

NOTA CRÍTICA

UNA ALTERNATIVA PARA MEJORAR EL MANEJO AMBIENTAL EN MÉXICO EN EL MARCO DEL TRATADO DE LIBRE COMERCIO

Roberto A. Sánchez*

LA versión final de los acuerdos suplementarios negociados entre Estados Unidos, México y Canadá presenta obstáculos para facilitar la aprobación del Tratado de Libre Comercio (TLC) en el Congreso estadounidense. En el caso de los aspectos ambientales, las críticas se siguen enfocando en las deficiencias de las instituciones mexicanas para vigilar y proteger el medio ambiente. Es importante reconocer que México se encuentra en un proceso aún incompleto para ampliar y mejorar su sistema de protección ambiental. Si bien existen avances importantes en sus aspectos legales, persisten deficiencias en la vigilancia de la calidad ambiental, en el manejo de los recursos naturales, en la planeación urbana y regional integral que evite la degradación del medio ambiente, en el estudio de su estado actual -con la *elaboración de inventarios regionales y locales de fuentes contaminantes*-, así como en la participación de la comunidad para solucionar estos aspectos. Los problemas ambientales son particularmente importantes en los estados y municipios del país donde la carencia de recursos humanos, técnicos, materiales y económicos impide a las autoridades asumir un papel más dinámico en la protección del ambiente, y cumplir con sus nuevas atribuciones, de acuerdo con el programa de descentralización puesto en práctica en 1992 por la *Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL)*.

A México le urge ampliar y mejorar su red de protección ambiental, tanto para controlar el deterioro ambiental existente, como para prevenir los riesgos ambientales inherentes al TLC. La negociación de los acuerdos paralelos al tratado ofreció a México la oportunidad de conseguir tiempo y recursos para ampliar su sistema de protección ambiental. México podría haber pugnado en esas negociaciones por

***Roberto A. Sánchez.** Director del Departamento de Estudios Urbanos y del Medio Ambiente de El Colegio de la Frontera Norte. Se le puede enviar correspondencia a Blvd. Abelardo L. Rodríguez núm. 2925, Zona del Río, Tijuana, Baja California, México. Tels.: 30 04 11, 30 04 12 y 30 04 18.

diferir la imposición de sanciones comerciales (en el caso de disputas ambientales con Estados Unidos) o acudir ante los tribunales (en el caso de disputas ambientales con Canadá) hasta contar con los recursos y el tiempo necesario para ampliar su sistema de protección ambiental. Para ello se podía haber propuesto un Programa de Protección Ambiental, con metas fijas a cinco, ocho y diez años; una propuesta de este tipo es la que aquí se presenta. Esta alternativa fue sugerida a la parte negociadora mexicana de los acuerdos suplementarios en el momento en que esas negociaciones estaban estancadas (junio de 1993); su difusión es relevante debido a que México enfrenta aún la necesidad de mejorar en el corto plazo la protección de su medio ambiente. La mayoría de las acciones contenidas en esta propuesta se orienta a fortalecer a los estados y municipios en su función de vigilancia y control del medio ambiente, pero también en su capacidad para planear una mejor administración de éste y el manejo de sus recursos naturales.

La propuesta consta de tres grandes apartados: a) la creación de una Red Mexicana de Calidad Ambiental, b) un Programa Nacional de Capacitación en el Manejo Ambiental y c) la creación de una Red de Análisis Ambiental. Las últimas dos secciones, evaluación y estándares ambientales, son aspectos susceptibles de incorporarse a los acuerdos paralelos.

Creación de la Red Mexicana de Calidad Ambiental (REMECA)

La Red Mexicana de Calidad Ambiental (REMECA) estaría orientada a ayudar a México a superar sus actuales limitaciones en recursos humanos, económicos, técnicos y financieros para mejorar el manejo de su medio ambiente. El grado de deterioro ambiental en México, y la descentralización de gran parte del manejo ambiental del gobierno federal hacia los estados y municipios, sin una transferencia paralela de recursos para llevar a cabo esas nuevas funciones, son dos de los problemas críticos de la protección ambiental en México que la REMECA trata de solucionar.

La creación de la REMECA comprende varias fases. La primera estaría compuesta por una red de asesores ambientales en los estados y municipios para mejorar en el corto plazo su capacidad de manejo ambiental (definición de políticas, reglamentación, planeación, así como su puesta en práctica); comprendería once nodos regionales, apoyándose en la división de regiones ecológicas del territorio nacional realizada por la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), pero también en las características socioeconómicas de cada región y el tipo de problemas ambientales que enfrentan. Las funciones de cada nodo regional consistirían en dar asesoría en manejo ambiental a los estados y municipios de su región, participar en la vinculación del trabajo ambiental en esos

