. Éste debe reunirse por lo menos una vez por año para evaluar la implementación del Capítulo 17 y los avances alcanzados en el logro de sus objetivos³⁰¹. Sin embargo, porque las partes están representadas por funcionarios de alto nivel, el seguimiento de los trabajos se complica debido a las múltiples responsabilidades tanto operativas como políticas que les son atribuidas, a pesar de lo cual hay algunos resultados importantes. En la opinión de funcionarios del Departamento de Estado de Estados Unidos, el trabajo del Consejo de Asuntos Ambientales en la implementación de las provisiones ambientales ha sido significativo; ellos expresan el deseo político de los gobiernos en estas áreas y aprueban el alcance del plan de trabajo³⁰².

En la Primera Reunión del CAA (mayo de 2006), los miembros del Consejo acordaron en principio adoptar un acuerdo que estableció formalmente la creación de la Secretaría de Asuntos Ambientales. Durante la Segunda Reunión del CAA (julio de 2006), las partes firmaron el Acuerdo sobre el Establecimiento de la SAA y designaron a su primer coordinador general. Durante la Tercera Reunión del CAA (julio de 2007), las partes acordaron en principio los Procedimientos para la Operación de la SAA. Se prevé que estos procedimientos servirán para guiar al público sobre la forma de presentar peticiones que afirmen que una parte del CAFTA-RD está incumpliendo en la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Sin embargo, hasta ahora los procedimientos operativos no han sido aprobados formalmente por el CAA³⁰³.

El Consejo de Asuntos Ambientales es uno de los tres consejos que instituyó el CAFTA (los otros dos son el comercial y el laboral) y es el único que se ha reunido cada año (cuatro veces) desde su creación a diferencia de los otros consejos, y los puntos de contacto se reúnen

³⁰⁰ Entrevista con Rodolfo Villamariona, *op. cit.*

³⁰¹ OEA, Primer Informe de Evaluación.

³⁰² Entrevista realizada a Robert Wing y Abby Lindsay, *op. cit.*

³⁰³ OEA, Primer informe de evaluación, 2009.

constantemente. “En términos institucionales, la aplicación del Capítulo 17 del CAFTA-RD ha tenido mejores resultados que los otros”³⁰⁴.

La última reunión oficial del Consejo tuvo lugar el 10 de marzo de 2009 en San José, Costa Rica. Ahí fue nombrado como coordinador general de la Secretaría de Asuntos Ambientales Jorge Mauricio Guzmán Valdez, por un periodo de dos años, empezando en mayo de 2009³⁰⁵. Cabe mencionar que la SAA opera como entidad independiente dentro de la Secretaría para la Integración Económica Centroamericana (SIECA) y bajo la dirección y supervisión exclusivas del CAA. La SAA no recibe ni responde a instrucciones de autoridad alguna que no sea el CAA. Actualmente no se encuentra activo su sitio web³⁰⁶, pero se les puede localizar a través de Facebook como “Secretaría de Asuntos Ambientales CAFTA-RD”, en donde tienen un perfil exclusivamente informativo. A través de esta herramienta comunican en qué país miembro del CAFTA-RD se encuentra el equipo de la Secretaría y para qué expediente están trabajando.

Las únicas atribuciones de la Secretaría de Asuntos Ambientales, ubicada en la sede de la CCAD en Guatemala, son las enmarcadas en los artículos 17.7 (comunicaciones relativas a la aplicación de la legislación ambiental) y 18 (expediente de hechos y cooperación relacionada) del CAFTA-RD. Su presupuesto es a través de un *grant* proporcionado por Estados Unidos para cubrir los salarios del personal que trabaja en la SAA y el costo de los expedientes de hechos. Los países centroamericanos cubren los costos administrativos relacionados con la oficina de la SAA³⁰⁷.

Como se mencionó, a la fecha la SAA ha recibido 11 peticiones ciudadanas (cuatro contra Guatemala, tres contra El Salvador, tres contra República Dominicana y una contra Honduras), de las cuales tres han sido suspendidas, cuatro están bajo análisis del artículo 17.7.4, una se encuentra en activo, una ha sido cerrada por solicitud del peticionario y una se encuentra en la redacción del borrador final para remitirse al CAA³⁰⁸.

Se puede mencionar que la Secretaría de Asuntos Ambientales de CAFTA-RD, a diferencia del Secretariado del ACAAN-TLCAN, es una institución relativamente débil ya que

³⁰⁴ Entrevista realizada con Jorge Guzmán Valdez, *op. cit.* y entrevista realizada a Robert Wing y Abby Lindsay, *op. cit.*

³⁰⁵ SICA, Reunión del Consejo de Asuntos Ambientales CAFTA-RD, 12 de marzo de 2009, en: <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=34030&IDCat=3&IdEnt=696&Idm=1&IdmStyle=1>.

³⁰⁶ www.tusaa.org/

³⁰⁷ Entrevista realizada con Jorge Guzmán Valdez, *op. cit.*

³⁰⁸ *Ibid.*

sólo tiene bajo su cargo lo relativo a las peticiones ciudadanas. De acuerdo con Carlos Murillo, esto se debió a que Estados Unidos quiso evitar la experiencia del Secretariado del ACAAN, el cual cuenta con un presupuesto propio que le otorga en partes iguales cada una de las partes y tiene muchas más atribuciones³⁰⁹.

c) Instituciones internacionales

La Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) desempeña un papel sumamente importante en la implementación de las provisiones ambientales debido a los requerimientos económicos que éstas implican. Como se observó, el financiamiento no queda especificado ni en el tratado ni en el ACA. No obstante, y como una práctica histórica, Estados Unidos ha influido notablemente en el desarrollo de las políticas institucionales ambientales en la región a través del financiamiento de diversos proyectos implementados por sus agencias de cooperación internacional.

Sin embargo, habría que analizar el arraigo y la apropiación que se logra en los países donde dichos programas se llevan a cabo. Por ejemplo, en 1989 se impulsaron las Comisiones Nacionales de Medio Ambiente (CONAMA) a nivel regional. USAID brindó su apoyo técnico a través de consultorías e involucrándose en el proceso de reforma ambiental mediante la preparación de borradores de propuestas de leyes relacionadas con el manejo de los recursos forestales, agua, pesca y zonas costeras en cada uno de los países de la región³¹⁰. Sin embargo, en el caso de El Salvador ha sido casi nula la información con respecto al funcionamiento actual del CONAMA³¹¹, la cual no cuenta con sitio web ni aparece en ninguna nota informativa, lo que podría significar que no hubo apropiación nacional del programa ni seguimiento por parte de la agencia de cooperación.

Reformas legales y regulatorias

La construcción institucional ambiental de El Salvador es relativamente reciente, por lo que actualmente continúa emitiendo leyes y reglamentos que fortalecen el entramado legal de protección ambiental tan necesario para la urgente recuperación de su medio ambiente. Finalmente, el CAFTA-RD fue el primer tratado de libre comercio de este país en incluir

³⁰⁹ Entrevista con Carlos Murillo Rodríguez, investigador del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional, Costa Rica, realizada el 5 de junio de 2010.

³¹⁰ Prisma No. 6, en: <http://www.prisma2.org.sv/contenidos/svrdocumentos/163.archivo>, abril-junio de 1994, consultado en abril de 2010, p. 2.

³¹¹ Considerando que es necesario que las autoridades ambientales, organizaciones no gubernamentales y empresariales deben concretar alianzas estratégicas, a fin de buscar soluciones a los problemas ambientales, se crea el Consejo Nacional del Medio Ambiente CONAMA y se definen sus atribuciones, a través de Decreto Ejecutivo No. 40 de fecha 29 de septiembre de 2004. En: Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=49:historia&catid=84:institucion&Itemid=84.

aspectos ambientales. Estos esfuerzos se deben en parte a la influencia que está ejerciendo el proceso de integración regional a través del SICA y la CCAD. En este sentido, los cambios legales y regulatorios desencadenados a partir de la implementación del CAFTA-RD han sido bastante significativos; alrededor de 60 reglamentos nuevos en los diversos países del TLC integran temas que van desde la evaluación de impacto ambiental hasta el agua³¹².

Por otro lado, El Salvador también intenta armonizar sus leyes ambientales con los parámetros internacionales, para con ello formar parte de diversos acuerdos multilaterales, que son promovidos por el propio CAFTA-RD (art. 17.2). Además, el cumplimiento de mejores estándares, cuando menos legales, podría abrirle a El Salvador posibilidades de acceder a financiamientos internacionales con fines ambientales. Por todo esto, en los últimos años El Salvador emitió las siguientes leyes:

- La Ley de Áreas Naturales Protegidas (enero de 2005 —entre la firma y la entrada en vigor del CAFTA-RD)
- Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, reformado mediante Decreto (marzo de 2007)
- Reglamento Especial para el Manejo Seguro de los Organismos Modificados Genéticamente (julio de 2008)
- Reglamento General de la Ley del Medio Ambiente, reformado el 28 de abril de 2009 para desarrollar la normativa referente a la autorregulación, Auditoría de Evaluación Ambiental y Registro y Certificación de los Prestadores de Servicios de Estudios de Impacto Ambiental, Diagnósticos Ambientales y Auditorías de Evaluación Ambiental
- Reglamento Especial para Regular el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (abril de 2009)³¹³.

Asimismo, el MARN creó la Inspectoría a principios de 2005, para garantizar el cumplimiento de la LMA. La idea medular consistía en que esta nueva unidad fortalecería la aplicación y cumplimiento mediante inspecciones aleatorias o programadas sustituyendo la práctica actual de facilidades de inspección únicamente en respuesta de una demanda de los ciudadanos³¹⁴.

³¹² Entrevista con Abby Lindsay, *op. cit.*

³¹³ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador, *Historia*.

³¹⁴ Banco Mundial, *op. cit.*, p. 20.

Asistencia financiera y técnica

Parte de la implementación de las provisiones ambientales se hace a través de proyectos que involucran a diversos sectores sociales y que tienen por objeto impactar alguno de los temas priorizados en el Capítulo 17 o en el ACA. Pero todos ellos requieren de un financiamiento que, como se explicó previamente, no está especificado ni en el CAFTA-RD ni en el ACA. En este sentido, Estados Unidos está fortaleciendo su liderazgo en la cooperación ambiental con la región centroamericana a través de USAID. Sin embargo, para poder brindar ayuda financiera para temas ambientales, Estados Unidos ha enfrentado dificultades en el Congreso pues la suma de los fondos destinados siempre son un tema de discusión al igual que la asignación de una “figura” a dichos apoyos; también ha sido muy difícil diferenciar la ayuda entre los países destinatarios. En total, de acuerdo con funcionarios del Departamento de Estado de Estados Unidos hay alrededor de 75 millones de dólares en fondos de Estados Unidos para actividades, mecanismos y proyectos de cooperación en asuntos medioambientales en el marco del CAFTA-RD³¹⁵.

Casi inmediatamente después de la entrada en vigor del CAFTA-RD, y para mayor precisión, al finalizar la segunda fase del PROARCA, en mayo de 2006, se firmó un Convenio de Donación entre USAID y la Secretaría General del SICA, con el objetivo de respaldar a los países centroamericanos en la implementación del CAFTA-RD, a través de la aplicación de leyes, políticas y regulaciones que promueven el comercio y la inversión, y el mejoramiento del manejo y la conservación de cuencas críticas transnacionales. Este convenio ha proporcionado 17.2 millones de dólares para un programa con un costo total estimado de 69 millones de dólares, sujeto a la asignación de fondos por parte del Congreso de Estados Unidos. Para la implementación, el SICA asigna a la Comisión de Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCDA) la parte ambiental del convenio, y al Sistema de Integración Económica de Centroamérica (SIECA) la parte comercial³¹⁶.

Adicionalmente, en el marco del Convenio de Donación explicado, la USAID y la CCAD suscribieron un Acuerdo de Cooperación para apoyar a los países de la región en el cumplimiento de los compromisos ambientales derivados del CAFTA-RD³¹⁷. Un primer acuerdo

³¹⁵ Según estimó la funcionaria, la asistencia financiera ascendió en 2007 a 18.5 millones, en 2009 a diez millones y en 2010 a 25 millones de dólares. Entrevista con Abby Lindsay, *op. cit.*

³¹⁶ SICA, Unidad Regional CAFTA-RD-Ambiental, Reseña Histórica, en: http://www.sica.int/acuerdo_USAID-CCAD/drcafta-ambiente/.

³¹⁷ SICA, Unidad Regional CAFTA-RD-Ambiental, Reseña Histórica, en: http://www.sica.int/acuerdo_USAID-CCAD/drcafta-ambiente/.

se signó a mediados de 2006, con una duración de tres años y un financiamiento de 5.577.000 dólares, a utilizarse a lo largo de tres años. El acuerdo establece como componentes principales el fortalecimiento institucional para la efectiva aplicación y ejecución de las leyes medioambientales³¹⁸, el mejoramiento en el desempeño ambiental del sector privado³¹⁹ y la promoción de alianzas dentro del sector privado³²⁰. Así, la CCAD asume la responsabilidad de apoyar las gestiones en torno a los aspectos de cooperación ambiental del tratado, para lo cual coordina y ejecuta una serie de acciones a través del Programa de Trabajo del Acuerdo de Cooperación (julio 2006–junio 2009)³²¹.

Paralelamente al acuerdo USAID-CCAD, pero en el ámbito privado y atendiendo temas de competitividad, USAID lleva a cabo el Programa de Excelencia Ambiental y Laboral para CAFTA-RD (ELE CAFTA-RD) a través de la firma consultora Chemonics³²², con el objetivo de apoyar a los países miembros en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el tratado al tiempo que mejoran su competitividad y acceso a mercados internacionales. Su vigencia es de octubre de 2008 a septiembre de 2010. Sus principales componentes son el fortalecimiento institucional para la efectiva aplicación y ejecución de las leyes medioambientales, el mejoramiento en el desempeño ambiental del sector privado, así como la promoción de alianzas privadas para la adopción de estándares ambientales y laborales³²³.

Por último, al ser signatario del Acuerdo de Cooperación Ambiental del CAFTA-RD, El Salvador se hizo también beneficiario del acuerdo USAID-CCAD para el periodo 2009–2010, mismo que involucra la suma de 164.950 dólares con el objetivo de apoyar al país en el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el tratado. Los temas apoyados son fortalecimiento institucional, desechos sólidos, recursos hídricos, químicos, evaluación de impacto ambiental, inspectorías y auditorías ambientales y participación ciudadana³²⁴.

³¹⁸ El enfoque de este componente es el de contribuir al mejoramiento los procedimientos administrativos para la ejecución efectiva de las leyes y reglamentos ambientales en cada uno de los países del CAFTA-RD, particularmente en los aspectos relacionados a los impactos por la contaminación de aguas, monitoreo y evaluación ambiental, y la participación ciudadana en los procesos de gestión ambiental.

³¹⁹ Este componente busca incrementar el uso de tecnologías de producción más limpia (PmL) y de eficiencia energética por parte del sector privado. Para lograrlo, los esfuerzos están dirigidos a promover incentivos y vehículos financieros para la adopción de prácticas de producción más limpia, auditorías ambientales y sistemas de gestión ambiental en las empresas privadas de la región.

³²⁰ Este componente incentiva el mejoramiento de los patrones de desempeño ambiental y laboral en empresas privadas mediante la adopción de sistemas voluntarios de certificación y cumplimiento de estándares ambientales y laborales. Además, se trabaja a favor de lograr la implantación de mejores prácticas en los sectores de la economía con potencial de exportación como son las industrias agropecuaria y pesquera.

³²¹ SICA, Unidad Regional CAFTA-RD-Ambiental, Reseña Histórica.

³²² Carolina Mauri, Programa de Paz con la Naturaleza, encuesta realizada el 14 de mayo de 2010.

³²³ SICA, Unidad Regional CAFTA-RD, http://www.sica.int/acuerdo_USAID-CCAD/drcafta-ambiente/.

³²⁴ Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Acuerdo de Cooperación Ambiental, en: http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=118:acuerdo-de-cooperacion-ambiental&catid=142:proyectos-cooperacion&Itemid=144, marzo de 2010.

Temas prioritarios del ACA

En esta última sección de implementación de las provisiones ambientales se podrá observar la división y jerarquización temática existente en los órganos de cooperación ambiental del CAFTA-RD, así como un breve listado de proyectos realizados por tema, que en su mayoría fueron recopilados en la página web oficial de Cooperación Ambiental del CAFTA-RD.

a) Fortalecimiento institucional³²⁵

- i. Capacitación ambiental para jueces: Faith Shapiro, juez estadounidense, estuvo en El Salvador para comentar a magistrados y otros funcionarios sobre las experiencias de Estados Unidos en el tema ambiental³²⁶
- ii. Aplicación del Sistema Regional de Visualización y Monitoreo (SERVIR) para el manejo de desastres y respuesta a eventos extremos: del 17 al 20 de agosto de 2009, CATHALAC³²⁷ desarrolló un taller nacional en El Salvador con la colaboración del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), así como con el apoyo de USAID y la NASA. Hasta la fecha, alrededor de veintiséis evaluaciones de eventos extremos han sido realizados, entre los que destacan terremotos, incendios, floraciones algales nocivas, huracanes, tormentas tropicales y deslizamientos³²⁸
- iii. Acuerdo de Cooperación para Mejorar los Laboratorios
- iv. Jornadas de divulgación del mecanismo para participación de la sociedad civil (febrero de 2007)
- v. Denuncias relacionadas con el deterioro del ambiente: dos nuevas denuncias han sido recibidas en las oficinas de la Secretaría de Asuntos Ambientales (SAA), contra el gobierno de El Salvador, en lo que va del año³²⁹
- vi. Publicación de documentos especializados —aunque la mayoría son del ámbito privado (ver anexo 2)—. Entre los más importantes se encuentran: a) Auditoría de

³²⁵ Incluye la mejora de las leyes, fortalece el cumplimiento y estimula la participación pública; desarrolla normas, procedimientos y modelos; entrena a oficiales; provee asistencia técnica a laboratorios; mejora el acceso público a información confiable; educa y provee procesos para involucrar al público en la toma de decisiones ambientales. En: Cooperación Ambiental RD-CAFTA, http://www.caftadr-environment.org/spanish/top_menu/themes.html.

³²⁶ La Prensa Gráfica, *Capacitan en leyes ambientales CAFTA*, por Lourdes María Quintanilla, en: <http://www.laprensagrafica.com/index.php/economia/nacional/15132.html>, 29 de enero de 2010.

³²⁷ Organismo Internacional dedicado a promover el desarrollo sostenible en América Latina y El Caribe por medio de la investigación aplicada, la educación y la transferencia de tecnología.

³²⁸ SERVIR, http://www.servir.net/Taller_Nacional_de_SERVIR_“Manejo_de_Desastres_y_Respuesta_a_Eventos_Extremos”_en_El_Salvador.

³²⁹ Uno se trata de un proyecto residencial que se planea construir en la zona de Santa Tecla y el otro tiene que ver con la destrucción parcial del arrecife de Los Cóbano, afirmó Jorge Guzmán, coordinador de la SAA. En ambas denuncias se plantea la indolencia del Estado salvadoreño para hacer cumplir las leyes de conservación del ambiente y de las áreas protegidas. La Prensa Gráfica, *Aumentan denuncias ambientales bajo CAFTA*, por Sigfredo Ramírez, en: <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/104240-aumentan-denuncias-ambientales-bajo-cafta.html>, 30 de marzo de 2010.