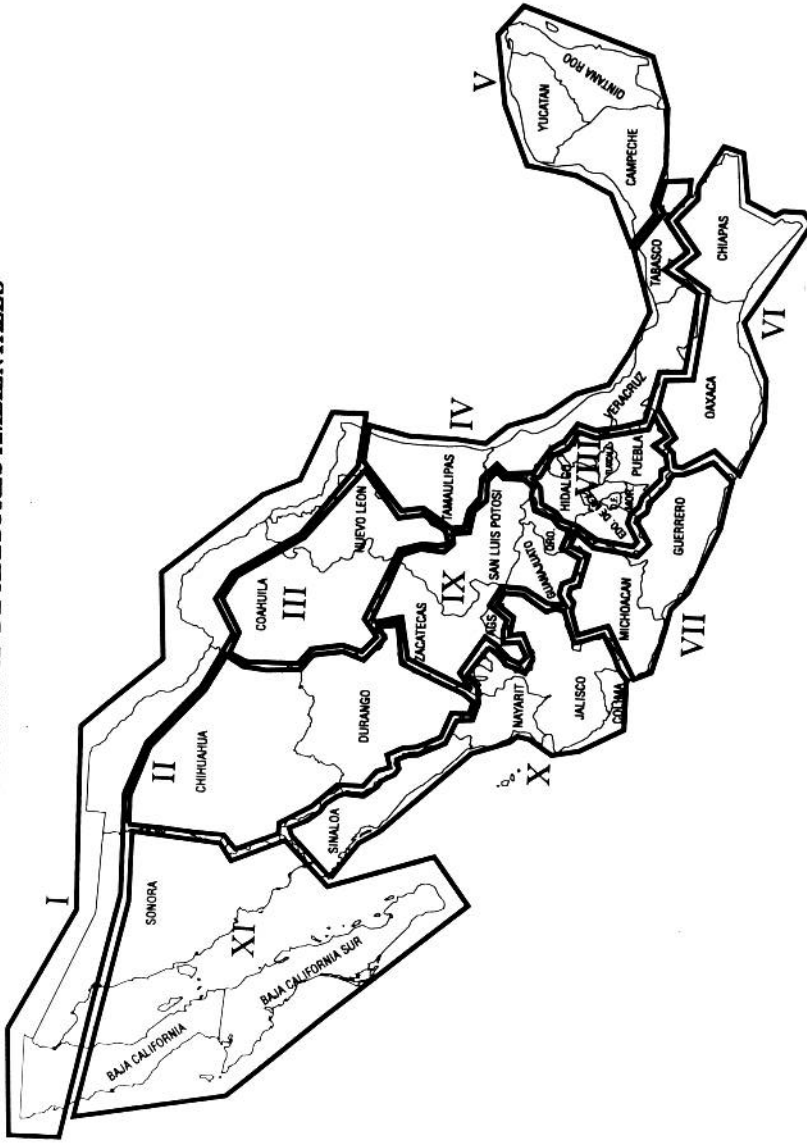
enfrentan. Las funciones de cada nodo regional consistiría en dar asesoría en manejo ambiental a los estados y municipios de su región, participar en la vinculación del trabajo ambiental en esos estados con el que realizan organismos federales como la SEDESOL, la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (SARH), la Secretaría de Salubridad y Asistencia (SSA), el Consejo Nacional del Agua (CONAGUA), etcétera, apoyar y difundir la comunicación entre instituciones de investigación superior trabajando sobre aspectos ambientales en el país, los estados y municipios, así como entre estos últimos, la iniciativa privada y la participación ciudadana.

La Figura 1 muestra las once zonas en las que se dividió el país y una propuesta para la localización de cada nodo regional. La composición mínima de cada grupo asesor regional será de once especialistas de alto nivel (véase Figura 2): un coordinador regional, cinco asesores en el control de la calidad del medio ambiente (uno para cada una de las siguientes áreas: tóxicos industriales, tóxicos agrícolas, agua, aire y residuos sólidos no tóxicos), cuatro planificadores ambientales (un especialista en cada uno de los siguientes temas: ordenación del territorio, manejo de recursos naturales terrestres, manejo de recursos naturales hídricos, ecología urbana), un asesor en legislación ambiental y otro en comunicación y coordinación social.

La oficina encargada de la coordinación general de esta red a nivel nacional se hará responsable de asegurar que cada grupo regional cuente con los recursos económicos, técnicos, materiales y de información adecuados, para llevar a cabo sus funciones. Esta coordinadora será responsable, además, de formular reportes anuales de las funciones realizadas por los grupos asesores regionales; asimismo, servirá de enlace con los organismos que aportan financiamiento para este proyecto.

Se contempla una vida mínima de cinco a ocho años de los grupos asesores regionales para dar tiempo a que los estados y municipios desarrollen su propio grupo de trabajo sobre el manejo del medio ambiente y adquieran una adecuada experiencia y cohesión de trabajo interdisciplinario. La operación de los grupos de asesores regionales, durante los tres primeros años, sería financiada por partes iguales entre México y fondos externos obtenidos a través de las negociaciones suplementarias del TLC. De los tres a los cinco años, México absorbería el 60 por ciento de los costos de operación de esos grupos y de los cinco a ocho años, el 80 por ciento.

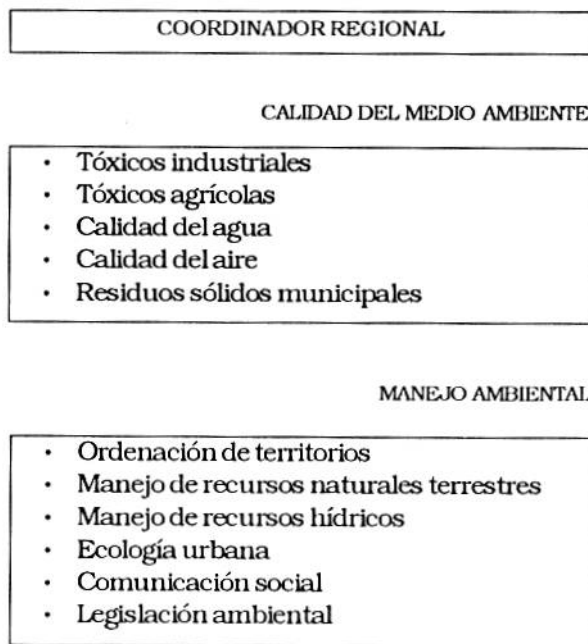
FIGURA 1
DIVISIÓN REGIONAL DE LA RED DE ASESORES AMBIENTALES



Programa Nacional de Capacitación en el Manejo Ambiental

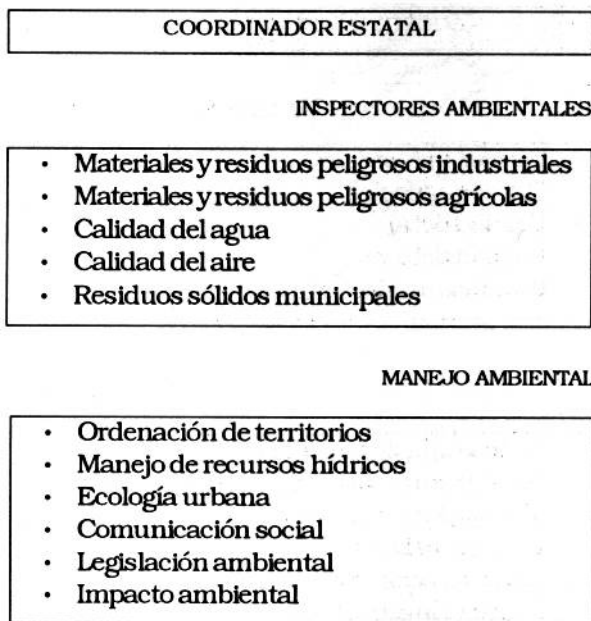
Ésta es la parte central de la estrategia presentada para mejorar el manejo ambiental en México. Está orientada a crear en cada estado de la República Mexicana, y en sus principales municipios, un grupo de especialistas en el manejo del medio ambiente. A través de la primera fase del programa de capacitación y creación de especialistas ambientales, cada estado podría contar con personal capacitado en las siguientes áreas: inspectores ambientales sobre materiales y residuos industriales y agrícolas tóxicos y peligrosos, calidad del agua, calidad del aire y manejo de residuos sólidos municipales; administradores y planeadores ambientales sobre la ordenación del territorio, ecología urbana, manejo de recursos naturales terrestres, manejo de recursos naturales hídricos, aspectos legales, impacto ambiental, comunicación y vinculación social.

FIGURA 2
EQUIPOS REGIONALES DE ASESORÍA AMBIENTAL
(Composición mínima)



El número de especialistas en cada área dependerá de las características y necesidades particulares de cada estado. Por ejemplo, estados eminentemente agrícolas podrán tener un mayor número de inspectores sobre materiales y residuos tóxicos y peligrosos agrícolas que industriales. No obstante, el programa contempla que cada estado cuente con un mínimo de veinte inspectores ambientales y, por lo menos, un especialista en cada una de las otras áreas arriba mencionadas, así como un coordinador general (véase Figura 3). El programa considera esto como una base mínima a partir de la cual cada estado continuará por su cuenta el desarrollo de su equipo de trabajo en materia ambiental. En los estados donde ya exista personal dedicado al manejo ambiental, se le capacitará a solicitud de las autoridades locales. En la práctica, los equipos estatales de manejo ambiental serán responsables de coordinar sus políticas y programas de trabajo en conjunto con los equipos federales.