- Conocimiento y Percepciones en torno al CAFTA-RD Capítulo 17 (ambiente), El Salvador 2008³³⁰; b) Oportunidades para “Enverdecer” la Cadena de Suministro: Programa de Desempeño Ambiental del Sector Privado—Proyectos de Asociación del Sector Privado de Producción más Limpia (APL); c) Diagnóstico Ambiental del Subsector Avícola, El Salvador 2008; d) Diagnóstico Ambiental del Subsector Lácteo, El Salvador 2008
- vii. Capacitación a personal de la Policía Nacional Civil (División de Medio Ambiente) en la protección y conservación de los recursos naturales y en específico de agua, suelos y biodiversidad³³¹
 - viii. Elaboración del Manual de Evaluación de Impacto Ambiental; se diseñaron protocolos, manuales y procedimientos para la implementación del sistema de registro de prestadores de servicios de estudios ambientales
 - ix. Fortalecimiento de 15 Unidades Ambientales Municipales con equipo informático y con herramientas que les permitirá identificar proyectos de alto impacto social y ambiental³³².

b) Biodiversidad y conservación³³³

- i. Mercadeo de las eco-posadas y manejo de los recursos naturales
- ii. Cooperación El Salvador-México sobre CITES: Taller para compartir experiencias sobre el manejo de tortugas marinas. México-Guatemala-El Salvador-Costa Rica. 20–22 de julio de 2006, Guatemala³³⁴
- iii. Elaboración de Manuales Operativos Binacionales Transfronterizos Guatemala/El Salvador y Honduras/El Salvador para el control del comercio y tráfico de flora y fauna silvestres reguladas por la Convención (CITES)³³⁵. Los documentos fueron elaborados en el periodo febrero-junio de 2005³³⁶

³³⁰ Programa de Cooperación Ambiental CAFTA-RD, http://www.caftadr-environment.org/spanish/outreach/outreach_archive.html.

³³¹ Ministerio de Economía de República de El Salvador, *Resultados III Aniversario CAFTA en El Salvador*, marzo 2009, p. 58.

³³² *Ibid.*

³³³ Protege la vida silvestre y el hábitat y apoya el uso sostenible de los recursos naturales; combate el comercio ilegal en las especies amenazadas y promueve el manejo sostenible de bosques, áreas protegidas y otros ecosistemas importantes. En: RD-CAFTA, http://www.caftadr-environment.org/spanish/top_menu/themes.html.

³³⁴ CITES, *Fifty-Fourth Meeting of the Standing Committee*, Geneva, Switzerland, 2–6 october 2006, En: <http://www.cites.org/eng/com/sc/54/E54-43-3.pdf>, p. 4.

³³⁵ CITES es la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres. También se conoce como el convenio de Washington, pues fue firmado en dicha ciudad el 3 de marzo de 1973 y entró en vigor el 1° de julio de 1975. Es un convenio internacional que combina temas referentes a las especies silvestres y el comercio con un instrumento de obligado cumplimiento para lograr objetivos de conservación y uso sostenible, es decir, la Convención Internacional de Especies... y sus apéndices son de obligado cumplimiento, en términos jurídicos, pero es necesario promulgar legislación nacional para efectuar sus disposiciones. En: Fátima Venegas, *La Convención Internacional de Comercio de Especies en Peligro: antecedentes, avances y retos en el cumplimiento*, en: CITES-CCAD, Convención sobre el

- iv. Instalación y divulgación del centro de atención a denuncias ambientales, línea verde 919, para cobertura nacional en apoyo al funcionamiento de las Inspectorías Ambientales³³⁷.

c) Conservación basada en el mercado³³⁸

- i. Agua limpia para el procesamiento del café y para el ambiente.

d) Desempeño ambiental del sector privado³³⁹

- i. Alianzas para la producción más limpia: USAID, en el marco del CAFTA-RD, se ha dado a la tarea de dar asistencia técnica a empresas de El Salvador para que mejoren la implementación de tecnologías limpias, uso eficiente de la energía y de materias primas. Un ejemplo de este programa es el caso de la finca “La Campeona” cuya producción de café actualmente cumple con los estándares internacionales del café orgánico. Otro ejemplo es el de Agroindustrias San Julián, que utilizando el fondo de garantía de USAID, pudo implementar una cadena productiva con ahorros importantes y disminución de impacto ambiental, a través del cumplimiento de las regulaciones de producción más limpia³⁴⁰
- ii. Convocatorias para el Premio Regional a la Producción más limpia, ganado en El Salvador, en su IV edición (2009), por la empresa La Constancia, debido a su proceso de elaboración de cerveza³⁴¹. Una procesadora de productos lácteos cumple con normas internacionales³⁴²
- iii. Lanzamiento de la Bolsa de Residuos Industriales de Centroamérica y el Caribe (BORSICCA): el pasado 25 agosto de 2009, representantes de la Cámara Agropecuaria y Agro Industrial (CAMAGRO) y de la Fundación Centro Nacional de Producción más Limpia (CNPML) lanzaron este proyecto que permitirá a empresas nacionales negociar residuos o subproductos derivados de sus procesos de

Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna CITES, mayo de 2004, http://www.ccad.ws/documentos/cites_honduras/relatoria.htm.

³³⁶ CITES, Fifty-Fourth Meeting of the Standing Committee, p. 10.

³³⁷ Ministerio de Economía de República de El Salvador, *op. cit.*, 2009, p. 58.

³³⁸ Trabaja con comunidades, pequeñas empresas y los gobiernos para desarrollar ecoturismo sostenible y la producción agrícola, forestal y pesca dentro de ecosistemas importantes. En: RD-CAFTA, http://www.caftadr-environment.org/spanish/top_menu/themes.html.

³³⁹ Trabaja con instituciones financieras, empresas y centros de producción más limpia para desarrollar y facilitar medidas voluntarias para la producción más limpia y para proveer incentivos y reconocimientos de alto calibre a las empresas que usan procesos y tecnologías mejoradas. En: Cooperación Ambiental DR-CAFTA, http://www.caftadr-environment.org/spanish/top_menu/themes.html.

³⁴⁰ USAID, Programa Regional Ambiental, en: <http://www.caftadrenvironment.com/content/?lang=esp>.

³⁴¹ SICA, <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=33987&backto=34235&IDCat=3&IdEnt=696&Idm=1&IdmStyle=1>.

³⁴² Cooperación Ambiental DR-CAFTA, Archivo de Actividades por País, http://www.caftadr-environment.org/spanish/top_menu/archive/activities_archive_by_country.html.

producción, a través de un sistema electrónico de comercialización, que permita el aprovechamiento o reincorporación de éstos a las diferentes cadenas productivas que se desarrollan en el país y en la región³⁴³.

Como se puede observar, en el caso de El Salvador son dos los temas más atendidos, el de fortalecimiento institucional y el de desempeño ambiental del sector privado, lo que estaría fortaleciendo la hipótesis de que la cooperación brindada desde USAID, al estar dirigida por el Departamento de Estado y no por el ministerio encargado de medio ambiente, está encaminada a posibilitar, por un lado, la armonización regional en materia ambiental, y, por otro, a impulsar de manera privilegiada la industria privada con estándares ambientales competitivos. Por ejemplo, la empresa Wal-Mart está tratando de obligar a sus proveedores a cumplir con los requisitos ambientales³⁴⁴.

Otras iniciativas importantes en el marco del CAFTA-RD

Por último, entre las provisiones ambientales, también se encuentra el cumplimiento de acuerdos multilaterales de carácter ambiental como una forma de fortalecer la protección del medio ambiente global. El Salvador también está accediendo a este tipo de acuerdos, como es el caso del Programa de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC). Este programa, desarrollado por el UNITAR (United Nations Institute for Training and Research), cuenta con la colaboración de la EPA (Agencia Norteamericana de Protección Ambiental) para diseñar un RETC regional en República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua³⁴⁵.

3.4 La experiencia de Costa Rica en el CAFTA-RD

Economía política de la implementación

Como se señaló, la entrada en vigor del CAFTA-RD en Costa Rica se dio como resultado de un proceso mucho más abierto, largo y complejo que en el resto de los países centroamericanos, lo cual hizo que su entrada en vigor sea bastante reciente. El CAFTA-RD en Costa Rica fue

³⁴³ Esta herramienta fue desarrollada con el apoyo técnico de la CCDA y el apoyo financiero mayoritario de la agencia USAID como parte de su cooperación para apoyar el cumplimiento de los compromisos ambientales del CAFTA-RD. La Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) contribuyó con fondos para ampliar su cobertura a Panamá y Belice. En: SICA, <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=40450&backto=40743&IDCat=3&IdEnt=696&Idm=1&IdmStyle=1>.

³⁴⁴ Entrevista con Abby Lindsay, *op. cit.*

³⁴⁵ United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), *Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes*, en: <http://www.unitar.org/cwm/es/node/254>, consultado el 30 de marzo de 2010.

aprobado legislativamente el 11 de noviembre de 2008³⁴⁶, y entró en vigor hasta el 1º de enero de 2009, después de haber pasado por un largo proceso de legitimación ciudadana a través de un referendo nacional 54 meses después de su firma³⁴⁷. En el Capítulo 17 (ambiental) del CAFTA-RD, se establecen los lineamientos para el Acuerdo de Cooperación Ambiental, que a la fecha permanece pendiente de aprobación legislativa en Costa Rica³⁴⁸ y en otros países, por lo que no ha entrado en vigor para ninguna de las partes, puesto que, como lo indica el texto, es indispensable que todos y cada uno de los miembros depositen sus respectivos instrumentos de ratificación. Sin embargo, como ya se explicó, la implementación de las provisiones ambientales está siendo atendida mediante otros mecanismos que se ejemplificarán más adelante.

La entrada en vigor del CAFTA-RD en Costa Rica es bastante reciente por lo que la experiencia sobre la implementación de las provisiones ambientales derivadas del tratado son pocas. No obstante, debido al proceso de aceptación y legitimación ciudadana que finalmente tuvo un desenlace positivo para el acuerdo, la entrada en vigor del TLC, incluyendo sus disposiciones ambientales, se ha dado en general en un clima de tranquilidad en el país. Como explica un investigador de la Universidad Nacional, una vez que se aprobó, disminuyó significativamente la oposición pues los que apoyaban el no en el referéndum respetaron el fallo del mismo³⁴⁹. Con la entrada en vigor del acuerdo, en general, las discrepancias terminaron casi por completo³⁵⁰.

Sin embargo, a pesar del poco tiempo de haberse implementado el CAFTA-RD en Costa Rica, se han presentado algunos contratiempos. En la asamblea legislativa, los partidos políticos que se opusieron al acuerdo, pusieron muchas trabas y obstáculos a la aprobación de leyes y reformas que exigía el acuerdo. No fue sino hasta los últimos días de la administración que recién dejó el gobierno que se aprobaron las últimas leyes y reformas. Inclusive, ya no debido a un comportamiento de la asamblea legislativa sino por problemas burocráticos y de pulso político, todavía no se han abierto mercados como el de telecomunicaciones que es parte de los compromisos del acuerdo³⁵¹.

³⁴⁶ CAFTA-RD, en: <http://www.cafta.sieca.org.gt/VisorDocs.aspx?IDDOC=Cache/20990000000335/20990000000335.swf>, consultado el 30 de marzo de 2010.

³⁴⁷ González, Anabel, La Implementación de Acuerdos Comerciales Preferenciales en América Latina: La experiencia de implementación del CAFTA-RD en Costa Rica, BID-DP-I04, diciembre de 2009, p. 4.

³⁴⁸ González, Anabel, *op. cit.*, p. 68.

³⁴⁹ Entrevista a Carlos Murillo, Investigador del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional, Costa Rica.

³⁵⁰ Entrevista con Jorge Cabrera Medaglia, *op. cit.* y entrevista con Abby Lindsay, *op. cit.*

³⁵¹ Entrevista a Carlos Murillo, *op. cit.*

Igualmente, uno de los principales desafíos que se han presentado en la implementación de las disposiciones ambientales del CAFTA-RD en Costa Rica, ha sido la falta de un enfoque integral de coordinación entre las instancias involucradas: Fiscalía, Procuraduría, Ministerio de Ambiente y Tribunal Ambiental Administrativo. “Aún se están elaborando los procedimientos para interponer las “comunicaciones relativas a la aplicación de la legislación ambiental (art. 17.7) que debe ser complementada con información para la población a que conozcan los procedimientos para hacer denuncias y los mecanismos propios de hacer reparaciones en caso de daño ambiental”³⁵². A diferencia de los otros países centroamericanos del CAFTA-DR, Costa Rica no ha recibido ninguna petición ciudadana.

Instituciones

a) Instituciones nacionales

Al igual que para El Salvador, las instituciones más importantes en la implementación de las provisiones ambientales en Costa Rica son, por un lado, las nacionales (el gobierno³⁵³ y sus ministerios)³⁵⁴, por el otro están las instituciones regionales e internacionales. El gobierno de Costa Rica encargó al Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones (MINAET) ser el punto de contacto para el ACA, y en particular a su ministro, Jorge Eduardo Rodríguez Quiroz, formar parte del Consejo de Asuntos Ambientales del CAFTA-RD³⁵⁵.

Asimismo, a pesar de que el ACA está aún pendiente de aprobación legislativa en Costa Rica³⁵⁶, la Dirección de Cooperación Internacional establece, a través de su directora, Vanessa Zamora González, la coordinación y facilitación de programas (GEF, Banco Mundial, CCAD, PNUD, NAFTA, CAFTA, UNCCD)³⁵⁷.

Con la intención de generar instrumentos para el cumplimiento gubernamental de su propia ley ambiental, el MINAET desarrolla con el Centro de Nacional de Información Geo Ambiental (CENIGA) el proyecto de Indicadores de Aplicación y Cumplimiento de la Legislación Ambiental (indicadores ACA). En el marco del Acuerdo de Cooperación Ambiental USAID/CCAD se dio la capacitación de funcionarios encargados de desarrollar el sistema, con talleres orientados al diseño de indicadores en temas como aguas residuales y residuos sólidos; y

³⁵² Encuesta realizada a Carolina Mauri, *op. cit.*

³⁵³ Llevan a cabo reformas legislativas, asignación de responsabilidades a diferentes áreas de gobierno, se encargan de gestionar y desarrollar la cooperación internacional, etc.

³⁵⁴ En general se trata de los ministerios en materia ambiental y comercial; son asignados para cumplir tareas como puntos de enlace y como implementadores de programas y proyectos encaminados a cumplir con los compromisos ambientales del RD-CAFTA.

³⁵⁵ SICA, http://www.sica.int/acuerdo_USAID-CCAD/drcafta-ambiente/, consultado el 27 de abril de 2010.

³⁵⁶ González, Anabel, *op. cit.*, p. 68.

³⁵⁷ Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones, http://www.cooperacionminae.go.cr/funcionarios/dir_gen.html.

se hizo el levantamiento de los indicadores de cumplimiento ambiental. También se trabaja en la creación de un portal de Internet para la gestión de indicadores ambientales, con lo que se espera fortalecer el Sistema Nacional de Información Ambiental (SINIA)³⁵⁸.

b) Instituciones regionales

En este rubro se encuentran instituciones como el Sistema de Integración Centroamericana (SICA), la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), el Consejo de Asuntos Ambientales del CAFTA-RD y la Secretaría de Asuntos Ambientales.

Como se mencionó previamente, el Consejo de Asuntos Ambientales tuvo una reunión en mayo de 2006 en la que se acordó adoptar un acuerdo que estableció formalmente la creación de la Secretaría de Asuntos Ambientales (SSA). Una segunda reunión se atendió en julio de 2006 para firmar el Acuerdo sobre el Establecimiento de la SAA y designar coordinador general. Una tercera se llevó a cabo en julio de 2007 y se acordaron en ella los procedimientos para la operación de la SAA³⁵⁹.

Costa Rica fue sede de la última reunión oficial registrada del Consejo de Asuntos Ambientales, el 10 de marzo de 2009 en San José. En esta reunión fue nombrado el actual coordinador general de la Secretaría de Asuntos Ambientales, Jorge Mauricio Guzmán Valdez³⁶⁰.

d) Instituciones internacionales

Por último, entre las instituciones internacionales, la Agencia Internacional para el Desarrollo de los Estados Unidos (USAID) desempeña un papel importante en la implementación de las políticas ambientales de Costa Rica, pues la cooperación en temas ambientales se viene desarrollando de manera intensa desde principios de los años ochenta³⁶¹.

Reformas legales y regulatorias

Como se mencionó, un número importante de cambios legislativos en materia ambiental fueron realizados antes de la entrada en vigor del CAFTA-RD (1 de enero de 2009), de manera que a la fecha no se cuenta con información sobre leyes o modificaciones más recientes.

El CAFTA-RD trajo para las partes, a través de los artículos 17.7 y 17.8 (peticiones ciudadanas), el establecimiento de un espacio para la participación de la sociedad civil. Durante

³⁵⁸ MINAET, Publicaciones, Proyectos de Cooperación Ambiental DR-CAFTA, en: <http://www.minae.go.cr/DR-CAFTA/Publicaciones/Publicaciones.html>, consultado el 27 de abril de 2010.

³⁵⁹ OEA, Primer informe de evaluación, 2009.

³⁶⁰ SICA, Reunión del Consejo de Asuntos Ambientales CAFTA-RD, 12 de marzo de 2009, en: <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=34030&IDCat=3&IdEnt=696&Idm=1&IdmStyle=1>.

³⁶¹ Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, Organismos Financieros y Política Ambiental en El Salvador, revista *Prisma* No. 6, abril-junio de 1994, en: <http://www.prisma2.org.sv/contenidos/svrdocumentos/163.archivo>, p. 2.

las negociaciones, en general, “los grupos ambientalistas estaban en contra [del CAFTA-RD], pero no valoraban el avance que sí estaba logrando el acuerdo ambiental, las mejoras al país que podía dar en términos de respetar las leyes, y el CAFTA ayudaba en este sentido”. “El hecho de que el CAFTA-RD haya podido [a través de los artículos 17.7 y 17.8] canalizar las denuncias de la sociedad civil es una ganancia”³⁶², A la fecha, no se ha presentado ninguna petición ciudadana en contra de Costa Rica.

Para algunos las provisiones ambientales establecidas en el CAFTA-RD han contribuido a afianzar el Estado de Derecho en Costa Rica en materia ambiental debido a que, como “las debilidades son el cumplimiento, si hay más razones para tener que cumplir, más se contribuye al Estado de Derecho”³⁶³. Por el otro lado hay aquellos quienes piensan que la nueva legislación no tiene como razón de haber sido emitida al tratado, además de que la gestión ambiental en Costa Rica prácticamente siguió igual; la dificultad para cumplir con las disposiciones del tratado existen en la medida en que Costa Rica tiene dificultades para cumplir con su legislación ambiental³⁶⁴.

Asistencia financiera y técnica

En el marco del CAFTA-RD, Costa Rica, por su adhesión al SICA y a la CCAD, ha sido receptora de cooperación por los mismos acuerdos con la USAID que El Salvador. Como convenio marco del apoyo financiero se firmó el Convenio de Donación USAID-SICA por un monto total de 69 millones de dólares, de los cuales han sido aplicados alrededor de 17.2 millones con el objetivo de respaldar a los países centroamericanos en la implementación del CAFTA-RD a través de la aplicación de leyes, políticas y regulaciones que promueven el comercio y la inversión, y el mejoramiento del manejo y la conservación de cuencas críticas transnacionales³⁶⁵.

Para reglamentar los esfuerzos técnicos, y en el marco del Convenio de Donación, se firmó el Acuerdo de Cooperación USAID-CCAD (2006–2009)³⁶⁶ para apoyar a los países de la región en el cumplimiento de los compromisos ambientales derivados del CAFTA-RD (anexo 1)³⁶⁷. Este acuerdo duró tres años e incluyó un financiamiento de 5.577.000 dólares³⁶⁸.

³⁶² Entrevista con Carlos Murillo Rodríguez, *op. cit.*

³⁶³ *Ibid.*

³⁶⁴ Entrevista con Jorge Cabrera Medaglia, *op. cit.*

³⁶⁵ SICA, Unidad Regional CAFTA-RD-Ambiental, *Reseña Histórica*, en: http://www.sica.int/acuerdo_USAID-CCAD/drcafta-ambiente/.

³⁶⁶ SICA, http://www.sica.int/acuerdo_USAID-CCAD/drcafta-ambiente/.

³⁶⁷ SICA, *op. cit.*

Por último, como ya fue mencionado en el caso de El Salvador, paralelamente al acuerdo USAID-CCAD, pero en el ámbito privado, la USAID lleva a cabo el Programa de Excelencia Ambiental y Laboral para el CAFTA-RD (ELE CAFTA-RD), con el objetivo de apoyar a los países miembros en el cumplimiento de los compromisos asumidos en el tratado. Su vigencia establecida es de octubre de 2008 a septiembre de 2010. Sus principales componentes son el fortalecimiento institucional para la efectiva aplicación y ejecución de las leyes medioambientales, el mejoramiento en el desempeño ambiental del sector privado, así como la promoción de alianzas privadas para la adopción de estándares ambientales y laborales³⁶⁹. Como resultado de este programa se han elaborado varios manuales y compilaciones entre los que se encuentra el Manual de Investigación de los Delitos e Infracciones Ambientales, dirigido a funcionarios administrativos y judiciales, el Manual de Juzgamiento de los Delitos Ambientales, dirigido a operadores y auxiliares del sistema judicial, una Compilación de la Legislación Nacional, una Compilación de la Jurisprudencia judicial y administrativa, y un Manual de Denuncias de Delitos e Infracciones Ambientales³⁷⁰.

Temas prioritarios del ACA

A pesar de que el ACA no ha entrado en vigor, sí se cuenta con la implementación de sus temas prioritarios a través de los mecanismos de cooperación internacional mencionados. Se distinguen cuatro temas principales para los cuales Costa Rica ha desarrollado algunas acciones importantes:

a) Fortalecimiento institucional

En el marco del CAFTA-RD, el MINAET ejecutó un intenso plan de capacitación para sus funcionarios y los de otras instituciones afines, en temas ambientales especializados de legislación, sistemas de información, comercio de especies silvestres, estudios de impacto ambiental, diseño y aplicación de indicadores de cumplimiento ambiental, gestión de calidad del aire y manejo de aguas residuales, entre otros³⁷¹.

Atendiendo el tema de transparencia y en el marco del CAFTA-RD, el MINAET, a través del Centro Nacional de Información Geo Ambiental (CENIGA), participa en el “Desarrollo del

³⁶⁸ El enfoque de este componente es el de contribuir al mejoramiento los procedimientos administrativos para la ejecución efectiva de las leyes y reglamentos ambientales en cada uno de los países del CAFTA-RD, particularmente en los aspectos relacionados a los impactos por la contaminación de aguas, monitoreo y evaluación ambiental, y la participación ciudadana en los procesos de gestión ambiental.

³⁶⁹ SICA, Unidad Regional CAFTA-RD, http://www.sica.int/acuerdo_USAID-CCAD/drcafta-ambiente/.

³⁷⁰ Carolina Mauri, *op. cit.*

³⁷¹ MINAET, Publicaciones, Proyectos de Cooperación Ambiental DR-CAFTA, en: <http://www.minae.go.cr/DR-CAFTA/Publicaciones/Publicaciones.html>, consultado 27 de abril de 2010.

Sistema y la Estrategia para la Gestión y Acceso Público a la Información Ambiental en los países participantes del CAFTA-RD”. Como uno de los resultados se editó una “Guía Rápida para el Acceso Público a la información del Sector Ambiente, Energía y Telecomunicaciones-Costa Rica”, cuyo objetivo es orientar sobre temas relacionados con la rectoría del MINAET y las dependencias y/o instituciones del Estado que tienen responsabilidad en materia ambiental³⁷².

En materia de fortalecimiento de laboratorios, San José de Costa Rica cuenta con una Red de Monitoreo de la Calidad del Aire del Gran Área Metropolitana, misma que se amplió y reforzó gracias a la donación de diez equipos muestreadores de alto volumen de material particulado (PM-10) por parte de la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (EPA), en el marco del CAFTA-RD³⁷³.

b) Desempeño ambiental del sector privado

En este rubro, Costa Rica ha desarrollado los Acuerdos Voluntarios de Producción más Limpia (AVP+L) que son herramientas complementarias de la gestión ambiental que promueve el Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicación, en coordinación con el Ministerio de Agricultura y Ganadería y el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social. Los AVP+L han ido cobrando importancia en el sector productivo, especialmente en las pequeñas y medianas empresas que se comprometen al establecimiento de metas ambientales de mutuo acuerdo con las autoridades competentes para lograr un mejor desempeño económico y ambiental.

Entre los socios firmantes de AVP+L se cuenta con tres mataderos del sector cárnico, que abarcan más del 50% de la producción de carne del país; 19 granjas porcicultoras y una subasta ganadera, para un total de 23 productores que se han comprometido a implementar diversas acciones para minimizar el consumo y la contaminación de agua, disposición adecuada de los residuos sólidos, manejo de las aguas residuales, reducción del consumo de energía y sustitución de combustibles fósiles, a través de la generación de energías alternativas; así como disposiciones para el control de olores y la promoción de buenas prácticas en la producción³⁷⁴. Más recientemente, el pasado 18 de marzo de 2010, se reunieron nuevas empresas firmantes — Cooperativa de Electrificación Rural de San Carlos R.L (COOPELESCA), Mapache Rent a Car, Mudanzas Mundiales, y el Centro Internacional de Inversiones S. A. El wArreo—. Los acuerdos

³⁷² MINAET, *op. cit.*

³⁷³ MINAET, *op. cit.*

³⁷⁴ MINAET, Publicaciones, Proyectos de Cooperación Ambiental DR-CAFTA, en: <http://www.minae.go.cr/DR-CAFTA/Publicaciones/Publicaciones.html>, consultado el 27 de abril de 2010.

firmados tienen un plazo de ejecución de 24 meses³⁷⁵. Dentro de los beneficios obtenidos con un AVP+L está la reducción de los costos de producción y operación, el incremento de la competitividad de las empresas, una mejor imagen de las empresas ante los clientes y la sociedad en general, mejores condiciones de trabajo para los trabajadores, reducción de la contaminación ambiental y reducción en el consumo de recursos³⁷⁶.

Existen otros dos rubros de atención que se plantea el ACA que son el de biodiversidad y conservación, así como el de conservación basada en el mercado, sin embargo, no se logró encontrar información sobre actividades específicas dedicadas a atenderlos en el marco del CAFTA-RD.

c) Otras iniciativas importantes

Por último, entre las iniciativas internacionales de carácter ambiental a las que Costa Rica está accediendo está el Programa de Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC), cuya vinculación con el CAFTA-RD se deriva del acuerdo de colaboración USAID-CCAD, puesto que en dicho acuerdo existe la condicionalidad del cumplimiento por parte de los países de la región de los tratados internacionales. Desarrollado por el UNITAR (United Nations Institute for Training and Research), cuenta con la colaboración de la EPA para diseñar un RETC regional en República Dominicana, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua³⁷⁷.

3.5 La experiencia de Perú en el TLC Perú-Estados Unidos

Economía política del proceso de implementación

Debido al poco tiempo transcurrido desde la entrada en vigor del tratado a la fecha, muchas de las acciones para cumplir con lo estipulado en el TLC, respecto al fortalecimiento institucional y el marco legal ambiental, se llevaron a cabo durante los años previos a la entrada en vigor del TLC (el 1º de febrero de 2009).

En general, la implementación de las disposiciones ambientales del capítulo ambiental del TLC Perú-Estados Unidos no ha causado ningún problema³⁷⁸. “El TLC entró en vigencia una

³⁷⁵ SICA, Nuevas empresas costarricenses firman Acuerdos Voluntarios de Producción más Limpia, en: <http://www.cooperacionminae.go.cr/Convenios.html#>, consultado el 27 de abril de 2010.

³⁷⁶ *Ibid.*

³⁷⁷ United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), *Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes*, en: <http://www.unitar.org/cwm/es/node/254>, consultado el 30 de marzo de 2010.

³⁷⁸ Entrevista con Jaime Dupuy, Encargado de los temas de Implementación TLC, Ministerio de Comercio Exterior (MINCETUR), realizada el 14 de abril de 2010.

vez que quedó implementado el TLC a través de los distintos Decretos Legislativos y leyes que fueron dictadas para estos efectos”³⁷⁹. Una vez que se llevaron a cabo las derogaciones de las normas, terminaron las protestas³⁸⁰. Como se mencionó, los problemas surgieron a partir del anexo sobre el manejo del sector forestal.

En este sentido, en el proceso de implementación del TLC, una parte de gran importancia ha sido la propia implementación de la nueva Ley Forestal, la misma que en su momento sí causó fuertes reacciones sociales como los levantamientos de los pueblos indígenas. Por ello, “se ha tenido mucho cuidado en evitar cualquier conflicto con un nuevo proyecto de Ley que está actualmente en el Congreso, y que ha sido fruto de un trabajo de varios meses de proceso participativo y transparente con diferentes sectores, como las comunidades indígenas, academia, ONGs y sector empresarial”³⁸¹.

No obstante lo anterior, en fechas recientes han surgido nuevas complicaciones en la implementación de las disposiciones ambientales derivadas del TLC. Como se mencionó, el TLC entre Perú y Estados Unidos entró en vigor el 1º de febrero de 2009. A partir de esta fecha, Perú tenía 18 meses para implementar o iniciar la implementación del Capítulo 18 sobre temas ambientales y el anexo 18.3.4 sobre manejo forestal del protocolo de enmienda al TLC. Esta fecha se cumplió el 1º de agosto de 2010, cuando el gobierno peruano debía remitir a su contraparte de Estados Unidos un informe dando cuenta de los avances en la implementación del mismo.

Días antes de que se cumpliera el plazo establecido para la implementación, el representante comercial de Estados Unidos, Ron Kirk, acusó a Perú de no implementar en su totalidad el apartado forestal para prevenir el tráfico ilegal de madera y de fauna silvestre bajo el TLC y anunció que enviaría un delegado a Lima para tratar de resolver el asunto. “Estamos profundamente preocupados porque el gobierno de Perú no ha tomado aún todos los pasos para asegurar la completa implementación del anexo del sector forestal que debía estar el 1º de agosto”, indicó Kirk³⁸².

³⁷⁹ Entrevista con Luis Alonso García, realizada el 30 de julio de 2010.

³⁸⁰ Entrevista con Isabel Calle, *op. cit.*

³⁸¹ Entrevista con Jaime Dupuy, *op. cit.*

³⁸² “Estados Unidos. denuncia incumplimiento de Perú”, en <http://peru21.pe/noticia/616181/eeuu-denuncia-incumplimiento-peru>

Instituciones y reforma política

a) Ministerio de medio ambiente

Si bien la creación de un ministerio no surge del TLC como obligación, el Decreto Legislativo No. 1013, entre otros objetivos señala que “con la finalidad de facilitar la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú-Estados Unidos y su Protocolo de Enmienda y materializar el apoyo a la competitividad económica para el aprovechamiento del acuerdo, siendo una de las materias el fortalecimiento institucional de la gestión ambiental... fue creado el Ministerio del Ambiente de Perú, el 14 de mayo de 2008, mediante dicho Decreto”³⁸³.

El nuevo ministerio absorbió al Consejo Nacional del Ambiente (CONAM), creado en 1994, y se constituyó como la autoridad nacional de Perú en materia ambiental.

b) Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre (OSINFOR)

Aunque el OSINFOR se creó anteriormente, en el año 2000, bajo la Ley Forestal y de Fauna Silvestre (Ley No. 27308), el 28 de junio de 2008 se decidió retomarla, mediante el Decreto Legislativo N° 1085, como respuesta a la necesidad de su fortalecimiento para cumplir con las disposiciones del anexo forestal del TLC.

El OSINFOR depende de la Presidencia del Consejo de Ministros de Perú y está encargado, a nivel nacional, de supervisar y fiscalizar el aprovechamiento sostenible y la conservación de los recursos forestales y de fauna silvestre, así como de los servicios ambientales provenientes del bosque otorgados por el Estado a través de diversas modalidades de aprovechamiento.

c) Anexo sobre el manejo del sector forestal

El anexo sobre el manejo del sector forestal otorgó un plazo de 18 meses desde la entrada en vigencia del tratado (1° de febrero de 2009) para el cumplimiento cabal de las obligaciones en él dispuestas. Este plazo vence el 1° de agosto de este año. Al respecto, la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre es la principal cuestión que está pendiente, aunque el 22 de junio de 2010 se envió al Congreso de la República la propuesta de texto final para su aprobación³⁸⁴.

La real complicación siempre estuvo orientada al sector forestal, principalmente para evitar el comercio y tala ilegal de los recursos forestales y de fauna silvestre. Como se ha

³⁸³ Decreto Legislativo No. 1013. Disponible en: http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=3.

³⁸⁴ Entrevista con Jaime Dupuy, *op. cit.*

señalado, el TLC con el Perú es el único que contiene un anexo especial relacionado con el tema forestal.

Un informe publicado por la Defensoría del Pueblo “indica que la tala ilegal se explica principalmente por la debilidad institucional y reclama que el Congreso apruebe la Ley Forestal y de Fauna Silvestre...”³⁸⁵. Por otra parte, el Instituto Peruano de Economía (IPE), con base en la teoría económica, reconoce que el Estado debe intervenir para regular su uso, pero agrega que “la intervención pública no necesariamente pasa porque sea el mismo Estado el que aproveche los bosques o supervise concesiones privadas, porque existen también fallas de Estado debido a que las instituciones o funcionarios estatales pueden no tener los incentivos necesarios para actuar correctamente”³⁸⁶. En este sentido, el IPE sugiere alternativas de control forestal a empresas privadas, donde las autoridades aprobarían la lista de empresas supervisoras por las que se pueden optar los concesionarios.

La implementación de este anexo ha significado un cambio de visión en cuanto a la gestión del sector forestal. Importantes cambios normativos e institucionales se han dado como consecuencia de este proceso de implementación³⁸⁷. Asimismo, se han tenido que pulir los mecanismos de consulta entre la administración pública y los sectores interesados de la sociedad civil (empresarios, comunidades indígenas, academia, representantes de ONGs, etc.).

Instituciones Perú-Estados Unidos

a) Subcomité de manejo del sector forestal

El 15 de julio de 2009 se realizó la primera reunión del Subcomité de Manejo del Sector Forestal, establecido conforme al anexo forestal del TLC. Lo integran representantes de agencias de gobierno con conocimientos relevantes para la implementación del anexo forestal bajo la conducción de la USTR y el MINCETUR. Además, prevé reunirse dos veces al año e incluir sesiones abiertas a la sociedad civil.

Durante la reunión, los especialistas en asuntos ambientales de la USTR y del MINCETUR señalaron que uno de los objetivos principales de este grupo de trabajo es la realización de consultas y el intercambio de información sobre el comercio bilateral de productos madereros, para combatir la tala ilegal y asociada al comercio, así como la implementación de la CITES.

³⁸⁵ IPE, “Tala ilegal y realismo económico-institucional”, 21 de julio de 2010. Disponible en: <http://ipe.org.pe/?p=14270>.

³⁸⁶ *Ibid.*

³⁸⁷ Entrevista con Jaime Dupuy, *op. cit.*

Los representantes del MINCETUR reconocieron que Perú sufre de la tala ilegal y el cambio de uso del suelo hacia actividades más lucrativas, y que también hay efectos de pobreza y narcotráfico, por lo que ambas partes buscan que este foro funcione como eje de la promoción a la actividad forestal legal para combatir la tala ilegal, deforestación, narcotráfico y pobreza.

b) Consejo de asuntos ambientales

El 17 de febrero de 2010, se llevó a cabo la primera reunión del Consejo de Asuntos Ambientales en Washington, D.C., de conformidad con lo establecido en el capítulo de medio ambiente del TLC.

A la reunión asistieron el director interino de la Oficina de Política Ambiental del Departamento de Estado de Estados Unidos, William Brakel, y el asesor legal para comercio y medio ambiente del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo de Perú, Ernesto Guevara. De esta forma quedó formalmente establecido el Consejo de Asuntos Ambientales para discutir la aplicación del capítulo, del Acuerdo de Cooperación Ambiental y del anexo sobre gestión del sector forestal.

En lo que se refiere al Acuerdo de Cooperación Ambiental, se discutió su aplicación y las áreas en las que se establecerá colaboración como el fortalecimiento de la gestión del sector forestal y la capacidad de conservación de la biodiversidad.

El proceso para que ambas partes se pongan de acuerdo en elaborar la matriz de acciones a ser materia de cooperación bajo el ACA ha sido un poco lento y tedioso, por lo que los resultados hasta el momento no han sido los esperados³⁸⁸.

c) Secretaría

Como se mencionó, el artículo 18.8 referente a solicitudes sobre asuntos de cumplimiento señala que las solicitudes deberán ser presentadas ante una secretaría que las partes designen, es decir, se prevé la creación de otra institución para ambos países. Sin embargo, más de un año después de la entrada en vigor de este acuerdo, todavía no se establece esta institución. De la misma forma, al no existir la institución encargada de recibir las solicitudes sobre asuntos de cumplimiento, las peticiones ciudadanas no han tenido el mecanismo para llevar a cabo este proceso.

En el marco del TLC Perú-Estados Unidos, lo anterior es sólo relevante para Perú, ya que, como se mencionó, las solicitudes sobre asuntos de cumplimiento que surjan de una persona

³⁸⁸ *Ibid.*

u organización de Estados Unidos, utilizarán el mecanismo que para ello se establece en el ACAAN del TLCAN.

Reformas legales

En primer lugar hay que recordar la Ley 29157 con la cual el Congreso de la República otorgó al ejecutivo facultades para legislar con el fin de facilitar la implementación del TLC con Estados Unidos. Durante 180 días a partir del 1º de enero de 2008 se emitieron unos 100 decretos legislativos³⁸⁹, varios de los cuales han formado parte de los cuestionamientos de la opinión pública por la forma sin consulta en que se hicieron.

a) Ley general del ambiente

En junio de 2008, se incorporaron a esta ley modificaciones derivadas de la creación del Ministerio del Ambiente, y otras que es posible relacionar con el ACA en materia de acceso a la información ambiental, participación ciudadana y consultas en materia ambiental derivadas de acuerdos internacionales, aspectos importantes del ACA.

En octubre del mismo año, con la Ley No. 29263, se modificó el artículo 149 de la Ley General Ambiental para adecuarse a las reformas del Código Penal respecto a los delitos ambientales.

b) Código penal

Como parte de la implementación del anexo forestal del TLC, Perú debía aumentar las sanciones penales respecto a delitos ambientales en el sector forestal. El 2 de octubre de 2008, se publicó la Ley No. 29263 para modificar el Título XIII del Código Penal sobre delitos ambientales.

Los artículos 304 a 314 regulan los delitos de contaminación ambiental, manejo de residuos sólidos, tráfico ilegal de residuos peligrosos, tráfico ilegal y depredación de flora y fauna protegida, tráfico ilegal de recursos genéticos, tráfico ilegal de productos forestales maderables, responsabilidad de funcionarios, información falsa y medidas cautelares, entre otros asuntos.

A partir de las modificaciones, se establecieron nuevas sanciones penales para tales delitos, las cuales incluyen penas privativas de la libertad. En el caso del tráfico ilegal y depredación de flora y fauna las penas van de tres a cinco años y se incluye el pago de multas (artículo 310, de conformidad con el anexo forestal).

³⁸⁹ Manuel Pulgar-Vidal O., *op. cit.*, p. 393.

En el caso de delitos contra los bosques y tráfico ilegal de productos forestales maderables se contemplan penas privativas de la libertad de tres a seis años con prestación de servicios comunitarios y multas.

También se incluyen las sanciones contra los delitos cometidos por funcionarios públicos, entre ellos la falta grave a sus obligaciones funcionales y la autorización o pronunciamiento favorable sobre licencias, concesiones o permisos sin observar las leyes y reglamentos ambientales.

Los delitos ambientales pueden ser denunciados ante el Ministerio Público (Fiscalías), la Policía Nacional y la Procuraduría Pública del Ministerio del Ambiente.

c) Ley forestal y de fauna silvestre

Esta ley corresponde al No. 27308, publicada en el año 2000, pero a partir del anexo forestal del TLC, el Ministerio del Ambiente emprendió el trabajo hacia una nueva versión de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre para dar control al problema de la tala ilegal y hacer un uso sostenible de los recursos madereros.

En junio de 2008, se publicó una de las leyes más polémicas del proceso, el Decreto No. 1090, que aprobaba una nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre; sin embargo, actualmente, se sigue trabajando en el contenido de la Ley Forestal sobre la base de un mayor consenso, luego que las manifestaciones indígenas de 2009, encabezadas por la AIDSEP —que agrupa a las 65 etnias amazónicas de Perú—, llevaron a que el gobierno declarara el estado de emergencia en algunas localidades.

El gobierno del Perú tuvo que sofocar un levantamiento armado por parte de los nativos de la selva peruana (Bagua). Resultado del conflicto fue la muerte de indígenas y policías, hechos que hasta el momento siguen en proceso de investigación y que han energizado políticamente a ciertos sectores contrarios al gobierno y a los acuerdos de libre comercio³⁹⁰.