FIGURA 3
EQUIPO ESTATAL PARA EL MANEJO AMBIENTAL



La segunda parte del programa de capacitación está orientada a ayudar a los principales municipios de cada estado a establecer su propio equipo de control y manejo ambiental, siguiendo el programa federal de descentralización del manejo ambiental en México. Puesto que la problemática ambiental a nivel municipal presenta grandes variaciones, la composición de los equipos de manejo ambiental deberá responder a las características particulares de cada municipio. Para ello el programa contempla tres grandes grupos de municipios:

a) En municipios eminentemente urbanos, el equipo de manejo ambiental a nivel municipal deberá contar con un mínimo de siete inspectores, un coordinador general y dos especialistas en ecología urbana; uno en aspectos legales, otro en impacto ambiental y otro más en el área de comunicación y vinculación social (véase Figura 4).

b) Los municipios, tanto rurales como urbanos, contarán con un equipo mínimo de nueve inspectores, un coordinador general y, cuando menos, un experto en cada una de las siguientes áreas:

ecología urbana, recursos naturales terrestres o hídricos (dependiendo de las características de cada municipio), legislación, impacto ambiental y vinculación social (véase Figura 5).

c) Los municipios eminentemente rurales contarán con seis inspectores, dos especialistas en ordenación del territorio, dos en recursos naturales terrestres o hídricos (según las características de cada municipio), uno en aspectos legales y otros dos en comunicación y vinculación social (véase Figura 6).

El desarrollo de un programa de capacitación masivo en manejo ambiental, como el aquí propuesto, requiere de tiempo y recursos para poder desarrollarse. Se contempla un periodo de quince años con las siguientes metas intermedias: en los primeros tres años se cubrirá la capacitación de equipos de manejo ambiental en los estados seleccionados con prioridad "A"; en los tres años siguientes, los estados con prioridad "B"; el resto del tiempo los estados con prioridad "C" (véase Figura 7). Un esquema similar se seguirá con los municipios.

El programa de capacitación municipal se desarrollaría en forma paralela al programa estatal, daría inicio cinco años después de haberse puesto en práctica el programa a nivel estatal, con el fin de liberar recursos para dar tiempo a que otros recursos dedicados a la capacitación en las primeras dos fases a nivel estatal completen su ciclo.

Durante los primeros tres años serían atendidos los municipios clasificados con prioridad "A"; los próximos tres, los de prioridad "B"; los siguientes dos, los de prioridad "C", y los últimos dos, los de prioridad "D".

Los criterios seguidos en la selección de prioridades son los siguientes. A nivel estatal se otorga la prioridad "A" a aquellos estados con problemas críticos en su medio ambiente y altamente susceptibles de ser afectados por los posibles efectos negativos que se generarían en el marco del TLC, en el corto plazo (concentración de inversiones, actividades económicas, concentración de flujos migratorios, industrialización, urbanización, etcétera). La prioridad "B" se otorga a los estados que, teniendo problemas ambientales, presentan un escenario con baja probabilidad de ser afectados en el corto plazo por el TLC. La prioridad "C" se asigna a los estados con menor número de problemas ambientales y con una baja probabilidad de ser afectados en el corto y mediano plazo por el TLC. El Distrito Federal no se incluye en el programa de capacitación por contar con adecuados recursos materiales, económicos y humanos para el manejo ambiental y para no desviar recursos necesarios en otras partes del país.

FIGURA 4
EQUIPO MUNICIPAL PARA EL MANEJO AMBIENTAL
(Municipios urbanos)

COORDINADOR MUNICIPAL

INSPECTORES AMBIENTALES

- (2) Materiales y residuos peligrosos industriales
- (2) Calidad del agua
- (2) Calidad del aire
- (1) Residuos sólidos municipales

MANEJO AMBIENTAL

- (2) Ecología urbana
- (1) Aspectos legales
- (1) Impacto ambiental
- (1) Comunicación y vinculación social

La asignación de prioridades en los municipios sigue un criterio similar con ligeras modificaciones. La imposibilidad de dotar a cada municipio del país con un equipo de manejo ambiental obliga a realizar una mayor selección con base en los siguientes criterios. La prioridad “A” se otorga a los municipios con fuertes problemas ambientales y con alta probabilidad de ser afectados por el TLC en el corto plazo (es el caso de varios municipios en la frontera norte y algunos otros al interior del país). La prioridad “B” se otorga a los municipios con fuertes problemas ambientales y susceptibles de ser afectados en el mediano plazo por el TLC. La prioridad “C” se otorga a los municipios con problemas ambientales críticos para el desarrollo de su estado y sin posibilidades de recibir apoyo de sus autoridades estatales en el corto plazo. La prioridad “D” se otorga a los municipios con problemas ambientales críticos para el desarrollo de su estado y con posibilidades de recibir apoyo de sus autoridades estatales en el mediano plazo.