A partir de tales sucesos, el Congreso peruano decidió la derogación del Decreto No. 1090 y del Decreto No. 1064, éste último sobre el aprovechamiento de las tierras de uso agrícola³⁹¹.

³⁹⁰ Entrevista con Jaime Dupuy, *op. cit.*

³⁹¹ Comisión Andina de Juristas, “Perú. Ministro del Ambiente: Nueva ley Forestal contemplará puntos de vista de comunidades amazónicas”, 3 de febrero de 2010. Disponible en: http://www.cajpe.org.pe/gep/index.php?option=com_content&view=article&id=754:peru-ministro-del-ambiente-nueva-ley-forestal-contemplara-puntos-de-vista-de-comunidades-amazonicas&catid=54:pueblos-indigenas-noticias&Itemid=105 y “RPP Noticias, “Congreso oficializa derogatoria de los Decretos Legislativos 1090 y 1064”, 19 de junio de 2009. Disponible en: http://www.rpp.com.pe/2009-06-19-congreso-oficializa-derogatoria-de-los-decretos-legislativos-1090-y-1064-noticia_189216.html.

La Dirección General Forestal y de Fauna Silvestre, dependiente del Ministerio de Agricultura, es la Autoridad Nacional Forestal encargada de proponer políticas, estrategias, normas, planes, programas y proyectos nacionales relacionados con el aprovechamiento sostenible de los recursos forestales y de fauna silvestre.

Esta instancia de gobierno está encargada de la revisión y actualización de la legislación forestal, por lo que de noviembre de 2009 a febrero de 2010, se llevó a cabo la consulta nacional para elaborar la política forestal y actualizar la Ley Forestal y de Fauna Silvestre. De esta manera se ha buscado que sea un proceso participativo y transparente por medio de mesas de trabajo y reuniones en diferentes regiones del país para dar lugar a las demandas de consulta y transparencia de los pueblos indígenas.

Entre los participantes de la consulta nacional están los Ministerios de Agricultura y del Ambiente, el OSINFOR, gobiernos regionales y locales, organizaciones no gubernamentales, pueblos indígenas, empresarios y exportadores de productos maderables y no maderables.

La propuesta del texto para la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre fue enviada el 22 de junio de 2010 al Congreso de la República, luego del proceso durante el cual se consultó a diversos sectores involucrados. Al respecto, la Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA) —una de las organizaciones que más ha seguido el proceso de elaboración de la nueva Ley Forestal— ha señalado que aunque el reciente proceso fue participativo, sería importante que pasara por un proceso de consulta previa, aunque la controvertida Ley del Derecho a la Consulta³⁹² aún no haya sido promulgada. Asimismo, la SPDA ha afirmado que la Ley Forestal debe acompañarse con la Política Forestal y de Fauna Silvestre que está en proceso de elaboración para que existan lineamientos claros en la gestión forestal y de fauna silvestre del país³⁹³.

Entre los principios generales del proyecto de Ley Forestal destacan el derecho de toda persona en la participación de procesos de toma de decisiones respecto a la definición, aplicación

³⁹² La Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios había sido aprobada por el Congreso; sin embargo, el presidente Alan García, recientemente, se negó a firmar la ley. Alan García defiende el hecho de que se consulte a los indígenas, sin que esto signifique que tengan un derecho a veto pues argumenta que la ley podría dar lugar a que grupos indígenas puedan detener proyectos de infraestructura para el desarrollo económico peruano. Por otra parte, los defensores de la ley afirman que, con su aprobación, Perú estaría dando cumplimiento al Convenio 169 de la OIT. Entrevista con Isabel Calle Valladares *op. cit.* y entrevista con Lupe Guinand, *op. cit.* Además, véase BBC Mundo, “Perú: presidente objeta ley de consulta indígena”, 24 de junio de 2010. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/06/100624_peru_alan_garcia_ley_indigena_lh.shtml.

³⁹³ Servindi, “Perú: Piden que proyecto de Ley Forestal se implemente con participación y consulta”, 25 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.servindi.org/actualidad/27636>.

y evaluación de políticas forestales y de fauna silvestre, y la consulta previa e informada para respetar el derecho de los pueblos indígenas de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT.

Además, se crearía el Sistema Nacional de Gestión Forestal y de Fauna Silvestre (SINFAOR) para la integración de la política, normas e instrumentos de gestión de este sector. Contando con el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre (SERFOR) como su ente rector. Como instrumentos del SINAFOR se establecerían: el Sistema Nacional de Información Forestal y de Fauna Silvestre, el Sistema Nacional de Control y Vigilancia Forestal y de Fauna Silvestre y el Sistema Nacional de Inventarios Forestales y de Fauna Silvestre.

En los temas de comunidades indígenas, el artículo 75 señala el respeto a los conocimientos tradicionales indígenas sobre el uso y manejo forestal y de fauna silvestre, y la exclusividad en el uso y aprovechamiento de los bienes y servicios de los ecosistemas forestales por parte de las comunidades nativas dentro de sus tierras tituladas o cedidas en uso, de acuerdo con el Convenio 169 de la OIT y a la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

En el control de exportaciones e importaciones destaca la responsabilidad del SERFOR para el comercio de especies comprendidas en los apéndices de la CITES (artículo 124)³⁹⁴.

d) Plan de acción estratégico para la implementación del apéndice II de la CITES

El 14 de julio de 2008 se aprobó el Plan de Acción Estratégico para la Implementación del Apéndice II de la CITES para la Caoba en el Perú (PAEC- PERÚ) 2008–2012, con la Resolución Suprema N° 040-2008-AG, elaborado por el INRENA para responder a las recomendaciones del Comité Permanente de la CITES y, al mismo tiempo, a algunos de los compromisos adquiridos con el anexo forestal del TLC señalados en el punto 3 (e) que menciona:

Concluir y adoptar un plan de acción estratégico para implementar el Apéndice II de la CITES, que incluye la caoba de hoja ancha, por decreto o resolución promulgada por el nivel central de gobierno, y procurar brindar recursos financieros adecuados para poner en práctica el plan³⁹⁵.

³⁹⁴ La propuesta de ley se puede consultar en: <http://www.minag.gob.pe/download/pdf/especiales/leyforestalydefaunasilvestre/proyecto-leyforestal-y-faunasilvestre.pdf>.

³⁹⁵ “Anexo 18.3.4. Anexo sobre el manejo del sector forestal” en el *Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos*.

Mejoramiento del diálogo entre los sectores de la sociedad peruana

Reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales

Este reglamento no surge como obligación del TLC, pero reviste importancia en el sentido que la participación pública y consulta ciudadana están presentes a lo largo del capítulo de medio ambiente, del Acuerdo de Cooperación Ambiental y de las diversas leyes ambientales de Perú.

El decreto de este reglamento, publicado el 17 de enero de 2009, es una herramienta de implementación de mecanismos nacionales que dan lugar a la participación y consulta ciudadana.

También establece disposiciones para que el Ministerio Ambiental actúe como punto focal en los convenios comerciales internacionales con contenidos ambientales (artículo 1 del Reglamento).

Sin embargo, los acontecimientos referidos a la Ley Forestal y la consulta a los pueblos indígenas, han mostrado las insuficiencias de este reglamento, ya que las comunidades indígenas están más interesadas en que se apruebe la Ley del Derecho a la Consulta Previa a los Pueblos Indígenas u Originarios. En este sentido, el tema de las consultas en Perú ha adquirido un gran significado político como consecuencia de la percepción generalizada de un proceso unilateral del ejecutivo en la elaboración de los decretos mencionados, respecto a los cuales se alega que no se hicieron consultas, lo que derivó en las manifestaciones referidas. A partir de entonces, toda iniciativa de reforma tiene que pasar por un proceso de consulta. “La amistad es la consulta”³⁹⁶.

4. Balance de la implementación

México

A pesar de que para México la inclusión de los temas ambientales dentro del TLCAN no eran una prioridad, este hecho ha contribuido positivamente. En primer lugar, detonó el surgimiento de instituciones que antes no existían, algunas de forma directa como las instituciones ambientales bilaterales fronterizas y las derivadas del ACAAN, y otras de forma indirecta como la propia SEMARNAT. En segundo lugar, al estar bajo el escrutinio de los socios comerciales por tener un acuerdo de cooperación ambiental con ellos, México ha tenido que fortalecer la

³⁹⁶ Entrevista con Isabel Calle, *op. cit.*

aplicación efectiva de su legislación ambiental aunque esto diste todavía de alcanzarse plenamente. Finalmente, la inclusión de consideraciones ambientales dentro del TLCAN ha contribuido a que la problemática ambiental haya permanecido en la agenda política trinacional.

Chile

Chile tuvo una realidad diferente que hizo que la implementación del tratado tuviera resultados distintos a los de otros países en la misma situación. La experiencia de Chile se puede calificar de positiva, pues se presentaron muy pocas dificultades para la implementación del tratado, y permitió, de igual manera, ir a la vanguardia de los temas ambientales y comerciales. Ello se debió a que Chile llegaba a la negociación del TLC con Estados Unidos con una estructura legal e institucional en materia ambiental derivada de su experiencia previa con otros tratados de libre comercio³⁹⁷. Debido a lo anterior, el impacto de las provisiones ambientales surgidas del TLC Chile-Estados Unidos no fue tan marcado como en otros países, aunque sí representó para el gobierno algunos desafíos.

El Salvador

El proceso de implementación de las provisiones ambientales derivadas del CAFTA-RD en El Salvador continúa. En materia de legislación ya se hicieron los cambios necesarios, pero el tema de implementación es un proceso en desarrollo³⁹⁸. En este país, en general, el TLC con Estados Unidos ha sido bien recibido por la percepción de que contribuye al proyecto de desarrollo integral del país. Las disposiciones ambientales incluidas en el CAFTA-RD junto con el proceso de integración regional, si bien han evidenciado las limitaciones institucionales en estos rubros, también han permitido que se genere una mayor atención y conciencia sobre una problemática, como la ambiental, que había sido por mucho tiempo relegada.

Costa Rica

Debido a que la entrada en vigor del CAFTA-RD es muy reciente, es aventurado afirmar de manera conclusiva si ha sido un factor importante en la reforma política de los últimos años. Se puede afirmar, sin embargo, que el proceso de integración centroamericana sí ha ejercido una influencia constante en los países de la región a través de los mecanismos de cooperación que cuentan con financiamiento de los socios más fuertes. Costa Rica ha llevado esfuerzos

³⁹⁷ Entrevista realizada a María Teresa Arana, *op. cit.*

³⁹⁸ Entrevista con Rodolfo Villamariona, *op. cit.*

importantes en homologar sus leyes con las normas internacionales tanto de comercio como de protección ambiental.

Perú

El TLC entre Perú y Estados Unidos lleva poco tiempo desde su entrada en vigor por lo que es relativamente pronto para hacer una evaluación de la implementación de las disposiciones ambientales del tratado³⁹⁹ ya que muchas de ellas aún siguen en proceso de implementación. Un ejemplo de ello es el anexo forestal, sobre el cual, como se indicó, todavía no se han hecho las reformas necesarias para su implementación lo que ha generado llamados de atención por parte de autoridades comerciales del gobierno de Estados Unidos hacia Perú en este sentido.

4.1 Fortalecimiento del Estado de Derecho y capacidad institucional ambiental

México

Determinar si la entrada en vigor del TLCAN-ACAAN contribuyó al fortalecimiento del Estado de Derecho y la capacidad institucional no es una tarea sencilla pues existen opiniones encontradas. Si bien es cierto que como consecuencia de este instrumento internacional se consolidaron las reglas y las instituciones ambientales en México, en la práctica, México, como los otros países estudiados, sigue sufriendo la falta de la aplicación efectiva, no sólo de su legislación ambiental, sino de su legislación en general. Se cuenta ya con las leyes y las instituciones necesarias para fomentar mejores prácticas en términos ambientales tanto de la sociedad civil como de los sectores productivos y exportadores. Sin embargo, a pesar de que el TLCAN a través del ACAAN promueve como objetivo la efectiva aplicación de la legislación ambiental, en México esto todavía no ha llegado a alcanzarse a plenitud⁴⁰⁰.

De acuerdo con gente entrevistada, los cambios detonados por el TLCAN también han sido ambiguos institucionalmente. A pesar de que se cuenta con un importante número de instituciones gubernamentales dedicadas al tema ambiental, que van más allá de la SEMARNAT, en la práctica, la falta de continuidad de proyectos políticos debido a los constantes cambios en la administración pública federal (y estatal) le ha restado efectividad a las instituciones⁴⁰¹.

Otras opiniones señalan que la existencia del ACAAN ha hecho que se cuente con institucionalidad ambiental específica, en la que prevalece un fuerte componente de cooperación,

³⁹⁹ Entrevista con Isabel Calle, *op. cit.*, y entrevista con Lupe Guinand *op. cit.*

⁴⁰⁰ Entrevista con Gustavo Alanís, *op. cit.*

⁴⁰¹ *Ibid.*

enfocado a reforzar la colaboración en problemas ambientales de interés compartido. El ACAAN, más que generar cambios legales o regulatorios, ha incidido en que el gobierno esté más comprometido con los esquemas de participación ciudadana y con el fortalecimiento de la vigilancia en la aplicación de la legislación ambiental⁴⁰².

En el ámbito institucional, hay opiniones que señalan que la creación de la SEMARNAP, luego SEMARNAT, ha sido positiva pues ha permitido concentrar en una sola Secretaría de Estado la gestión ambiental del gobierno federal elevando también de rango el tema ambiental, con esto el propio sistema de gestión ambiental nacional se ha fortalecido. Asimismo, el componente de vinculación entre las agendas comercial y ambiental inherente al TLCAN-ACAAN ha permitido ir estrechando la escasa coordinación entre las secretarías encargadas de estos temas. Finalmente, a través del mecanismo de peticiones ciudadanas y a través de la instauración de órganos de participación ciudadana, como el CCPC, y la posibilidad de que cada país parte pueda crear además sus comités consultivos nacionales y gubernamentales, se ven afianzadas la transparencia y rendición de cuentas. Asimismo, resultan valiosas las disposiciones que obligan al Consejo a mantener reuniones públicas al menos una vez al año⁴⁰³.

Chile

El Capítulo 19 del TLC entre Chile y Estados Unidos (como el ACAAN del TLCAN) adopta el cumplimiento y mejoramiento de la legislación nacional como el compromiso básico en el tema, así como el compromiso de utilizar las instituciones existentes para la implementación del propio capítulo. Por ello, para establecer la efectividad de las provisiones ambientales dentro del tratado habría que determinar si ha existido esta aplicación de manera efectiva. Debido a que Chile presentaba algunos problemas con su institucionalidad ambiental, ello constituyó en sí mismo un desafío, ya que había la posibilidad de que no se pudiera garantizar la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

En ese sentido, la cooperación entre las partes en el marco del tratado, específicamente en el área de cumplimiento y de fiscalización ambiental, sí ha colaborado a una mejor gestión de los asuntos ambientales dentro de las instituciones⁴⁰⁴. Como ejemplo cabe mencionar la reciente creación del Ministerio de Medio Ambiente, el Servicio de Evaluación Ambiental y el Consejo

⁴⁰² Entrevista con Cintia Amezcua, *op. cit.*

⁴⁰³ *Ibid.*

⁴⁰⁴ Entrevista con Alejandro Fermon Reva, *op. cit.*

de Ministros para la Sustentabilidad en Chile⁴⁰⁵. Dicha acción se puede vincular con la entrada de este país en la OCDE y la recomendación de este organismo para que se creara un ministerio⁴⁰⁶; pero también es producto del capítulo ambiental del TLC Chile-EEUU, dado que éste llama al perfeccionamiento de las leyes e instituciones ambientales del país.

El Salvador

El Estado de Derecho se ha visto ciertamente fortalecido por el hecho de que el CAFTA-RD brinda al público nuevas herramientas para confrontar la falta de aplicación de la ley por parte del Estado. También están las actividades vinculadas a las alianzas para la producción más limpia, sin embargo, son aún casos aislados y no una política pública de gran alcance.

En términos de la reforma política, para el caso de El Salvador existió una coincidencia temporal entre la construcción institucional del país y la puesta en marcha del CAFTA-RD. Esto tiene consecuencias positivas en el sentido de que pudo haber facilitado los procesos de armonización legal e institucional en materia ambiental a través del SICA y la CCAD. Sin embargo, una de las causas principales de la falta de cumplimiento de las leyes nacionales en materia ambiental es que, como se mencionó, todavía falta reglamentación específica y la infraestructura institucional es débil.

A pesar de que la ratificación del CAFTA-RD en El Salvador se dio en un contexto de protestas y enfrentamientos entre los movimientos sociales (FMLN) y la Policía Nacional Civil⁴⁰⁷, hoy en día, el primer presidente de izquierda, Mauricio Funes, llama a los empresarios salvadoreños a aprovechar la oportunidad que representa el CAFTA-RD y lo lleva como tema de agenda permanente con su homólogo estadounidense⁴⁰⁸. Sin embargo, esto no quiere decir que su único interés sea el del crecimiento macroeconómico pues, como se planteó, este gobierno también está preocupado por la protección de los derechos económicos y sociales de la población.

La población civil, por su parte, se encuentra dividida en cuanto al apoyo que brinda al TLC. Como se explicó, la ratificación del CAFTA-RD enfrenta un proceso de

⁴⁰⁵ Comisión Nacional de Medio Ambiente, “Minuta de prensa: Principales elementos de la nueva institucionalidad ambiental”, [PDF], Santiago, en Sección Reforma a la Institucionalidad Ambiental, 12 de enero de 2010. Disponible en: http://www.conama.cl/portal/1301/articles-45822_recurso_1.pdf.

⁴⁰⁶ Entrevista con Edda Rossi, Jefa del Departamento de Comercio y Desarrollo Sustentable de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, realizada el 5 de mayo de 2010.

⁴⁰⁷ El diario de hoy, Protestas violentas causan caos en San Salvador, San Salvador, 28 de febrero de 2006.

⁴⁰⁸ Diario *El Pílon*, el presidente de El Salvador exhorta a provechar CAFTA, 5 de julio de 2010.

inconstitucionalidad interpuesto por dos organizaciones civiles representativas de amplios grupos sociales.

El CAFTA-RD también ha significado un impulso hacia una mayor atención por los temas ambientales. El CAFTA-RD fue el primer TLC para El Salvador en incluir el tema ambiental y tuvieron que hacerse nuevas leyes para garantizar el respeto al medio ambiente para que hubiera una cultura de protección. “Se fortaleció el Ministerio de Medio Ambiente a raíz del CAFTA-RD y se consiguió mucha cooperación, un área específica para darle seguimiento a los acuerdos ambientales de CAFTA-RD, como parte del paquete de implementación que se tuvo que hacer para llegar al tratado”⁴⁰⁹.

Diversas entidades tuvieron cambios significativos como el Consejo de la Judicatura, el cuerpo de bomberos y la Fiscalía General. Otro cambio institucional importante que se señala es que a partir de CAFTA, “la gente tiene una mentalidad distinta, le ven el lado medioambiental a lo comercial. Se creó una división nueva en el Ministerio de Medio Ambiente para ver el tema de cumplimiento en CAFTA y se designaron puntos de contacto en los ministerios ambientales de todos los países”⁴¹⁰.

Por su parte, la existencia de la Secretaría de Asuntos Ambientales ha permitido dar cauce al proceso de peticiones ciudadanas establecidas en el capítulo ambiental, lo cual, porque también fortalece la transparencia y rendición de cuentas, ha contribuido en cierta forma a afianzar el Estado de Derecho en El Salvador.

Costa Rica

Aunque es pronto para determinarlo, el Estado de Derecho de Costa Rica se vio fortalecido principalmente por el proceso ciudadano por el que atravesó la decisión nacional de integrarse al CAFTA-RD. Es de resaltar que la consulta ciudadana abrió el debate a temas importantes que no sólo tienen que ver con comercio, sino con la concientización nacional respecto a los recursos naturales y los mecanismos para su gestión. La mínima diferencia por la que triunfó el “sí” respecto al CAFTA-RD provocó que todo lo relacionado con él sea observado con especial atención por los distintos sectores sociales que participaron en la discusión previa.

La capacidad institucional de Costa Rica, al igual que en El Salvador, no ha tenido modificaciones o ampliaciones mayores, pero sí se encuentra en un proceso de construcción de

⁴⁰⁹ Entrevista con Rodolfo Villamariona, *op. cit.*

⁴¹⁰ *Ibid.*

sistemas de monitoreo del propio trabajo gubernamental, que se ve fortalecido por los numerosos mecanismos de participación ciudadana con los que cuenta el país.

Especialistas en el tema consideran que el proceso de implementación de las disposiciones ambientales ha contribuido a afianzar el Estado de Derecho en ese sentido. Desde su punto de vista, debido a que las debilidades legales en Costa Rica están relacionadas con el cumplimiento, las contribuciones del CAFTA-DR y su capítulo ambiental en términos de promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental son positivas para el país. De esta forma, aunque en Costa Rica no han habido casos de denuncia o demandas ciudadanas bajo el CAFTA-RD, el mecanismo existe para quien quiera usarlo y con ello contribuir al fortalecimiento de la aplicación de la ley⁴¹¹.

En el mismo sentido, otra de las contribuciones del CAFTA-DR tiene que ver con la transparencia. El mismo procedimiento que tienen los ciudadanos de demandar una parte que no esté aplicando de manera efectiva su legislación ambiental motiva a que exista una mayor transparencia y rendición de cuentas en las actividades con implicaciones para el medio ambiente. Esto cobra aún mayor importancia por el hecho de que los procedimientos que establece el tratado no son exclusivamente nacionales sino regionales, sometiendo a las partes a un escrutinio que va más allá de sus fronteras.

Durante las negociaciones, de acuerdo con entrevistas, “los grupos ambientalistas estaban en contra pero no valoraban el avance que sí estaba logrando el acuerdo ambiental, las mejoras al país que podía dar en términos de respetar las leyes y el CAFTA”⁴¹².

Otro especialista señala que el CAFTA-RD no generó mayores modificaciones a la legislación ambiental de Costa Rica, a excepción de la participación de la sociedad civil. En cuanto a reformas institucionales considera que es difícil atribuir al TLC nuevas leyes e instituciones, se trata más de una dinámica interna del país⁴¹³.

Perú

Muchas de las medidas de implementación incluyeron la revisión y creación de leyes, normas y reglamentos que han contribuido al fortalecimiento de las capacidades institucionales y del Estado de Derecho. Entre ellas están la Ley Marco del Sistema Nacional de Gestión Ambiental y

⁴¹¹ Entrevista con Carlos Murillo, *op. cit.*

⁴¹² *Ibid.*

⁴¹³ Entrevista con Jorge Cabrera Medaglia, *op. cit.*

la Ley General del Ambiente, que se convirtieron en el marco legal general para atender los asuntos ambientales en Perú.

Estas leyes, junto con la creación del Ministerio de Medio Ambiente, llevaron a una reorganización de los sistemas de gestión ambiental y de los organismos encargados de las políticas ambientales. La institución de un ministerio da muestra del ascenso en importancia de los asuntos ambientales para el gobierno de Perú, así como de la necesidad de responder a la diversidad de compromisos ambientales internacionales en razón de sus características de biodiversidad, superficies boscosas y riqueza en conocimientos tradicionales.

La implementación de las provisiones ambientales derivadas del TLC Perú-Estados Unidos ha tomado su tiempo. Perú era de los pocos países en la región que no tenían ministerio del ambiente lo cual se puede ver como un resultado positivo de este proceso⁴¹⁴. Sin embargo, para determinar su real efectividad habrá que esperar algún tiempo⁴¹⁵.

4.2 Mejores prácticas

México

El mecanismo que ha contribuido en forma más precisa a mejorar la rendición de cuentas —una de las principales demandas en el periodo de negociación del tratado— es el de peticiones ciudadanas (artículos 14 y 15) y los estudios del Secretariado sobre temas ambientales específicos (art. 13). Ello ha fortalecido los grupos ambientales y la participación de la sociedad civil, aún cuando las autoridades no siempre han tomado en cuenta las recomendaciones de la CCA⁴¹⁶.

En términos de las actividades de la CCA realizadas bajo su programa de trabajo, el área que ha arrojado los mejores resultados es el de “contaminantes y salud”. Éste ha sido el programa de cooperación de mayor alcance y su impulso parece coincidir con la preocupación de organizaciones ambientalistas de que la actividad productiva y comercial promovida por el TLCAN incrementaría las emisiones contaminantes con los consiguientes efectos adversos a la salud. Bajo este programa han quedado comprendidos también los temas que más fácilmente han

⁴¹⁴ *Ibid.*

⁴¹⁵ Entrevista con Isabel Calle, *op. cit.*

⁴¹⁶ Entrevista con Edit Antal, profesora-investigadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM, realizada el 21 de junio de 2010.

encontrado consenso para su ejecución por coincidir con las agendas ambientales de los tres países⁴¹⁷.

Entre los avances y logros significativos de México está, por ejemplo, la eliminación del DDT y manejo de otras sustancias químicas de preocupación común; la elaboración y publicación del Registro de Emisiones y Transferencias de Contaminantes (RETC) de México; la creación de marcos y planes de acción trilaterales para la conservación de ecosistemas y especies específicos, tales como los pastizales, la vaquita marina y la mariposa monarca⁴¹⁸.

Es necesario observar, no obstante, que la cooperación ambiental derivada del TLCAN se da entre países con grandes diferencias, no sólo en cuanto al nivel de desarrollo sino también en cuanto a disponibilidad de recursos naturales y las prioridades que cada país tiene en este sentido. Por ejemplo, mientras que para México es de gran relevancia la protección de la biodiversidad por ser un país megadiverso, para Canadá y Estados Unidos este tema no tiene la misma importancia. Por ello, de acuerdo con gente entrevistada, una lección que ha dejado la experiencia de la cooperación ambiental en América del Norte es que se deben respetar las agendas nacionales y las formas de protección ambiental de los países, ya que cada uno de ellos tiene diferentes prioridades. En otras palabras, “se puede hablar de mejores prácticas en un país en términos de protección ambiental, sin embargo, estas prácticas no necesariamente son las mejores en otros países, sobre todo cuando se trata de prácticas de un país desarrollado que se quieren imponer en un país en desarrollo”⁴¹⁹.

Chile

La inclusión de disposiciones ambientales, además de ayudar a consolidar las leyes ambientales y las instituciones dedicadas a esto, también han contribuido a la implementación de mejores prácticas ambientales, como se dio en el caso de la pesca, con la centolla, y en el caso de la producción limpia en las industrias. La inversión extranjera directa ha estimulado la producción limpia, fomentando la competitividad, tanto en empresas nacionales e internacionales en este ámbito. Ello da sentido al principio de gestión empresarial enunciado en el tratado. Las provisiones del TLC fueron un elemento más del proceso general de fortalecimiento de la institucionalidad ambiental⁴²⁰.

⁴¹⁷ Muñoz & Schatan, *op. cit.*, p.

⁴¹⁸ Entrevista con Cintia Amezcua, *op. cit.*

⁴¹⁹ Entrevista con Blanca Torres, profesora-investigadora de El Colegio de México, realizada el 14 de mayo de 2010.

⁴²⁰ Entrevista realizada a Alicia Frohmann, *op. cit.*

Otro aspecto que ha incidido en lo que a mejores prácticas se refiere, tiene que ver con los proyectos de cooperación identificados en el anexo del capítulo ambiental. Cabe resaltar sobre todo los proyectos relacionados con la contaminación atmosférica y los gases emitidos por la producción minera. También ha ayudado el mayor intercambio de experiencias, como por ejemplo, en lo relacionado a las sustancias agotadoras de la capa de ozono y en las cuestiones relativas a la tecnología⁴²¹. Sin embargo, como con los otros TLCs, la falta de recursos tanto económicos como humanos constituye una limitante para fomentar nuevos proyectos.

El Salvador

Existe un gran número de experiencias específicas exitosas en el marco de la implementación de las provisiones ambientales del CAFTA-DR. Para el caso de El Salvador, uno de ellos fue el lanzamiento de la Bolsa de Residuos Industriales de Centroamérica y El Caribe (BORSICCA) una plataforma en línea donde los residuos o subproductos pueden ser negociados para más usos o nuevos fines. Otro proyecto destacado fue el Acuerdo de Cooperación entre la Administración Nacional de Acueductos y Alcantarillados (ANDA) y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) para ayudar a fortalecer la capacidad analítica del Laboratorio de Aguas Residuales del Ministerio, con el fin de cumplir con el criterio de la Organización de Estándar Internacional (ISO, por sus siglas en inglés) ISO 17025. Este acuerdo representaba el primero de su tipo en la región⁴²².

También se señala que dentro de las mejores prácticas están aquellas relacionadas con la producción más limpia y eficiencia energética, así como el desarrollo de normas técnicas para la producción⁴²³. Finalmente, con base a entrevistas realizadas se menciona que dentro de las mejores prácticas en El Salvador, como resultado del CAFTA-DR, está el trabajo en eficiencia energética, así como en agricultura sostenible y energías alternativas⁴²⁴.

Costa Rica

En el caso de Costa Rica, según personas entrevistadas, debido al poco tiempo que ha transcurrido desde la entrada en vigor del CAFTA-DR, en este momento aún no se cuenta con un indicador sobre mejores prácticas⁴²⁵.

Por su parte, hay quienes señalan que a pesar de las disposiciones ambientales incluidas en el CAFTA-DR, la gestión ambiental en Costa Rica siguió básicamente igual. Es decir, que en

⁴²¹ Entrevista con Álvaro Sapag, *op. cit.*

⁴²² Ver http://www.caftadr-environment.org/spanish/top_menu/archive/activities_archive_by_theme.html#Theme_A.

⁴²³ Entrevista con Rodolfo Villamariona, *op. cit.*

⁴²⁴ Entrevista con Jorge Guzmán, *op. cit.*

⁴²⁵ Entrevista con Carolina Mauri.

este país el marco legal ya incluía las disposiciones ambientales del capítulo ambiental del CAFTA-DR, por lo que en realidad no ha habido cambios⁴²⁶.

Perú

En numerosas disposiciones ambientales del TLC y del ACA, se hace referencia a la importancia de la participación pública; en este sentido, el reglamento sobre transparencia, acceso a la información pública ambiental y participación y consulta ciudadana en asuntos ambientales, publicado recientemente, refuerza el derecho a la participación y acceso a la información.

El reglamento de transparencia señala mecanismos de participación ciudadana, lo que en principio debe contribuir al mejoramiento del diálogo entre los sectores público y privado y demás grupos de interés de la sociedad civil, para la adopción de políticas ambientales nacionales sobre la base de un mayor consenso.

Por el contrario, en el ámbito de las solicitudes sobre asuntos de cumplimiento establecidas en el artículo 18.8 del TLC, al no existir una secretaría que reciba las solicitudes ciudadanas, este mecanismo todavía no puede emplearse y con ello determinarse su utilidad.

En relación al TLC, el artículo 47 señala que el MINAM es la entidad competente para recibir consultas y reclamaciones por infracciones de la legislación en el marco de convenios ambientales internacionales y acuerdos comerciales con contenido ambiental, lo cual brinda una mayor certeza a los mecanismos establecidos dentro de las disposiciones ambientales del TLC.

Esta ley denota avances en los asuntos de participación civil, aunque las manifestaciones de las comunidades indígenas de la Amazonia peruana, invocando el Convenio 169 de la OIT, respecto a la consulta de los pueblos autóctonos, permite cuestionar la aplicación efectiva de los mecanismos de consulta.

También hay que recordar que el Congreso de la República otorgó al ejecutivo facultades para legislar con el fin de facilitar la implementación del TLC con Estados Unidos mediante la Ley 29157, con lo que se emitieron unos 100 decretos legislativos⁴²⁷, hecho que es parte de los cuestionamientos de la opinión pública, ya que tales decretos se hicieron sin un proceso de consulta ciudadana.

⁴²⁶ Entrevista con Jorge Cabrera Medaglia.

⁴²⁷ Manuel Pulgar-Vidal O., *op. cit.*, p. 393.

Entre las mejores prácticas también se debe considerar que la inclusión del tema de biodiversidad en el TLC ha sido un éxito por parte de Perú, tomando en cuenta que Estados Unidos no es parte del CDB.

Dentro de las mejores prácticas derivadas del TLC se atribuye la generación de mayor conciencia pública en los temas ambientales y, por esta razón, se requieren canales de diálogo y discusión que promuevan el consenso⁴²⁸. A su vez, también se señala que lo más importante ha sido el establecimiento de un proceso transparente, participativo y abierto para impulsar las medidas necesarias para cumplir con las obligaciones previstas en el tratado⁴²⁹. Por otro lado, también se considera que es difícil establecer cuáles son las mejores prácticas ya que ha sido muy poco el tiempo que ha transcurrido desde la entrada en vigor del acuerdo⁴³⁰.

4.3 Mejoramiento del clima de negocios y competitividad

México

Para el caso de México, dentro de las recomendaciones sobre cómo construir a partir de la implementación para mejorar la competitividad y el clima de negocios en el país, en general, la gente entrevistada señala que las bases para ello ya existen. Se cuenta ya con las leyes y las instituciones necesarias para fomentar mejores prácticas en términos ambientales tanto de la sociedad civil como de los sectores productivos y exportadores. Sin embargo, a pesar de que el TLCAN a través del ACAAN promueve como objetivo la efectiva aplicación de la legislación ambiental, en México esto todavía no ha llegado a alcanzarse a plenitud. En el ámbito empresarial, por ejemplo, aunque ha habido un cambio en algunos empresarios —particularmente de las grandes empresas—, ya que se toma en cuenta la legislación ambiental en el desarrollo de proyectos, todavía sigue habiendo resistencia por parte de algunos para aceptar los criterios ambientales. Por ello, de acuerdo con entrevistas, es necesario un cambio, que el sector productivo participe más en la implementación de las disposiciones ambientales previstas en el TLCAN y vea la inclusión de normas ambientales como una oportunidad en beneficio de ellos y los propios consumidores⁴³¹.

En México ha sido moderada la participación del sector privado en la implementación de las provisiones ambientales del TLCAN, lo cual ha sido perjudicial, ya que es este sector el que

⁴²⁸ Entrevista con Lupe Guinand, *op. cit.*

⁴²⁹ Entrevista con Jaime Dupuy, *op. cit.*

⁴³⁰ Entrevista con Isabel Calle, *op. cit.*

⁴³¹ Entrevista con Gustavo Alanís, Edit Antal, Blanca Torres, *op. cit.*

está en posición de limitar la contaminación al aplicar tecnologías verdes⁴³². Asimismo, se señala que es necesario lograr que las pequeñas y medianas empresas incorporen en sus procesos prácticas amigables con el medio ambiente ya que gran parte de la contaminación deriva de este sector.⁴³³ Finalmente, las disposiciones ambientales en los tratados de libre comercio no están desapareciendo, al contrario, se van consolidando, por lo que adaptarse a estas tendencias de los mercados mundiales será un requisito para el éxito y sobrevivencia de las empresas.

Chile

El TLC ha contribuido a mejorar el clima de negocios y la competitividad, puesto que se ha eliminado la posibilidad de encontrar nuevas barreras al comercio y se favorece la inversión limpia entre los dos países. El sector exportador de Chile ha sabido explotar las demandas ambientales para así posicionarse como un sector competitivo a nivel internacional. Ello lo ha hecho no por que el TLC así lo haya exigido, sino por la convicción, desde años anteriores, de ir a la vanguardia. Incluso han surgido en el país numerosas empresas orientadas a ofrecer servicios ambientales.

Sin embargo, es importante hacer una serie de consideraciones respecto a este tema. Una cosa es mejorar el clima de negocios y otra es contribuir al mejoramiento del comercio sustentable. La relación comercial entre Chile y Estados Unidos se sigue sustentando en las exportaciones chilenas de productos basados en el procesamiento de recursos naturales y en las importaciones de productos manufacturados desde Estados Unidos. Esto lleva a plantear si la cuestión sobre el acuerdo comercial ha incentivado una nueva estructura productiva en Chile.

De acuerdo con gente entrevistada, es imposible mejorar la competitividad, la reforma política, el fortalecimiento de la capacidad institucional y el clima de negocios a partir de la implementación de un mero acuerdo⁴³⁴. Ello debe darse a partir de un desarrollo endógeno y de políticas orientadas hacia ese fin, en las que el acuerdo complemente lo elaborado por el gobierno en otras instancias. Por ello, esperar que el simple acuerdo mejore las cosas no es la solución a problemas más graves.

El Salvador

En cuanto al mejoramiento del clima de negocios, vale la pena mencionar el intento que está haciendo El Salvador por entrar en el mercado de los residuos industriales, para reincorporarlos a

⁴³² Entrevista con Edit Antal, *op. cit.*

⁴³³ Entrevista con Mario Duarte, *op. cit.*

⁴³⁴ Entrevista realizada a Alicia Frohmann, *op. cit.*

las cadenas productivas del país y de la región, aunque es todavía muy pronto para hablar de resultados.

El impacto de la implementación de las disposiciones ambientales del TLC en el clima de negocios de El Salvador se ha visto en la producción de productos orgánicos. Aunque está en una etapa inicial, también ha habido transferencia de tecnología e inversión extranjera directa así como mayor inversión, porque se sabe que hay una cultura de cumplimiento⁴³⁵.

Funcionarios del USTR de Estados Unidos señalan que como resultado de la implementación de las provisiones ambientales del CAFTA-DR, se está viendo un cambio en la actitud de las personas con las que se trabaja. Ahora están más conscientes sobre el medio ambiente y el mejoramiento de las prácticas ambientales a partir de una mayor atención en temas de cambio climático y energía, incluyendo la transición hacia estándares de eficiencia energética⁴³⁶.

Por su parte, los funcionarios que han impulsado el CAFTA-RD opinan que la relación de la implementación de las provisiones ambientales del TLC con una agenda más amplia para mejorar el clima de negocios, competitividad y productividad ha sido significativa. Se hicieron estudios para determinar cuáles eran las mejores prácticas en el sector agrícola y lácteo para optimizar la productividad y la prueba es que nuevos sectores están interesados en hacer algo equivalente. Asimismo, se señala que los empresarios ven ahora las ventajas de las normas ambientales, sobre todo si quieren exportar al mercado de Estados Unidos. Estas actitudes se ven más claramente en términos de obtener un eco-etiquetado para que un producto pueda introducirse en el mercado de Estados Unidos.

Igualmente, señalan que cada vez más empresas se están incorporando a herramientas como los Acuerdos Voluntarios de Producción más Limpia pues se han dado cuenta de las ventajas que esto supone para mejorar su producción y aumentar su competitividad⁴³⁷.

Costa Rica

En el caso del sector privado, Costa Rica parece estar teniendo un avance importante en cuanto a los Acuerdos de Producción más Limpia ya que promueve estas herramientas desde el MINAET, en coordinación con los ministerios de Agricultura y Ganadería, Trabajo y Seguridad Social.

⁴³⁵ Entrevista con Rodolfo Villamariona, *op. cit.*

⁴³⁶ Entrevista con Robert Wing y Abby Lindsay, *op. cit.*

⁴³⁷ Entrevista con Rodolfo Villamariona, *op. cit.*

En la opinión de un investigador de la Universidad Nacional, las provisiones ambientales incluidas en el TLC sí han causado un cambio cultural en la actitud empresarial del sector exportador del país ya que generaron una mayor conciencia en estos sectores en términos de considerar la variable ambiental, cosa que hace 20 años no sucedía. La inclusión del tema ambiental en los tratados de libre comercio, ha generado un mayor conocimiento por parte de los empresarios sobre la necesidad de incluir medidas ambientales en sus procesos para no perder competitividad. Sin embargo, las empresas no van a ubicarse en Costa Rica por la imagen ambiental sino por muchas otras variables (servicios, mano de obra, infraestructura y, entre otros, el respeto por el medio ambiente, pero eso es en última instancia). “La imagen verde ayuda pero no tiene que ver con CAFTA necesariamente”⁴³⁸.

Perú

En términos del mejoramiento del clima de negocios en Perú, las opiniones coinciden en que todavía es precipitado hablar de resultados ya que, “apenas, el empresariado peruano está enterándose del tema ambiental y de sus retos, [pues lo ven más en referencia a la existencia de] un mercado externo. Las grandes empresas han empezado a ver las oportunidades comerciales de lo ambiental, por ejemplo, el tema de los biocombustibles. La implementación y los nuevos mercados han generado un mayor interés de ciertas empresas de explorar estas opciones”⁴³⁹.