El programa de capacitación está planteado como un esfuerzo mexicano que requiere de la cooperación trinacional. Canadá, México y Estados Unidos cuentan con instituciones capaces de participar en ese esfuerzo, dotándolas de los recursos necesarios para llevar a cabo esa tarea. Algunas de las instituciones mexicanas de investigación y educación superior con potencial para participar en el programa de capacitación son el CINESTAP, el Instituto Politécnico Nacional (IPN), la Universidad Autónoma de México (UNAM), la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM), la Universidad Nacional Autónoma de Nuevo León (UANL), El Colegio de México (COLMEX), El Colegio de la Frontera Norte (EL COLEF), el Centro de Investigaciones Científicas y de Educación Superior (CICESE), el Instituto Nacional de Salud Pública (INSP), la Universidad Autónoma de Chapingo (UACH) y la Universidad de Guadalajara (UAG). En Estados Unidos, algunas de las instituciones con potencial para participar son la Universidad de California en Los Ángeles (UCLA), la Universidad de Arizona (UA), la Universidad de Texas (en El Paso -UTEP- y en Houston-UTH-), el National Institute for Occupational Safety and Health (NIOSH). En Canadá podrían participar las universidades de Vancouver, Calgary, Montreal y Ottawa.

El financiamiento del Programa Nacional de Capacitación en el Manejo Ambiental tendría una participación compartida entre México y los recursos obtenidos de instituciones financieras internacionales (Banco Mundial -BM-, Banco Internacional de Desarrollo -BID-, etcétera); contribuciones financieras y en especie del sector privado, los gobiernos federales en Estados Unidos y Canadá, fondos de desarrollo ambiental (Fondo Ambiental para América del Norte —FAAN—), bancos de desarrollo, recursos captados de multas bajo el principio “el contaminante paga” y otras iniciativas de financiamiento para mejorar el control ambiental en México, presentadas dentro de la discusión del TLC.

FIGURA 5
EQUIPO MUNICIPAL PARA EL MANEJO AMBIENTAL
(Municipios urbano-rurales)

COORDINADOR MUNICIPAL

INSPECTORES AMBIENTALES

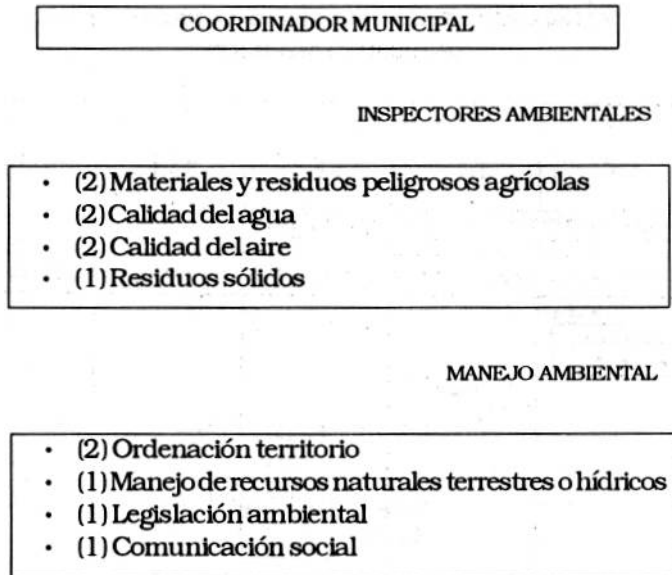
- (2) Materiales y residuos peligrosos industriales
- (2) Materiales y residuos peligrosos agrícolas
- (2) Calidad del agua
- (2) Calidad del aire
- (1) Residuos sólidos no peligrosos

MANEJO AMBIENTAL

- (1) Ecología urbana
- (1) Manejo de recursos naturales terrestres o hídricos
- (1) Legislación ambiental
- (1) Comunicación y vinculación social

El financiamiento para los primeros tres años del programa tendrá una participación de 80 por ciento de recursos extranjeros y 20 por ciento mexicanos. Los siguientes tres años, la participación será de 60 por ciento de recursos extranjeros y 40 por ciento mexicanos; los siguientes cuatro años con una participación de 60 por ciento de recursos mexicanos y 40 por ciento extranjeros; los siguientes dos años, México aportará 80 por ciento de los recursos y sólo 20 por ciento provenirán del exterior. Los últimos tres años del programa serán financiados totalmente por México.

FIGURA 6
EQUIPO MUNICIPAL PARA EL MANEJO AMBIENTAL
(Municipios rurales)