Sí ha habido reuniones donde participaban el sector minero e industrial, pero se han concentrado más en temas sobre *dumping* y no tanto en lo ambiental, aunque cada vez hay más conciencia de la normatividad ambiental y de la importancia de cumplir con estándares internacionales como ISO 14001⁴⁴⁰.

4.4 Principales desafíos de la implementación

México

El mayor desafío para la entrada en vigor del TLCAN fue la condicionalidad que se estableció para que se incluyeran provisiones ambientales en el tratado para que éste fuera aprobado. Como se mencionó, los principales promotores de ello fueron el Congreso de Estados Unidos y las ONGs ambientalistas de los tres países. De hecho, el contacto que tuvieron las ONGs mexicanas

⁴³⁸ Entrevista con Carlos Murillo, *op. cit.*

⁴³⁹ Entrevista con Lupe Guinand, *op. cit.*

⁴⁴⁰ Entrevista con Isabel Calle, *op. cit.*

con sus contrapartes en Estados Unidos y Canadá les permitió consolidarse gracias al acceso de información y los fondos que obtuvieron.

Una vez el TLCAN entró en vigor, un desafío importante en la implementación de las provisiones ambientales ha sido lograr el fortalecimiento del consenso político que respalde las instituciones de la cooperación ambiental en el marco del ACAAN. Al respecto, funcionarios de gobierno señalan la importancia de construir el consenso político que respalde las instituciones de la cooperación ambiental en el marco de los TLCs y que se pueda garantizar su financiamiento para establecer e implementar programas y actividades de cooperación ambiental que vayan más allá de la letra de los acuerdos⁴⁴¹.

Otro desafío tiene que ver con las relaciones entre los órganos de la CCA⁴⁴². De hecho, uno de los principales desafíos de la implementación a lo largo de los 16 años de existencia del ACAAN ha sido superar las diferencias entre las distintas instituciones del ACAAN. Como se señaló, el Consejo, el Secretariado y el CCPC han entrado frecuentemente en conflicto debido a múltiples factores, entre los que están la falta de claridad acerca de la autonomía que podía llegar a tener el Secretariado, las numerosas iniciativas que éste ha tenido para estudiar problemas e impulsar una cooperación más allá de lo que originalmente se había previsto y la falta de claridad acerca de la jerarquía del Secretariado y del Consejo. Este último ha considerado que durante algunos periodos el primero se ha convertido en una entidad supranacional más que trinacional. De hecho, en sus primeros años, las autoridades comerciales de México alegaban que el Secretariado representaba más los intereses de las ONGs que los de las partes. Ello ha derivado en tensiones entre el Secretariado y el Consejo.

También ha habido desencanto entre el Consejo y el CCPC pues las recomendaciones de este último no siempre reciben la atención que desearía el Consejo. Por su lado, el CCPC, que representa la voz de la sociedad civil y que debe apoyar al Secretariado y al Consejo, ha sido visto como un organismo con funciones ambiguas y poco consistente, al tiempo que éste considera que se avanza demasiado lentamente en la cooperación, que no se toma en cuenta suficientemente su propia agenda dentro de la CCA y que los gobiernos obstaculizan su labor.

El proceso de implementación de las provisiones ambientales del TLCAN no ha concluido, ya que es un acuerdo vivo y en constante dinamismo con muchas oportunidades de

⁴⁴¹ Entrevista con Cintia Amezcua, *op. cit.*

⁴⁴² Entrevista con Edit Antal, *op. cit.*

transformarse, reinventarse y adaptarse a las condiciones actuales. De hecho, una de las principales virtudes de la CCA ha sido su capacidad de adaptación a los desafíos ambientales en la región. Un ejemplo de ello es la negociación del programa de trabajo 2010–2015 el cual, como se mencionó, por primera vez incorpora temas de cambio climático en la agenda ambiental trilateral, como los proyectos sobre economías bajas en carbono.

Aunque México se ha beneficiado en ciertos aspectos derivados de la implementación del ACAAN, aún existen retos a nivel regional que superar, entre los que destaca la necesidad de una mayor creatividad para lograr consensos sobre las prioridades ambientales entre socios, lograr el mantenimiento del nivel de interés político regional, asegurar recursos adicionales para la continuidad de proyectos o el desarrollo de nuevas iniciativas, y la actualización de la agenda de cooperación conforme a la evolución de la agenda ambiental y de las circunstancias regionales⁴⁴³.

Finalmente, otro desafío con el cual se ha enfrentado la CCA y sigue sin resolverse es la falta de conocimiento del público en general de la existencia del ACAAN. “En el CCPC se han dado cuenta de que muy poca gente conoce a la CCA lo cual genera que se pierdan oportunidades de trabajo en beneficio del medio ambiente de la región y de oportunidades de cooperación regional”⁴⁴⁴.

Chile

La incorporación de la participación ciudadana ha sido uno de los elementos más importantes del capítulo. Sin embargo, también ha sido uno de los que mayores desafíos que ha traído, ya que se han presentado problemas para incorporar la participación en lo relativo a la implementación del tratado. Esto se debe a que no existe un mecanismo exclusivo para la canalización de demandas ciudadanas que surjan de la implementación de este acuerdo. Por otra parte, como ya se ha mencionado anteriormente, las peticiones ciudadanas raramente pueden llegar hasta un expediente de hechos, además de que hace falta la construcción de mecanismos de transparencia que brinden una mayor información sobre los proyectos de cooperación y los programas de trabajo.

Es necesario que el gobierno chileno ofrezca una mayor transparencia en la información, en ese sentido. Aunque es posible encontrar en las distintas páginas del gobierno información sobre el TLC Chile-Estados Unidos, es muy difícil encontrar un seguimiento sobre la

⁴⁴³ Entrevista con Cintia Amezcua, *op. cit.*

⁴⁴⁴ Entrevista con Gustavo Alanís, *op. cit.*

implementación de las disposiciones ambientales, en especial con lo relacionado a los proyectos de cooperación y los programas de trabajo. Tampoco es posible identificar con claridad el papel de la Comisión de Asuntos Ambientales y del Consejo de Asuntos Ambientales en la puesta en práctica del tratado en materia ambiental.

El Salvador

Un desafío inherente al CAFTA-DR ha sido el número de países que lo conforman, por lo que la coordinación del trabajo ha implicado un especial reto en el proceso de implementación. Por otro lado, otro desafío para El Salvador ha sido la búsqueda por armonizar sus leyes ambientales con los parámetros internacionales, para así formar parte de diversos acuerdos multilaterales, que son promovidos por el propio CAFTA-RD (art. 17.2). Además, el cumplimiento de mejores estándares, cuando menos legales, podría abrirle a El Salvador posibilidades de acceder a financiamientos internacionales con fines ambientales.

Otro de los desafíos para El Salvador tiene que ver con la aplicación efectiva de su legislación ambiental. Como se mencionó previamente, debido a una debilidad institucional, salvo algunas excepciones, El Salvador no ha podido llevar a cabo esta tarea cabalmente. La implementación de los nueve instrumentos de política ambiental contemplados en la Ley de Medio Ambiente (LMA) se ha concentrado sólo en la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA). Además, la falta de capacidad institucional y la escasez de la información han limitado las posibilidades para monitorear la implementación de los Planes de Gestión Ambiental (PGA), incluyendo acciones de prevención y compensación, la capacidad de probar que el ambiente no está mejorando y que el desarrollo está siendo afectado.

El establecimiento del Consejo Nacional del Medio Ambiente, al que hace alusión el tratado, representa otro desafío ya que no ha tenido una actividad tangible en El Salvador. Como se mencionó, en el balance que realizó la OEA en materia ambiental del CAFTA-RD en 2009, no se hace mención alguna sobre el CONAMA, cuando justamente el hacer recomendaciones es una de sus principales funciones.

En una perspectiva más optimista, de acuerdo con entrevistas realizadas, además de los temas normales de negociación no hubo otros obstáculos, pero como el TLC era un tema nuevo para Centroamérica, tenía que tratarse con delicadeza porque implicaría mucho trabajo y muchas

cosas nuevas. Tuvo que hacerse con extrema cooperación de los ministerios de medio ambiente de los países⁴⁴⁵.

Costa Rica

El hecho de que el CAFTA-DR en Costa Rica haya sido aprobado por un mínimo margen durante el referéndum, habla de un gran número de costarricenses que no necesariamente apoyaban este proyecto. En este sentido, uno de los principales desafíos para el tratado en este país es justamente lograr la legitimidad necesaria para una efectiva implementación de las disposiciones ambientales, que ayuden a consolidar la aplicación efectiva de la legislación ambiental, uno de los principales objetivos del capítulo 17 del CAFTA-DR.

Algunos opinan que uno de los principales desafíos es que falta un enfoque integral de coordinación entre las instancias involucradas: Fiscalía, Procuraduría, Ministerio de Ambiente y Tribunal Ambiental Administrativo. Asimismo, señalan que aún se están elaborando los procedimientos para interponer las comunicaciones relativas a la aplicación de la legislación ambiental” (art. 17.7), que debe ser complementada con información para la población, para que conozca los procedimientos para hacer denuncias y los mecanismos propios para lograr reparaciones en caso de daño ambiental⁴⁴⁶.

Hay quienes, desde las instituciones ambientales y la academia, opinan que son necesarios cambios institucionales. Los ministerios de medio ambiente y salud deben jugar un rol más activo en la negociación de acuerdos comerciales y trascendiendo su ámbito de negociación no sólo a los capítulos directamente relacionados con el medio ambiente sino también a las implicaciones ambientales de otros temas, como pueden ser las inversiones. Desde el punto de vista institucional, entonces, los ministerios de ambiente deben asumir un rol mucho más activo en la negociación del tema comercio-medio ambiente. Además, deben prepararse para considerar la temática desde el punto de vista transversal, lo cual requiere la creación de una importante capacidad institucional⁴⁴⁷.

Con respecto al ACA resalta la falta de información disponible a través de los medios electrónicos, al parecer “aún está en proceso de trabajo para su implementación”⁴⁴⁸, por lo que no se encontraron referencias sobre la reunión de su Comisión y por lo tanto tampoco se ha

⁴⁴⁵ Entrevista con Rodolfo Villamariona, *op. cit.*

⁴⁴⁶ Entrevista con Carolina Mauri.

⁴⁴⁷ Cabrera, Jorge, *op. cit.*, p. 5.

⁴⁴⁸ *Ibid.*

establecido su programa de trabajo. En cuanto a los mecanismos operativos para la canalización de la cooperación hay que considerar que el Congreso de Estados Unidos debe aprobar presupuestos de cooperación que se ejecutan a través de la USAID⁴⁴⁹.

También existe la opinión de que el mayor desafío en la implementación es la coordinación con la región. No es lo mismo coordinar dos países que siete y sobre todo países en desarrollo y Estados Unidos⁴⁵⁰.

Perú

Aunque el TLC ha fomentado la discusión en el sector forestal, la participación y consulta pública, los especialistas coinciden en que los mayores desafíos precisamente están en lograr consensos en estos temas. El claro ejemplo es la aprobación de la Ley Forestal, recién presentada al Congreso, luego de que el gobierno intentó dar lugar a las demandas de las comunidades indígenas. Asimismo, un desafío urgente de Perú es cumplir con la implementación plena del anexo forestal incluido en el Capítulo 18.

En febrero de 2010, se dieron las primeras reuniones de la Comisión de Libre Comercio y del Consejo de Asuntos Ambientales, precisamente para dar seguimiento a la implementación del TLC y sus disposiciones en materia de medio ambiente, por lo que aún quedan varias cuestiones por tratar.

Otro desafío es el establecimiento de la Secretaría para que cualquier persona de cualquiera de las partes pueda presentar una solicitud invocando que una de las partes está dejando de aplicar efectivamente su legislación ambiental.

De esta manera, el balance respecto a la implementación de las disposiciones ambientales emanadas del TLC entre Perú y Estados Unidos sigue en construcción.

4.5 Recomendaciones

México

Dentro de las recomendaciones derivadas de la experiencia de México en la implementación de las disposiciones ambientales del TLCAN se encuentran:

- La necesidad de contar con una efectiva coordinación interinstitucional a nivel doméstico entre las autoridades ambientales y comerciales de forma básica; pero también con otros sectores: salud, agricultura, transporte, energía y hacienda, en la medida de lo necesario⁴⁵¹

⁴⁴⁹ Pulgar-Vidal O., Manuel, *op. cit.*, p. 371.

⁴⁵⁰ Entrevista con Carlos Murillo.

- Propiciar y facilitar que el público se involucre a partir de fases tempranas: desde el proceso de selección de las áreas específicas de cooperación ambiental a incluir en el contexto de los acuerdos comerciales ambientales, hasta el uso de mecanismos de participación y, en su caso, denuncia ciudadana (construcción de consensos, corresponsabilidades y sostenibilidad de proyectos a mediano y largo plazos)⁴⁵²
- Lograr que el sector empresarial se involucre en la implementación de las provisiones ambientales derivadas de un acuerdo comercial, que haga suya esta problemática⁴⁵³
- Es necesario que se dé a conocer en los ámbitos estatales y municipales información sobre las herramientas que brinda el TLCAN en materia ambiental y, particularmente, de las posibilidades que ofrece la CCA⁴⁵⁴
- Incluir consideraciones ambientales en las negociaciones de libre comercio, pero otorgando a las instituciones creadas para implementar estas provisiones mayor autonomía e independencia de los órganos gubernamentales de medio ambiente⁴⁵⁵
- Invertir más en recursos humanos. Los funcionarios públicos dedicados a la implementación de las provisiones ambientales del TLCAN son pocos y la carga de trabajo es bastante grande⁴⁵⁶.

Chile

Entre las recomendaciones que a partir de la experiencia chilena pueden formularse se encuentran las siguientes:

- Promover la inclusión de provisiones ambientales en los acuerdos comerciales, ya que potencia la competitividad de los exportadores y legitima el proceso de apertura comercial
- Las disposiciones ambientales en un acuerdo de libre comercio deben respetar el cumplimiento de la legislación nacional ambiental
- Se debe mantener un diálogo siempre abierto entre el sector público y sector privado, incluyendo a los representantes de la pequeña y mediana empresa⁴⁵⁷

⁴⁵¹ Entrevista con Cintia Amezcua, *op. cit.*

⁴⁵² *Ibid.*

⁴⁵³ Entrevista con Gustavo Alanís, *op. cit.*

⁴⁵⁴ *Ibid.*

⁴⁵⁵ Entrevista con Edit Antal, *op. cit.*

⁴⁵⁶ Entrevista con Mario Duarte.

⁴⁵⁷ Entrevista con Álvaro Sapag, *op. cit.*

- De la misma manera, es importante incorporar a este diálogo a la sociedad chilena en general. Ello brinda legitimidad al proceso, además de que se incluyen sus principales demandas
- En cuanto al financiamiento, uno de las recomendaciones es la de crear un fondo para financiar proyectos de cooperación⁴⁵⁸. De lo contrario, los proyectos que surgen se quedan estancados
- Es necesario un encadenamiento productivo que garantice el cumplimiento de la normatividad ambiental. Las grandes empresas deben apoyar a sus proveedores (pymes) con entrenamiento y financiamiento para que cumplan con la legislación ambiental⁴⁵⁹
- En el ámbito empresarial es importante ir a la vanguardia en el cumplimiento de las provisiones ambientales sin necesidad de esperar a que el TLC establezca qué hacer⁴⁶⁰.

El Salvador

Entre las recomendaciones de la experiencia salvadoreña se encuentran las siguientes:

- Gran utilidad de los procedimientos de peticiones ciudadanas y de los mecanismos de solución de controversias ya que ayudan a crear voluntad política y actúan como catalizadores⁴⁶¹
- Importante incluir en las etapas de negociación de disposiciones ambientales en TLCs a especialistas que conozcan las necesidades del país en estos temas
- Los puntos de contacto no deben de resolver todo por sí mismos sino que deben buscar apoyo en especialistas conocedores de los temas⁴⁶²
- Asumir la inclusión de temas ambientales en los acuerdos comerciales como algo positivo ya que representa una oportunidad para el desarrollo. Por ello, es importante que los compromisos que se adquieran se adecúen a las realidades nacionales⁴⁶³.

Costa Rica

De la experiencia en Costa Rica se extraen las siguientes recomendaciones:

- Aprovechar la inclusión de provisiones ambientales dentro de los TLC para incentivar la producción más limpia, mediante el cumplimiento de la normativa ambiental del país y

⁴⁵⁸ *Ídem.*

⁴⁵⁹ Entrevista con Edda Rossi, *op. cit.*

⁴⁶⁰ Entrevista con María Teresa Arana, *op. cit.*

⁴⁶¹ Entrevista con Robert Wing y Abby Lindsay, *op. cit.*

⁴⁶² *Ibid.*

⁴⁶³ Entrevista a Rodolfo Villamariona, *op. cit.*

de mecanismos y tecnología que reduzcan el impacto ambiental negativo y que aumenten la competitividad y desempeño ambiental de las empresas

- Promover mecanismos políticos e incentivos financieros y no financieros que estimulen mayor participación del sector empresarial⁴⁶⁴
- El negociador de las provisiones ambientales en los TLC debe perder el miedo por el tema ambiental, y más si el país tiene riqueza de recursos naturales para asegurar que sean bien utilizados⁴⁶⁵
- Los ministerios de medio ambiente deben ser proactivos e incluso más agresivos para que la inversión extranjera respete los recursos naturales⁴⁶⁶
- Una mejor aplicación de la legislación ambiental no sólo beneficia al medio ambiente sino también al comercio, ya que da al país una mejor imagen corporativa. A corto plazo, las disposiciones ambientales se ven como una barrera no arancelaria, pues no se logra ver que a largo plazo se obtiene el beneficio de la eco-eficiencia⁴⁶⁷

Perú

De la experiencia peruana se derivan las siguientes recomendaciones:

- Evitar la politización del tema. La protección del medio ambiente y los recursos naturales es un tema que beneficia a todos⁴⁶⁸
- Se debe privilegiar las cuestiones nacionales. Los cambios se deben hacer para beneficio del país. Es necesario eliminar la percepción de que los TLC son solucionadores o destructores, ya que se ha creado demasiada expectativa hacia estos instrumentos⁴⁶⁹
- Es imperante que en los procesos de negociación e implementación existan consultas ciudadanas con una amplia población, incluyendo indígenas y campesinos⁴⁷⁰
- Es primordial que se cuente con una ley de consulta que permita la inclusión de la sociedad civil antes de la entrada en vigor de un tratado de libre comercio⁴⁷¹

⁴⁶⁴ Entrevista con Carolina Mauri.

⁴⁶⁵ Entrevista con Carlos Murillo, *op. cit.*

⁴⁶⁶ *Ibid.*

⁴⁶⁷ OEA, “Comercio y medio ambiente: capacidad ambiental e institucional de la región Centroamericana y el Caribe frente al libre comercio”, San Domingo, República Dominicana, en: <http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/DOCUMENT/Informe%20Final%20%20Taller%20RD.pdf>

⁴⁶⁸ En opinión del Lupe Guinand, el tema en Perú se ha politizado complicando la implementación, ya que el entorno regional ha influido debido a que desde la visión gubernamental quien defiende los temas ambientales y sociales y critica a los TLC tiene una visión *chavista* o *evista*, es decir, se cuestiona si el tema es importante para Perú o si sólo ha tomado medidas por presión de Estados Unidos. Lo que sí se reconoce es que el TLC ha hecho surgir discusiones sobre los temas ambientales y los ha colocado en la agenda política. Entrevista con Lupe Guinand, *op. cit.*

⁴⁶⁹ *Ibid.*

⁴⁷⁰ Entrevista con Isabel Calle, *op. cit.*

⁴⁷¹ *Ibid.*

- Es imprescindible que el Estado asuma las tareas de implementación al más alto nivel, para asegurar la adecuada coordinación entre todos los sectores involucrados y darle la prioridad del caso, en calidad de tema que debiera ser incluido en la agenda prioritaria de gobierno⁴⁷²
- El trabajo de implementación necesariamente tiene que ir de la mano con el adecuado financiamiento, lo cual incluye no solo los aspectos logísticos (reuniones de negociación, elaboración de documentos, entre otros), sino principalmente tener funcionarios calificados y adecuadamente remunerados que se encarguen del manejo de estos temas⁴⁷³
- Dado que en algunos casos los temas que se negociaron resultan novedosos (como, por ejemplo, para Perú el tema forestal), es necesario buscar las fuentes de cooperación internacional necesarias, no sólo en materia económica sino también en asuntos técnicos⁴⁷⁴
- Considerando que los resultados de la implementación —en el corto plazo— se traducirán en normas legales, es necesario involucrar desde un inicio al Congreso, con lo cual se asegura la legitimidad del proceso⁴⁷⁵.

⁴⁷² Entrevista con Jaime Dupuy, *op. cit.*

⁴⁷³ *Ibid.*

⁴⁷⁴ *Ibid.*

⁴⁷⁵ *Ibid.*

Conclusiones

La inclusión de provisiones ambientales dentro de los tratados de libre comercio no se realiza para promover mayor comercio entre las partes. Más bien, se incorporan consideraciones ambientales dentro de los TLC para evitar que el comercio genere presiones sobre el medio ambiente. Por ello, en general, para las autoridades comerciales incorporar capítulos sobre medio ambiente o acuerdos paralelos sobre el mismo tema en los acuerdos comerciales son “males” necesarios que hay que aceptar para lograr el objetivo de promover el comercio.

En los casos de estudio analizados, en todos los países —excepto Chile que tenía ya la experiencia del TLC con Canadá—, la mera inclusión de provisiones ambientales dentro de los tratados con Estados Unidos significó en sí una acción de implementación, en el sentido de formalizar institucionalmente (a través de los capítulos o los acuerdos paralelos sobre medio ambiente) el tema del medio ambiente en el ámbito comercial.

La implementación también incluye un cambio en las preferencias y percepciones de los actores involucrados para adaptarse a las nuevas circunstancias de un acuerdo internacional. En los estudios abordados, esto sucedió como ya se mencionó, en las autoridades comerciales, pero también implicó una mayor conciencia de la problemática ambiental por parte de la sociedad civil y permitió que las autoridades ambientales se incorporaran a una temática que no estaba originalmente contemplada dentro de su jurisdicción.

Es de resaltar también que, aunque los textos de los tratados se parecen, cada uno cuenta con circunstancias específicas al país latinoamericano en cuestión, aunque no es así para el caso de Estados Unidos. El caso más claro de esto es el TLC entre Perú y Estados Unidos en donde se incluyó un anexo forestal por la importancia de este sector para Perú.

En este sentido, la incorporación de provisiones ambientales en los tratados de libre comercio estudiados no ha sido un proceso estático. Desde la negociación del TLCAN, pasando por el TLC Chile-Estados Unidos y luego el CAFTA-DR, muchas cosas han ido cambiando y estos cambios han derivado en nuevos contenidos fruto de la negociación y de la tendencia internacional sobre materias que han adquirido mayor relevancia. Así, en el caso del TLC Perú-Estados Unidos, por ejemplo, la introducción de nuevos contenidos referidos a la diversidad biológica o, como se comentó, al tema forestal, pone en evidencia que éste no es un proceso estático.

La inclusión de provisiones ambientales dentro de los tratados de libre comercio no puede ni debe ser la solución a la problemática ambiental de cada país individualmente. Como se menciona en los cuatro tratados estudiados, el principal objetivo de incluir asuntos ambientales es contribuir a la aplicación efectiva de la legislación ambiental nacional. En este sentido, un verdadero balance de la implementación debería medirse en esos términos, en qué tanto ha contribuido el tratado a la mejor aplicación de la legislación ambiental.

De la misma forma, el tema ambiental debe ser transversal. Un acuerdo de libre comercio, aunque pueda tener impactos en el desarrollo sustentable, no puede ni debe pretender convertirse en el principal instrumento para promover la aplicación de la legislación ambiental. Las negociaciones relacionadas con servicios, propiedad intelectual e inversiones, por ejemplo, también requieren de una adecuada comprensión de su dimensión ambiental.

Referencia bibliograficas

Caso de estudio México

- Anderson, Terry L. (ed.), *NAFTA and the Environment*, San Francisco, Pacific Research Institute, 1993.
- Bendesky L, Bramble B. & Owen S., Four Year Review of the North American Agreement on Environmental Cooperation, CEC, Montreal, junio, 1998.
- Díez, Jordi, Political Change and Environmental Policy in Mexico, Nueva York, Routledge, 2006, p. 282.
- Emerson P. and Collinge R., *The Environmental Side of North American Free Trade*, en Anderson, Terry L. (ed.), *NAFTA and the Environment*, San Francisco, Pacific Research Institute, 1993.
- EPA-, SEMARNAT. *Frontera 2012: programa ambiental México-Estados Unidos*, EPA-SEMARNAT, Washington-México, 2003.
- EPA, SEMARNAP. Programa Frontera XXI México-Estados Unidos: Reporte de Avances 1996–2000, EPA-SEMARNAP, Washington-México, 2000.
- EPA-SEMARNAP. United States-Mexico Border XXI Environmental Indicators 1997, EPA-SEMARNAP, Washington-México, 1997.
- Hogenboom, Barbara, *Mexico and the NAFTA Environment Debate*, Amsterdam, International Books, 1998.
- Hufbauer, Gary, et al., *NAFTA and the Environment: Seven Years Later*, Washington DC, Institute for International Economics, 2000.
- Johnson, Pierre Marc & Beaulieu, André, The Environment and NAFTA, Understanding and Implementing the New Continental Law, Washington DC, Island Press, 1996.
- Johnson, Pierre Marc, Haverkamp, Jennifer, Basurto, Daniel, et. al., Diez años de cooperación en América del Norte. Informe del Comité de Revisión y Evaluación del Decenio al Consejo de la CCA, Montreal, CCA, 2004, p. 82.
- Mann, Howard & von Moltke, Konrad, NAFTA's Chapter 11 and the Environment, Addressing the Impacts of the Investor-State Process on the Environment, International Institute for Sustainable Development, Winnipeg, 1999.

- Muñoz, Carlos & Schatan, Claudia, *Cooperación ambiental en el TLCAN y perspectivas para el TLCCA-Estados Unidos*, ONU-CEPAL, 2005, p. 61.
- Ramírez, Ricardo, *The Implementation of Preferential Trade Agreements in Latin America*, TLCAN, Washington DC, IADB, 2009.
- Response of the Administration to Issues Raised in Connection with the Negotiation of the North American Free Trade Agreement, transmitted to the Congress by the President [Bush] on May 1, 1991.
- Salinas-León, Roberto, *Free Trade and Free Markets: A Mexican Perspective of the NAFTA*, in Anderson, Terry L. (ed.), *NAFTA and the Environment*, San Francisco, Pacific Research Institute, 1993.
- Schatan, Claudia, “Mexico’s Manufacturing Exports and the Environment under NAFTA”, paper presented at the North American Symposium on Understanding Linkages between Trade and Environment, Washington DC, October 11–12, 2000.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, *Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN)*, México, Porrúa, 1993.
- Secretaría de Comercio y Fomento Industrial (SECOFI), *Tratado de Libre Comercio de América de Norte (TLCAN)*, México, Porrúa, 1993.
- Von Bertrab, Hermann, *Negotiating NAFTA. A Mexican Envoy’s Account*, The Washington Papers /173, Westport, Center for Strategic Studies, 1997.

Páginas de Internet

<http://www.cocef.org>.

<http://www.cec.org>.

Caso de estudio Chile

- Asenjo, Rafael, *Institucionalidad pública y gestión ambiental en Chile*, [PDF] en Serie en Foco No. 91, Publicaciones Expansiva, publicado el 11 de octubre de 2006. Disponible en: http://www.expansiva.org/media/en_foco/documentos/11102006102336.pdf
- Butelmann, Andrea, “Las negociaciones comerciales y el medio ambiente”, [PDF], en revista electrónica *Ambiente y Desarrollo*, Sección Ambiente Hoy, Vol. X N° 3, septiembre, 1994, p. 17. Disponible en: http://www.cipma.cl/RAD/1994/3_Batelmann.pdf.

- Carmi, Constanza, “Se crea el Ministerio del Medio Ambiente en Chile”, [en línea], reportaje de VeoVerde, publicado el 12 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.veoverde.com/2010/01/reportaje-se-crea-el-ministerio-del-medio-ambiente-en-chile/>.
- Claro, Edmundo, Comercio y el Desarrollo: La importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de Chile, [PDF], Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD), 2009, Manitoba, p. 32, en: http://www.tradeknowledgenetwork.net/pdf/tkn_trade_chile_es.pdf.
- Claro, Edmundo, Ruz, Ana María, El mercado de los bienes y servicios ambientales en Chile: elementos para la discusión, [PDF], Ministerio de Economía, Santiago, 2005, p. 106. Disponible en: http://www.economia.cl/1540/articles-187053_recurso_1.pdf.
- Del Arizal, Laura, “Los acuerdos en materia ambiental y laboral”, [PDF], en revista electrónica de la Coordinación de Estudios de Posgrado de la UNAM, Año 7, No. 27, septiembre, 1993, p. 9. Disponible en <http://www.posgrado.unam.mx/servicios/productos/omnia/anteriores/27/07.pdf>.
- De la Maza, Escobar, Gonzalo Antonio, Construcción democrática, participación ciudadana y políticas pública en Chile” [PDF], Tesis de Doctorado, Departamento de Lenguas y Culturas de América Latina, Facultad de Humanidades, Universidad de Leiden, Leiden, 2010, p. 353. Disponible en: [http://new.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/proefschrift G. de la Maza.pdf](http://new.lasociedadcivil.org/docs/ciberteca/proefschrift%20G.%20de%20la%20Maza.pdf).
- División de Tecnología, Industria y Economía (PNUMA), Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, “Manual de Medio Ambiente y Comercio”, [PDF], publicado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, Canadá, 2005, p. 164. Disponible en: http://www.unep.ch/etb/publications/TradeEnvi/HANDBOOK_SP.pdf.
- Donoso, Dante, “Preocupaciones y propuestas sobre las negociaciones del TLC Chile-EEUU”, [PDF], en revista electrónica *Ambiente y Desarrollo*, Sección eventos Reunión de ONGs ambientales con Robert Zoellick, Representante de Comercio de Estados Unidos, Vol. VIII, No. 3, junio, 2001, pp. 68-72. Disponible en http://www.cipma.cl/RAD/2001/2_Zoellick.pdf.

- Fernández, José Ángel, Tratado de Libre Comercio CHILE-USA, [PDF], Centro de Estudios Latinoamericanos (CESLA), Madrid, marzo, 2003, p. 25. Disponible en: http://www.cesla.com/analisis/archivos/TLC_ChileUsa.pdf.
- Flores, Tomás, Kangiser, Pablo, “Tratado de Libre Comercio con Canadá. Análisis”, [PDF], en revista *Libertad y Desarrollo*, Serie Informe Económico No 9, junio, 1997, p. 38. Disponible en: http://www.lyd.com/lyd/centro_doc/documents/sie-91-tratado%20de%20libre%20comercio%20con%20canada-tflores%20y%20pkangiser-junio1997.pdf.
- Frohmann, Alicia, “Consultas con la sociedad civil sobre las negociaciones comerciales: el caso de Chile”, [PDF], Sección documentos de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales. Disponible en: <http://www.direcon.cl/documentos/Sociedad%20Civil/Consultas%20sociedad%20civil%20Milan,%20Frohmann.pdf>.
- Geisse, Guillermo, “Libre Comercio y política ambiental”, [PDF], en revista electrónica *Ambiente y Desarrollo*, Sección eventos Reunión de ONGs ambientales con Robert Zoellick, Representante de Comercio de Estados Unidos, Vol. VIII, No. 3, junio, 2001, pp. 68-72. Disponible en http://www.cipma.cl/RAD/2001/2_Zoellick.pdf.
- Gómez-Lobo, Andrés (1), “Estrategia ambiental y política exportadora”, [PDF], en revista electrónica *Ambiente y Desarrollo*, Sección internacional, Vol. VIII, N° 3, octubre, 1992, p. 50. Disponible en http://www.cipma.cl/RAD/1992/3_Gomez-Lobo.pdf.
- Gómez-Lobo, Andrés (2), “Tratados Comerciales y Medio Ambiente”, [PDF], en revista electrónica *Ambiente y Desarrollo*, Sección Ambiente Hoy Vol. XVII, N° 2, junio 2001, pp. 36-39. Disponible en http://www.cipma.cl/RAD/2001/2_GomezLobo.pdf.
- Gómez-Lobo, Andrés (3), ¿Qué significa tener “normas” ambientales para un país de US\$5.000 per cápita?, [PDF], en revista *Ambiente y Desarrollo*, Capítulo II. Normas estándares e instrumentos de regulación ambiental, Vol. XVIII No. 2-3-4, 2002, Número especial dedicado a los resultados del 7º Encuentro Científico del Medio Ambiente. Disponible en: http://www.cipma.cl/RAD/2002/2-3-4_GomezLobo_normas.pdf.
- Lagos, Gustavo, “Impactos ambientales de la minería en Chile”, [PDF], en revista electrónica *Ambiente y Desarrollo*, Sección Especial Minería, Vol. XIII, No. 4, diciembre, 1997, pp. 13-20. Disponible en: http://www.cipma.cl/RAD/1997/4_Lagos.pdf.
- Lara, Cortés, Claudio, El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. A 18 meses de vigencia ya muestra sus contradicciones, [PDF], Fundación Instituto de Estudios

- Laborales, Santiago de Chile, 2004, p. 39. Disponible en: <http://www.fielchile.cl/investigacion/TLC.Chile-EEUU.pdf>.
- Larraín Bascuñán, Felipe, Ponencia sobre Chile y el NAFTA, [PDF], en revista electrónica *Estudios Públicos*, No. 57, verano de 1995, p. 120. Disponible en: http://www.cepchile.cl/dms/lang_1/doc_1471.html.
- Larraín, Sara, “Libre comercio, regulación ambiental y medio ambiente”, [PDF], en revista electrónica *Ambiente y Desarrollo*, Sección Ambiente Hoy, Vol. X, No. 3, septiembre, 1994, p. 22. Disponible en http://www.cipma.cl/RAD/1994/3_Larrain.pdf.
- Larraín, Sara, “Libre comercio, regulación ambiental y medio ambiente”, [PDF], en revista electrónica *Ambiente y Desarrollo*, Sección Ambiente Hoy, Vol. X, No. 3, septiembre 1994, p. 22. Disponible en http://www.cipma.cl/RAD/1994/3_Larrain.pdf.
- Malman, Sanford, “De la apertura económica a la apertura ecológica: Los temas ambientales en un tratado de libre comercio entre Chile y Norteamérica” [PDF], en revista electrónica *Ambiente y Desarrollo*, Sección Ambiente Hoy, Vol. X, No. 3, septiembre, 1994, p. 7. Disponible en: http://www.cipma.cl/RAD/1994/3_Malman.pdf.
- Murillo, Carlos (1), “La cooperación ambiental en los tratados de libre comercio”, [PDF], en *Estudios y perspectivas*, serie 96, CEPAL/ONU, México, 2008, p. 98. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/6/32596/Serie_96.pdf.
- Murillo, Carlos (2), Potenciando la cooperación ambiental en los acuerdos comerciales, [PDF], en revista electrónica *Puentes*, International Center for Trade and Sustainable Development, Vol.VIII, No. 6, Costa Rica, diciembre, 2007, pp. 14-16. Disponible en: <http://ictsd.org/downloads/puentes/puentes8-6.pdf>.
- Navia, Patricio, “Chile: continuidad y cambio”. [PDF], en revista electrónica *Nueva Sociedad*, edición especial, número 42, marzo, 2006. Disponible en: http://www.nuso.org/docesp/navia_final.pdf.
- Pizarro, Rodrigo, “La Reforma ambiental el Chile” [PDF]; en *Journal of Technology Management & Innovation*, JOTMI Reasearch Group, Sección Opinión de Actualidad, Vol. 2, No. 2, junio, 2007, p. 6. Disponible en: <http://redalyc.uaemex.mx/pdf/847/84720202.pdf>.
- Ramos Joseph, Ulloa Urrutia Alfie, “El Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos” [en línea], Santiago, Publicación Estudios Internacionales, Fecha de publicación:

- 10 de abril de 2003. Disponible en: http://goliath.ecnext.com/coms2/gi_0199-3023580/El-Tratado-de-Libre-Comercio.html.
- Riffo, M., José Luis, “El hito histórico que marca la creación del Ministerio de Medio Ambiente”, [en línea], reportaje de la Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, Sección *Mirada en Profundidad*, Santiago, publicado el 24 de noviembre de 2009. Disponible en: http://www.bcn.cl/carpeta_temas_profundidad/ministerio-medio-ambiente.
- Sáez, Raúl E., Hacia el libre comercio: Treinta años de liberalización comercial en Chile, [PDF]. Disponible en: <http://www.iconebrasil.com.br/arquivos/Outros%20documentos/Livro%20DFID/Cap3%20-%20Chile.pdf>.
- Silva, F., Consuelo, Comentarios críticos al TLC Chile-Estados Unidos [PDF], Grupo Chorlavi, Documentos Chile, p. 24. Disponible en: <http://www.grupochorlavi.org/php/doc/documentos/tlchile.pdf>.
- Silva, Verónica, Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa, [PDF], CEPAL, Santiago de Chile, junio, 2001, p. 77. Disponible en: <http://www.eclac.cl/publicaciones/xml/6/7176/lc11550e.pdf>.
- S/Autor, “Bachellet asume compromisos ambientales con representantes de ONG ecologistas”, [en línea], Comunicado de prensa, Fundación Terram, publicado el 21 de noviembre de 2004. Disponible en: http://www.terram.cl/index.php?option=com_content&task=view&id=117&Itemid=64.
- S/Autor, “La irrupción de la agenda ambiental en el debate nacional”, [PDF], en *Balance Ambiental-2005*, en publicación electrónica Fundación Terram, Santiago, diciembre 2005, p. 8. Disponible en: <http://www.terram.cl/nuevo/images/balance2005.pdf>.
- Toledo Llancaqueo, Víctor, “El enclave forestal chileno en territorio mapuche”, [PDF], publicado en revista *Asuntos Indígenas*. IWGIA, Copenhague, abril, 2006, p. 7. Disponible en: <http://www.politicaspUBLICAS.net/panel/publicaciones/255-el-enclave-forestal-en-territorio-mapuche.html>.
- Weisleder, Saúl, Tratado de Libre Comercio Centroamérica-Estados Unidos. Proceso y resultados, [en línea], Editorial Universidad Estatal a Distancia, San José, 2004, p. 337. Disponible en: <http://books.google.com.mx/books>.

Páginas de gobierno y organismos internacionales

Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-Estados Unidos.
http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_USA/ECA/ECA_s.pdf

Borrador del Acuerdo del ALCA (en el capítulo VI. Disposiciones Medioambientales), 21 de noviembre de 2003. Véase en Borrador del Acuerdo del Área de Libre Comercio para las Américas, 21 de noviembre de 2003. Disponible en: http://www.ftaa-alca.org/FTAADraft03/Index_s.asp, consultado el 27 de marzo de 2010.

Comisión Nacional de Medio Ambiente, *Una política ambiental para el desarrollo sustentable*, [PDF], Comisión Nacional de Medio Ambiente, 9 de enero de 1998, Santiago. Disponible en: http://www.sinia.cl/1292/articles-26000_pdf_politica.pdf.

Comisión Nacional de Medio Ambiente, “Minuta de prensa: Principales elementos de la nueva institucionalidad ambiental”, [PDF], Santiago, en Sección Reforma a la Institucionalidad Ambiental, 12 de enero de 2010. Disponible en: http://www.conama.cl/portal/1301/articles-45822_recurso_1.pdf.

Comisión Nacional de Medio Ambiente, “Oficio N° 8509, Proyecto de Ley sobre Ministerio de Medio Ambiente”, [PDF], Santiago, en Sección Reforma a la Institucionalidad Ambiental, 12 de enero de 2010. Disponible en: http://www.conama.cl/portal/1301/articles-45822_recurso_2.pdf.

Comité de Inversiones Extranjeras, Sección Estadísticas. Disponible en: http://www.foreigninvestment.cl/estadisticas/estadisticas_pose.asp

Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales, Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos, [PDF], DIRECON, Santiago, agosto, 2003, p. 138. Disponible en http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_USA/Studies/DIRECONTLC_s.pdf.