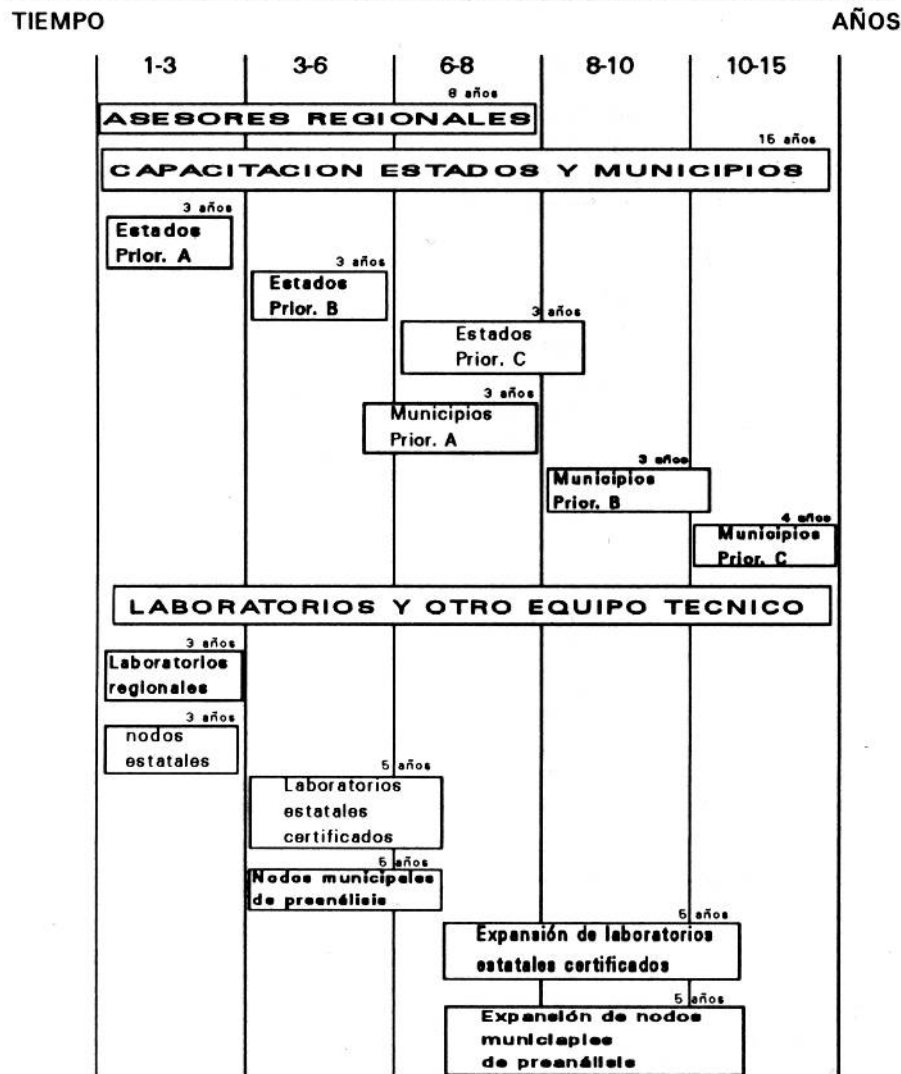
Red de análisis ambiental

Paralelamente al desarrollo de recursos humanos en el manejo ambiental, se requiere crear una red de análisis de la calidad del medio ambiente. La red comprendería dos grandes subprogramas: una red de laboratorios certificados para el análisis de la calidad del medio ambiente, primero a nivel regional y luego a nivel estatal, con nodos de preanálisis a nivel local en algunos municipios, y una de seguimiento de parámetros ambientales en regiones y localidades críticas.

La primera fase de este programa es la creación de la red regional. Partiendo de la distribución de las once regiones en las que se dividió el país, se establecería cuando menos un laboratorio certificado en cada región dentro de los próximos tres años. Cada laboratorio regional daría servicio a los estados dentro de su territorio. En la mayoría de las regiones existen laboratorios ya instalados con la posibilidad de ampliar y mejorar sus recursos técnicos, materiales y

humanos para convertirse en laboratorios certificados de calidad ambiental (análisis de sustancias tóxicas y peligrosas). La red de calidad ambiental se ocuparía de ese proceso.

FIGURA 7
CALENDARIO DE ACTIVIDADES DE LA RED MEXICANA
DE CALIDAD AMBIENTAL



En forma paralela a la creación de los laboratorios regionales, la red establecería puntos secundarios de calidad ambiental. Los puntos secundarios serían laboratorios con capacidad de preanálisis de muestras sobre calidad ambiental, que permitirían determinar cuándo es necesario realizar un análisis más detallado (identificación de muestras contaminadas). Esto permitiría realizar análisis sencillos a nivel local, evitaría análisis caros para todo tipo de muestras, optimizando los limitados recursos disponibles. Cada estado de la república debería contar al menos con un laboratorio certificado de preanálisis durante los primeros tres años del programa.

La segunda fase de la Red de Calidad Ambiental se desarrollaría durante los siguientes cinco años. En ella los laboratorios estatales se transformarían en centros certificados capaces de realizar todo tipo de análisis. Los laboratorios regionales se mantendrían como centros de apoyo regional altamente especializados. Durante este mismo periodo se crearían nuevos laboratorios secundarios de preanálisis en los principales municipios de cada estado. Cada estado contará al menos con dos o tres municipios con laboratorios secundarios certificados. La tercera fase del programa incluye la expansión tanto de laboratorios a nivel estatal (entre dos y tres laboratorios certificados por estado), y los laboratorios de preanálisis a nivel municipal (entre cinco y diez municipios por cada estado). Esta fase se desarrollará durante los siguientes cinco años.

El segundo programa de la Red de Calidad Ambiental establece progresivamente estaciones de seguimiento de la calidad del medio ambiente en el territorio nacional. Se daría prioridad a los centros (municipios, centros urbanos, áreas industriales o agrícolas] que potencialmente cuenten con un elevado grado de deterioro ambiental. En segunda instancia se considerarían aquellos centros potencialmente afectados en su crecimiento por el TLC a corto y mediano plazo, no considerados en la fase anterior. La tercera fase del programa establecería estaciones de seguimiento en otros centros urbanos importantes en el país, ya sean industriales o agrícolas.

En el financiamiento de la Red Nacional de Calidad Ambiental se utilizaría una fórmula similar a la de los programas arriba mencionados. En su primera fase, los primeros tres años, México participaría con 30 por ciento del costo total de la red y 70 por ciento provendrá de fondos externos. En la segunda fase, que comprende los siguientes cinco años, México participaría con 50 por ciento del costo total, mientras que otro 50 por ciento provendría de fondos externos. En la tercera y última fase la participación financiera de

México crecería al 70 por ciento del costo total, mientras que la participación externa decrecería al 30 por ciento. Las fuentes de financiamiento externo serían similares a las mencionadas para otros programas de esta propuesta.

Mecanismos de operación

La Red Mexicana de Calidad Ambiental (REMECA) contaría con una coordinación general para vigilar y garantizar la realización de las diversas partes de su programa. La coordinación general estaría bajo el control directo del Ejecutivo, con el fin de agilizar la realización de los programas propuestos, mantener una transparencia en las metas logradas y el uso de los recursos externos, así como facilitar la coordinación de programas y jurisdicciones con otras instancias de los gobiernos federal, estatal y municipal. Una vez llevada a cabo la capacitación de inspectores y especialistas estatales y municipales, esos grupos dependerían directamente de sus autoridades correspondientes, terminando en ese momento la responsabilidad del Programa Nacional de Capacitación en el Manejo Ambiental (PNCMA). La coordinación general de la REMECA mantendría un seguimiento de los grupos estatales y municipales ya en funciones con efectos de evaluación interna y externa del programa. Con fines similares, la coordinación general de la REMECA mantendría un seguimiento de las otras fases del programa (grupos regionales y la red de análisis ambiental).

La coordinación general promovería y vigilaría la creación de bases de datos de la calidad y el manejo del medio ambiente a nivel regional, estatal y municipal. Las actividades de los grupos creados por la REMECA en esos tres niveles se incluirían en esas bases de datos, al igual que todo tipo de información relevante al manejo y calidad del medio ambiente. El original de las bases de datos se mantendría en la jurisdicción correspondiente, mientras que la coordinación general de la REMECA conservaría una copia. La consulta de esas bases de datos estaría abierta al público, con el fin de facilitar la evaluación de la REMECA y de proporcionar información continua sobre el estado del medio ambiente en México. Éste es un requisito que facilita la evaluación externa de la REMECA como parte del compromiso adquirido por México, para diferir la imposición de sanciones y facilitar la participación de la comunidad en la gestión ambiental. Las bases de datos, presentadas en el marco del TLC, podrían servir además como información básica para la resolución de disputas bajo un argumento ambiental.

Un componente fundamental para mejorar la calidad y el manejo del medio ambiente en México es la participación ciudadana. La REMECA debe promover y apoyar esa participación en cada uno de sus niveles de acción. Una alternativa para ello es restablecer los comités ciudadanos ambientales a nivel estatal y municipal. Varios de esos comités fueron creados en México durante el transcurso de los tres años más recientes, pero pocos pasaron más allá de sus primeras reuniones de instalación. La REMECA podría retomar ese mismo principio y crear nuevos comités. Estas organizaciones tendrían representación, facultad de presentar propuestas y voto como miembros de los equipos de planeación que involucren aspectos ambientales (ecología urbana, ordenación del territorio, manejo de recursos naturales, etcétera); por otra parte, podrían mantener un seguimiento en la vigilancia y control de la calidad ambiental, al estar representados en los procesos de evaluación de la REMECA con facultad de voz y voto, garantizar su acceso a las bases de datos de calidad ambiental antes señaladas, y la responsabilidad de la REMECA y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente (PFPA) de atender en forma eficiente las quejas presentadas por los comités u otras organizaciones no gubernamentales. Sería facultad de los comités y de las organizaciones no gubernamentales apelar a instancias superiores de la REMECA o de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental, o de la Comisión Ambiental para América del Norte (CAAN) en caso de no tener una resolución satisfactoria a sus demandas a nivel local. Los Comités Ciudadanos Ambientales deben garantizar la representación democrática de la sociedad (grupos no gubernamentales, academia, sector privado, grupos comunitarios, etcétera).

Evaluación

La REMECA es un programa mexicano realizado con diversos tipos de apoyos financieros externos y nacionales. Además de ser un programa necesario para superar deficiencias estructurales en la protección ambiental, la REMECA trata de ser una garantía del compromiso de México por mejorar la protección de su medio ambiente dentro de las negociaciones suplementarias del TLC y evitar la imposición de sanciones comerciales o monetarias a industrias o sectores bajo argumentos de deficiencias ambientales en el país.