DIRECON, Relaciones Económicas entre Chile y Estados Unidos. Evaluación a seis años del TLC, [PDF], Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, 2009. Santiago. Disponible en http://www.sice.oas.org/TPD/CHL_USA/Studies/EvaChUS1209.pdf.

Fondo de las Américas Chile, [en línea]. Disponible en http://www.conservationfinance.org/Documents/EF_profiles/Chile-Redlac-Version%20final-28%2002%2003.pdf.

Foro sobre la integración norteamericana (FINA), Cronología del TLCAN, [en línea]. Disponible en: <http://www.fina-nafi.org/esp/integ/chronologie.asp?langue=esp&menu=integ#chili>.

Ley N° 19.300 sobre Bases Generales del Medio Ambiente, [PDF]. Disponible en:
http://www.sinia.cl/1292/articles-26087_ley_bases.pdf.

Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile, Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-EEUU, Programa de Trabajo 2009–2011. Disponible en:
http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20100330/pags/20100330121847.php.

OCDE, Conclusiones y recomendaciones de la evaluación de desempeño ambiental, Chile, [PDF], Publicación conjunta CEPAL-OCDE, 24 de enero de 2005, p. 13. Disponible en:
<http://www.oecd.org/dataoecd/63/43/34856254.pdf>.

Plan de trabajo para los años 2009–2011. Consultado en:
http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20100330/pags/20100330121847.php.

Página del Proyecto de Desarrollo de un Registro de Emisión y Transferencia de Contaminantes (RETC): www.retc.cl.

Programa de trabajo 2009–2011, Acuerdo de Cooperación Ambiental Chile-Estados Unidos. Disponible en:
http://www.minrel.gov.cl/prontus_minrel/site/artic/20100330/pags/20100330121847.php.

SOSOFA, Ranking de empresas exportadoras de productos industriales, [en línea], Informe de Comercio Exterior. Disponible en: <http://www.sofofa.cl/sofofa/index.aspx?channel=3557&appintanceid=11975&pubid=5713>.

Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos.
http://www.vinasdechile.cl/media/archivos/Acuerto_Libre_Comercio_USA.pdf

Tratado de Libre Comercio entre México y Chile, firmado el 17 de abril de 1998. Disponible en:
http://www.economia.gob.mx/?P=5200_5206_2

Casos de estudio El Salvador y Costa Rica

Agencia EFE, *Mauricio Funes reitera que no autorizará minas que puedan afectar la salud de la población*, 3 de junio de 2006. Disponible en:
http://www.google.com/hostednews/epa/article/ALeqM5i1UJYrenWz_5c22rTW6EMyhYMmdg.

Anabel González, La Implementación de Acuerdos Comerciales Preferenciales en América Latina: La experiencia de implementación del CAFTA-RD en Costa Rica, BID-DP-I04, diciembre de 2009, p. 4.

- Angus Reid Global Monitor, *Many in El Salvador Wary of CAFTA*, December 8, 2005.
 Disponible en:
http://www.angus-reid.com/polls/view/10147/many_in_el_salvador_wary_of_cafta.
- Banco Mundial, Departamento para el Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible – Región de América Latina y el Caribe, República de El Salvador – Análisis Ambiental de País – Mejorando la Gestión Ambiental para Abordar la Liberalización Comercial y la Expansión de Infraestructura. Disponible en:
http://siteresources.worldbank.org/INTELSALVADOR/SPANISH/Resources/RESUM_ENEJECUTIVOCEA.pdf, marzo 20 de 2007.
- CCDA, *Reseña histórica*. Disponible en: http://www.sica.int/ccad/ccad_resena.aspx?IdEnt=2.
- CITES, *Fifty-Fourth Meeting of the Standing Committee*, Geneva, Switzerland, 2–6 October, 2006. Disponible en: <http://www.cites.org/eng/com/sc/54/E54-43-3.pdf>, p. 4.
- CITES-CCAD, Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna, CITES, mayo, 2004. Disponible en:
http://www.ccad.ws/documentos/cites_honduras/relatoria.htm.
- Claudia Schatan y Carlos Muñoz Villarreal, *Cooperación Ambiental en el NAFTA y perspectivas para el CAFTA-RD*, Serie Estudios y Perspectivas, No. 40, CEPAL, México, noviembre, 2005, p. 8.
- Cooperación Ambiental CAFTA-RD. Disponible en: http://www.caftadr-environment.org/spanish/top_menu/themes.html.
- Dirección de Cooperación Internacional del Ministerio del Ambiente, Energía y Telecomunicaciones. Disponible en:
http://www.cooperacionminae.go.cr/info_gen/ley_or.html.
- Jorge Cabrera Medaglia, *El Tratamiento de los temas ambientales en el CAFTA*, en *La Dimensión Ambiental del TLC*, Estudios Jurídicos del TLC, Anabel González (Ed.), San José, Costa Rica, 2005.
- Jorge Cabrera Medaglia, *La Evolución de Costa Rica en cuanto a la relación comercio-ambiente y el TLC con Estados Unidos*, Implicaciones Ambientales del TLC, Jornadas de Reflexión sobre el TLC con Estados Unidos, Instituto de Investigaciones en Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica, 2004, p. 3.

- La Prensa Gráfica, *Aumentan denuncias ambientales bajo CAFTA*, por Sigfredo Ramírez. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/economia/nacional/104240-aumentan-denuncias-ambientales-bajo-cafta.html>, 30 de marzo de 2010.
- La Prensa Gráfica, *Capacitan en leyes ambientales CAFTA*, por Lourdes María Quintanilla. Disponible en: <http://www.laprensagrafica.com/index.php/economia/nacional/15132.html>, 29 de enero de 2010.
- MINAE, Dirección de Cooperación Internacional, Historia. Disponible en: http://www.cooperacionminae.go.cr/info_gen/historia.html.
- MINAET, Publicaciones, Proyectos de Cooperación Ambiental CAFTA-RD. Disponible en: <http://www.minae.go.cr/CAFTA-RD/Publicaciones/Publicaciones.html>, consultado el 27 de abril de 2010.
- Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador, http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=category&id=142&Itemid=219.
- Ministerio de Ambiente, Energía y Telecomunicaciones de Costa Rica, http://www.cooperacionminae.go.cr/funcionarios/dir_gen.html.
- Ministerio de Comercio Exterior, Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica y E.U: posición nacional, San José, Costa Rica, 2003. Citado en: Jorge Cabrera, 2005, p. 4.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador, *Historia*, http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=49&Itemid=84.
- Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales de El Salvador, Acuerdo de Cooperación Ambiental, http://www.marn.gob.sv/index.php?option=com_content&view=article&id=118:acuerdo-de-cooperacion-ambiental&catid=142:proyectos-cooperacion&Itemid=144, marzo de 2010.
- OEA, “Comercio y medio ambiente: capacidad ambiental e institucional de la región Centroamericana y el Caribe frente al libre comercio”, San Domingo, República Dominicana. Disponible en: <http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/DOCUMENT/Informe%20Final%20%20Taller%20RD.pdf>.

OEA, *El Salvador deposita instrumento de ratificación del CAFTA en la OEA*, Comunicado de prensa. Disponible en:

http://www.oas.org/OASpage/press_releases/press_release.asp?sCodigo=C-042/06.

OEA, *Primer informe de evaluación, Seguimiento de Avances en la Agenda de Cooperación Ambiental de los países del CAFTA-RD*, 30 de septiembre de 2009. Disponible en: http://www.oas.org/dsd/EnvironmentLaw/DOCUMENTS/FIRST_Evaluation_Report_CAFTA-RD_sp.pdf.

Programa de Cooperación Ambiental CAFTA-RD. Disponible en: http://www.caftadrenvironment.org/spanish/outreach/outreach_archive.html.

Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente, *Organismos financieros y Política Ambiental en El Salvador*, revista *Prisma* No. 6, abril-junio de 1994. Disponible en: <http://www.prisma2.org.sv/contenidos/svrdocumentos/163.archivo>.

SERVIR,

http://www.servir.net/Taller_Nacional_de_SERVIR_Manejo_de_Desastres_y_Respuesta_a_Eventos_Extremos_en_El_Salvador.

SICA, *Reseña histórica del SICA*. Disponible en: http://www.sica.int/acuerdo_USAID-CCAD/drcafta-ambiente/.

SICA, Reunión del Consejo de Asuntos Ambientales CAFTA-RD, 12 de marzo de 2009. Disponible en: <http://www.sica.int/busqueda/Noticias.aspx?IDItem=34030&IDCat=3&IdEnt=696&Idm=1&IdmStyle=1>.

SICA, Unidad Regional CAFTA-RD-Ambiental, *Reseña Histórica*. Disponible en: http://www.sica.int/acuerdo_USAID-CCAD/drcafta-ambiente/.

SICA, Unidad Regional CAFTA-RD-Ambiental, *Reseña Histórica*. Disponible en: http://www.sica.int/acuerdo_USAID-CCAD/drcafta-ambiente/.

United Nations Institute for Training and Research (UNITAR), *Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes*. Disponible en: <http://www.unitar.org/cwm/es/node/254>.

USAID, http://www.usaid.gov/about_usaid/.

USAID, Programa Regional Ambiental. Disponible en: <http://www.caftadrenvironment.com/content/?lang=esp>.

Caso de estudio Perú

ADEX, “Exportaciones forestales peruanas crecieron 12% en los primeros tres meses de 2010 - China incrementa su demanda”, 27 de mayo de 2010. Disponible en: <http://exportacionesdelperu.blogspot.com/2010/05/exportaciones-forestales-peruanas.html>.

Acuerdo de Promoción Comercial entre Perú y Estados Unidos, <http://www.tlcperu-eEE.UU.u.gob.pe/index.php>.

Acuerdo bipartidario sobre política comercial en los Estados Unidos”. Disponible en: <http://www.tlcperu-eEE.UU.u.gob.pe/downloads/documento/Acuerdo%20Bipartidario%20Congreso%20EEE.UU.U2.doc>.

BBC Mundo, “Perú: presidente objeta ley de consulta indígena”, 24 de junio de 2010. Disponible en: http://www.bbc.co.uk/mundo/america_latina/2010/06/100624_peru_alan_garcia_ley_indigena_lh.shtml.

Comunidad Andina, <http://www.comunidadandina.org/>.

Comisión Andina de Juristas, “Perú. Ministro del Ambiente: Nueva ley Forestal contemplará puntos de vista de comunidades amazónicas”, 3 de febrero de 2010. Disponible en: http://www.cajpe.org.pe/gep/index.php?option=com_content&view=article&id=754:peru-ministro-del-ambiente-nueva-ley-forestal-contemplara-puntos-de-vista-de-comunidades-amazonicas&catid=54:pueblos-indigenas-noticias&Itemid=105.

Decreto Legislativo No. 1013. Disponible en: http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=3&Itemid=3.

Decreto Legislativo No. 1064. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/01064.pdf>.

Decreto Legislativo No. 1090. Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/DecretosLegislativos/01090.pdf>.

Fairlie Reinoso, Alan, *Luces y sombras del TLC Andino- Estados Unidos*, Lima, 2004, p. 45. Disponible en: [http://www.tlcperu-eEE.UU.u.gob.pe/downloads/documento/2 %20Fairlie Luces y sombras del TLC An dino EEE.UU.U.pdf](http://www.tlcperu-eEE.UU.u.gob.pe/downloads/documento/2%20Fairlie_Luces_y_sombras_del_TLC_Andino_EEE.UU.U.pdf).

García Muñoz Nájar, Luis Alonso, Implementación de acuerdos comerciales preferenciales en Latinoamérica. La experiencia peruana en su TLC con Estados Unidos de América, Washington, BID, 2010.

Info Región Agencia de Prensa Ambiental, “Implementarán primer acuerdo Perú-China sobre cooperación ambiental y desarrollo sostenible”, 20 de enero de 2010. Disponible en: <http://www.inforegion.pe/portada/46796/implementaran-primer-acuerdo-peru-china-sobre-cooperacion-ambiental-y-desarrollo-sostenible/>.

IPE, “Tala ilegal y realismo económico-institucional”, 21 de julio de 2010. Disponible en: <http://ipe.org.pe/?p=14270>.

Ley No. 29263. Ley que modifica diversos artículos del Código Penal y de la Ley General del Ambiente, *El Peruano Diario Oficial*, Año XXV, No. 10378, p. 380715, Lima, 2 de octubre de 2008. Descargado de: www.elperuano.com.pe.

Ley Forestal y de Fauna Silvestre. Propuesta de Texto Final. Disponible en: <http://www.minag.gob.pe/download/pdf/especiales/leyforestalydefaunasilvestre/proyecto-leyforestal-y-faunasilvestre.pdf>.

Ley No. 29157. Ley que delega en el poder ejecutivo la facultad de legislar sobre diversas materias relacionadas con la implementación del Acuerdo de Promoción Comercial Perú- Estados Unidos, y con el apoyo a la competitividad económica para su aprovechamiento” Disponible en: <http://www.congreso.gob.pe/ntley/Imagenes/Leyes/29157.pdf>.

Ministerio de Agricultura de Perú, <http://www.minag.gob.pe/legislacion-forestal-y-de-fauna-silvestre/inicio.html>.

Ministerio del Ambiente de Perú, <http://www.minam.gob.pe/>.

Ministerio del Ambiente, *Compendio de Legislación Peruana*, Tomo 1, Marco Normativo General, p. 27. Disponible en: http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=426&Itemid=81.

Ministerio del Ambiente, “Delitos Ambientales”. Disponible en: http://www.minam.gob.pe/index.php?option=com_content&view=article&id=612:diversidad-biologica-garantiza-seguridad-alimentaria-para-el-peru&catid=1:noticias&Itemid=21.

Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, <http://www.mincetur.gob.pe/>

- Ministerio de Comercio Exterior y Turismo, *La Oportunidad de Hoy. Tratado de Libre Comercio entre Perú y Estados Unidos*, marzo, 2005, p. 22. Disponible en: <http://www.tlcperu-EE.UU.u.gob.pe/downloads/documento/TLC%20LA%20OPORTUNIDAD%20DE%20HOY.pdf>.
- Organismo de Supervisión de los Recursos Forestales y de Fauna Silvestre, <http://www.osinfor.gob.pe/>.
- Organización de Estados Americanos, Sistema de Información sobre Comercio Exterior, “Política Comercial: Estados Unidos-Perú”. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/PER_USA_s.ASP.
- Organización de Estados Americanos, “Programas Preferenciales no recíprocos: Ley de Preferencias Arancelarias Andinas (ATPA)”. Disponible en: http://www.sice.oas.org/TPD/USA_ATPA/USA_ATPA_s.ASP#Background.
- Organización Mundial del Comercio, “Acuerdo sobre los ADPIC”. Disponible en: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/27-trips_01_s.htm.
- Páez, Ángel, “Masacre de Bagua pudo evitarse, según indígenas” en *IPS Noticias*, 22 de octubre de 2009. Disponible en: <http://ipsnoticias.net/nota.asp?idnews=93703>.
- Plan de Acción Estratégico para la Implementación del Apéndice II de la CITES para la Caoba en el Perú (PAEC - PERÚ) 2008–2012, *El Peruano Diario Oficial*, Año XXV, No. 10295, p. 376126, Lima, 15 de julio de 2008. Descargado de: www.elperuano.com.pe.
- Pulgar Vidal O, Manuel, “El Acuerdo de Promoción Comercial y el tratamiento de la temática ambiental”, en *TLC Perú-Estados Unidos: contenido y aplicación*, pp. 335-397.
- RPP Noticias, “Congreso oficializa derogatoria de los Decretos Legislativos 1090 y 1064”, 19 de junio de 2009. Disponible en: http://www.rpp.com.pe/2009-06-19-congreso-oficializa-derogatoria-de-los-decretos-legislativos-1090-y-1064-noticia_189216.html.
- Roca, Santiago (comp.), *Propiedad intelectual y comercio en el Perú: impacto y agenda pendiente*, ediciones ESAN, Lima, 2007, p. 820. Disponible en: <http://www.esan.edu.pe/paginas/publicaciones/libros/sRoca/PI/completo/>.
- Ruiz Muller, Manuel, “Biodiversidad, propiedad intelectual y el Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos de América”, *Revista de la Competencia y Propiedad Intelectual*, No. 2, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental, p. 55. Disponible en:

<http://aplicaciones.indecopi.gob.pe/ArchivosPortal/boletines/recompi/castellano/articulos/otono2006/02-RUIZ..pdf>.

Servindi, “Perú: Piden que proyecto de Ley Forestal se implemente con participación y consulta”, 25 de junio de 2010. Disponible en: <http://www.servindi.org/actualidad/27636>.

USTR, “USTR Notifies Congress of Intent to Initiate Free Trade Talks with Andean Countries”, 18 de noviembre de 2003. Disponible en http://www.sice.oas.org/TPD/AND_USA/Negotiations/Intent_e.pdf.

USTR, “Peru Trade Promotion Agreement”, <http://www.ustr.gov/trade-agreements/free-trade-agreements/peru-tpa>.

Entrevistas realizadas

México

- Mauricio García Velazco, director de reglas de comercio internacional de la Dirección General de Análisis de Comercio Exterior, Secretaría de Economía
- Evelyn Correa, subdirectora para medio ambiente y propiedad intelectual de la Dirección General de Análisis de Comercio Exterior, Secretaría de Economía
- Mario Duarte Villarello, subdirector de cooperación económica, Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales, Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
- Dra. Blanca Torres, profesora-investigadora del Centro de Estudios Internacionales de El Colegio de México
- Cintia Amezcua Orellana, directora de aspectos comerciales, Unidad Coordinadora de Asuntos Internacionales-SEMARNAT
- Dra. Edit Antal, profesora-investigadora del Centro de Investigaciones sobre América del Norte, UNAM
- Gustavo Alanís Ortega, presidente del Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA).

Chile

- Alicia Frohmann, Directora del Programa de Fomento a las Exportaciones Chilenas PROCHILE

- Edda Rossi, Jefa del Departamento de Comercio y Desarrollo Sustentable de la Dirección General de Relaciones Económicas Internacionales (DIRECON) del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile
- Álvaro Sapag, Director Ejecutivo, Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA).
- María Teresa Arana, Corporación Chilena de la Madera (CORMA)
- Alejandro Fermon Reva, Subdirector Comercial de PROCHILE en la Embajada de Chile en México

El Salvador

- Jorge Cabrera, profesor de derecho ambiental de la Universidad de Costa Rica y abogado del Instituto Nacional de Biodiversidad (INBIO)
- Carlos Murillo, investigador del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional, Costa Rica
- Jorge Guzmán Valdez, coordinador general de la Secretaría de Asuntos Ambientales del CAFTA-DR
- Rodolfo Villamariona, ex funcionario del Ministerio de Economía de la República del El Salvador y ex asesor de la Secretaría de Asuntos Ambientales CAFTA-DR
- Robert Wing, jefe de la División de Ambiente y Comercio Oficina de Política Ambiental, Océanos, Ambiente y Ciencia, Departamento de Estado de Estados Unidos
- Abby Lindsay, División de Ambiente y Comercio Oficina de Política Ambiental, Océanos, Ambiente y Ciencia, Departamento de Estado de Estados Unidos

Costa Rica

- Jorge Cabrera Medaglia, profesor de derecho ambiental de la Universidad de Costa Rica y abogado del Instituto Nacional de Biodiversidad (INBIO)
- Carolina Mauri Carabaguíaz, Programa de Cambio Climático, Iniciativa Paz con la Naturaleza
- Carlos Murillo, investigador del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (CINPE) de la Universidad Nacional, Costa Rica
- Jorge Guzmán Valdez, coordinador general de la Secretaría de Asuntos Ambientales del CAFTA-RD

- Rodolfo Villamariona, ex funcionario del Ministerio de Economía de la República del El Salvador y ex asesor de la Secretaría de Asuntos Ambientales CAFTA-RD.

Perú

- Jaime Dupuy Ortiz de Zeballos, encargado de los temas de implementación TLC, Ministerio de Comercio Exterior (MINCETUR)
- Isabel Calle, directora del Programa de Política y Gestión Ambiental, Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)
- Lupe Guinand, directora de medio ambiente, Universidad Antonio Ruiz de Montoya.