En la presentación de la propuesta, México debería negociar que se difiera la imposición de cualquier tipo de sanciones, al menos durante los primeros ocho años del programa de la REMECA. En ese lapso, México habría tenido tiempo y recursos para mejorar significativamente su Red Nacional para la Protección Ambiental (RNPA).

Con el fin de reafirmar su compromiso, consistente en cumplir formalmente con este programa, así como garantizar el uso adecuado de los recursos externos destinados a mejorar el manejo ambiental en el país (preocupación expresada frecuentemente por las partes financiadoras), México se comprometería a dejar de recibir estos recursos después del tercer año de funcionamiento del programa, en caso de no haber cumplido satisfactoriamente con las metas fijadas. El seguimiento de los avances de México en la creación y puesta en práctica de la Red Mexicana de Calidad Ambiental podría estar a cargo de la Comisión Ambiental para América del Norte (NACE -de acuerdo con sus siglas en inglés). Esta comisión presentaría reportes públicos anuales o bianuales sobre los avances de México en protección ambiental. Después de los ocho primeros años, y en el supuesto de que llegarán a ser necesarias las sanciones, podría negociarse su aplicación gradual. En primer término, se aplicarían sanciones monetarias a industrias identificadas claramente como contaminantes y reincidentes en ello. Esta fase podría aplicarse en los tres años siguientes al periodo de ocho años concedido a México para el ajuste básico en su protección ambiental. En una segunda fase, con un periodo de tres años, se aplicarían sanciones comerciales a industrias o corporaciones industriales, de no modificarse las fallas en el cumplimiento de la legislación ambiental mexicana. Al final de este periodo, México tendría las mismas condiciones que sus otros dos socios comerciales y se aplicarían criterios uniformes a cualquiera de los tres países para la aplicación de sanciones por violaciones en las legislaciones ambientales, interpretadas como un subsidio ilegal al libre comercio. Al igual que en el caso anterior, la NACE daría seguimiento de la aplicación diferida de las sanciones.

Estándares ambientales

La homogeneidad de los estándares ambientales entre México, Estados Unidos y Canadá es otro aspecto crítico de las negociaciones suplementarias del TLC. Esta diferenciación de los estándares ambientales permite con suma facilidad que esas diferencias puedan usarse para argumentar una práctica desleal al libre comercio por grupos de productores, industrias o grupos ecologistas en Estados Unidos y Canadá.

Otro aspecto del problema es que, en principio, dichos estándares se establecen con base en criterios científicos para la protección del medio ambiente y la salud. Pero la constitución de los estándares refleja también la apreciación y el valor social que cada sociedad otorga al medio ambiente. Por lo que sociedades con niveles de

desarrollo desiguales (en recursos y en necesidades) tienden a tener diferentes estándares ambientales.

Dadas las desigualdades en desarrollo económico entre México, Estados Unidos y Canadá, es importante para México preparar un programa interno para la homogeneidad de sus estándares ambientales, partiendo de las siguientes consideraciones.

1) Debe ser un programa mexicano. México debe definir qué estándares deberán mejorarse y en qué periodo de tiempo, considerando la base científica disponible para respaldar un estándar más estricto, la importancia de ese parámetro para la protección del medio ambiente y la salud, así como el costo económico y social de su puesta en práctica.

2) México debe elaborar un programa a quince años para proceder a la homogeneidad de sus estándares con los de Estados Unidos y Canadá, siguiendo los criterios arriba señalados. El programa daría prioridad a los estándares críticos para la protección de la salud humana (calidad del agua potable, niveles de exposición a sustancias tóxicas y peligrosas, como pesticidas, solventes probadamente cancerígenos, etcétera). Esos estándares podrían homogenizarse en los primeros ocho años. En los siguientes seis años podrían homogenizarse los estándares que no representan un riesgo grave a la salud humana o al medio ambiente. Se daría un año de gracia para ajustar retrasos en cualquiera de los dos periodos. Dentro de ese programa México debe definir aquellos estándares que por responder más a una apreciación de la calidad del medio ambiente que a una protección de la salud humana o a la degradación de recursos naturales, no requieren homogenizarse.

3) Con base en un esquema propio para la homogeneidad de estándares ambientales, México podría negociar una moratoria de al menos ocho años sobre cualquier disputa comercial sustentada en relación con las diferencias entre estándares. Puesto que la legislación ambiental mexicana está en desarrollo y sólo existe un número limitado de estándares ambientales publicados (81 hasta el momento, con 80 más para 1993 y 70 en 1994), comparado con varios cientos de ellos en Estados Unidos o Canadá, la disputa comercial puede surgir por esta diferencia. La moratoria propuesta por México incluiría también este tipo de casos. México puede además sugerir que la procedencia de cualquier disputa comercial que se presente en los próximos siete años no esté basada en un estándar ambiental programado por México a homogenizarse dentro del plazo sugerido de quince años. El seguimiento del programa mexicano para la homogeneidad de sus estándares ambientales podría quedar a cargo de la Comisión Ambiental para América del Norte.