

Normas de emisión y de calidad ambiental y su influencia en el comercio internacional.

El caso de México y Estados Unidos

Jaime Solari

Jaime Solari es Ingeniero Civil, Ph. D. Jefe de la Unidad Ambiental del Ministerio de Minería. Profesor de la Universidad de Chile. Miembro de la Comisión de Medio Ambiente del Centro de Estudios Públicos.

Resumen

Se analiza el Tratado de Libre Comercio (TLC) entre México y los Estados Unidos, con el objeto de examinar el enfoque utilizado para abordar la protección ambiental en situaciones de apertura comercial entre países con normativa ambiental distinta. Para ello, se presentan los aspectos ambientales más relevantes contenidos en el TLC, y se discute la influencia que tendrá la apertura comercial sobre las normas ambientales que regulan la actividad económica en los países signatarios del Tratado.

Del análisis se concluye que el TLC no propone una regulación ambiental común, ni somete a negociación la normativa ambiental interna de cada país. Sin embargo, se establecen normas que restringen el intercambio comercial con el objeto de proteger el medio ambiente, la vida y la salud humana, animal y vegetal, las condiciones sanitarias y fitosanitarias, y la preservación y conservación de ciertos recursos naturales en los países firmantes.

Las restricciones comerciales se expresan mediante normas de calidad de bienes y servicios, las cuales representan el nivel de protección que cada país desea adoptar para sí, y que es verificable científicamente por el método de evaluación de riesgos. La posibilidad de que estas normas se transformen en barreras proteccionistas al comercio está cautelada por un sistema de resolución de controversias, en el que un tribunal decide si las normas cumplen el objetivo de protección estipulado por el país importador, si son discriminatorias, y si constituyen una barrera disfrazada al comercio.

Finalmente, con base en la experiencia mexicana, se propo-

nen algunas medidas, en el caso de que Chile decida negociar un TLC con los Estados Unidos, con el objeto de responder a las demandas que puedan surgir desde grupos de presión ambientalistas en ese país.

1. Marco general

Los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos anunciaron el 12 de agosto de 1992 que las negociaciones que permiten la incorporación de México al NAFTA (North American Free Trade Agreement) habían concluido. El 17 de diciembre de 1992 fue suscrito el NAFTA (o Tratado de Libre Comercio, TLC), y si se sigue el cronograma original, el Congreso debiera votarlo en junio de 1993.

La zona de libre comercio creada por el TLC será la mayor y más rica del mundo, con 360 millones de consumidores y alrededor de 6 trillones (10^{12}) de dólares de producto anual. El tratado permitirá un aumento en el flujo de bienes y servicios entre los países mediante reducciones tarifarias y eliminación total o parcial de barreras no tarifarias al comercio, y fomentará las inversiones de los países signatarios. Se presume que el TLC promoverá crecimiento adicional en las tres economías y que las empresas de estos países verán robustecida su capacidad para competir globalmente. Además, si el tratado tiene éxito, podría servir como un modelo para incorporar a otras economías latinoamericanas.

Como es sabido, la decisión de suscribir un TLC con México ha provocado polémica en la opinión pública norteamericana. Personeros del Congreso cuestionaron la decisión del Gobierno del ex Presidente Bush debido a las implicancias en materia económica, laboral y ambiental. El Presidente Clinton ha apoyado el TLC con reservas, al insistir que deben negociarse acuerdos complementarios en cuestiones laborales y ambientales.

Los argumentos contra el TLC en los EE.UU. son básicamente los siguientes:

- a) Debido a que los estándares ambientales y laborales, así como su fiscalización, son menores en México, esto incentivará las importaciones desde ese país, con pérdida de competitividad para la industria doméstica (argumento *del dumping ecológico*).



- b) Habría un flujo de inversiones hacia México con el objeto de evadir las estrictas regulaciones ambientales y laborales estadounidenses, lo que significará pérdida de empleos en ese país (argumento de la relocalización de inversiones).
- c) El libre comercio lleva implícito competir de acuerdo a estándares similares. Las ventajas económicas del TLC para los EE.UU. puede conducir a relajar los estándares ambientales norteamericanos para conseguir concesiones de tipo comercial (argumento de que el denominador común más bajo impone las normas ambientales).
- d) El aumento del comercio con México ejercería elevadas presiones ambientales sobre el área fronteriza México-EE.UU., zona que ya presenta problemas agudos de contaminación de aire, aguas y suelo, de disposición de residuos peligrosos, y de calidad de vida en general (argumento del aumento de la contaminación y de su exportación).

Con el objeto de contrarrestar la oposición al TLC, ambos gobiernos se comprometieron a abordar, por separado, los aspectos laborales y ambientales del Tratado. Para ello, se establecieron grupos separados de negociación, y se acordó declarar que los temas ambientales estaban fuera de la mesa de negociación comercial.

En materia ambiental, los gobiernos de México y EE.UU. se comprometieron a desarrollar un «Plan integrado de protección del medio ambiente en el área fronteriza»¹ destinado a enfrentar la contaminación del aire y del agua, los residuos peligrosos, los derrames químicos, los pesticidas y a mejorar la fiscalización.

Además, el gobierno del Presidente Bush se comprometió a realizar una «Revisión de los temas ambientales entre México y USA»,² en consulta con miembros interesados del público, con énfasis en los posibles efectos ambientales del TLC, con el objeto de que los negocia-

¹ Véase US/EPA y Mexico/SEDUE. *Integrated Environmental Plan for the Mexican - US Border Area, First Stage (1992-1994)*. 1992.

² Véase United States Trade Representative. *Review of US-Mexico Environmental Issues*. Washington, USA, octubre 1991.

dores estadounidenses los tuvieran presentes durante las negociaciones y en otras reuniones bilaterales.

Para conocer el rango de temas e intereses económicos, laborales, y ambientales que el gobierno norteamericano ha debido abordar con México para dar satisfacción a los opositores al TLC es fundamental conocer la posición oficial del gobierno del Presidente Bush,³ enunciada en carta al Congreso en 1991, con motivo de la discusión sobre la extensión del período de «carril rápido». Este documento se reproduce en el Anexo I de este trabajo.

Sin embargo, la fuerte presión interna norteamericana ha significado que, efectivamente, el Tratado estipule una política comercial en la cual se pueden establecer limitaciones al comercio en función del cumplimiento de los objetivos de calidad ambiental de cualquier país signatario del NAFTA.

Cualquiera sea la suerte del Tratado, el objetivo de este trabajo ha sido examinar cómo se ha abordado la cuestión ambiental en el NAFTA, en particular respecto de las restricciones ambientales al comercio, a la influencia del TLC sobre las normas ambientales que regulan la actividad económica en México y EE.UU., y, finalmente, a las eventuales consecuencias y lecciones para Chile en la eventualidad de negociar un TLC con los Estados Unidos.

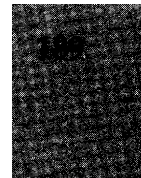
Para realizar este trabajo se contó con el resumen del TLC divulgado por los gobiernos signatarios; se mantuvieron conversaciones con altos funcionarios del Instituto Nacional de Ecología en Ciudad de México en agosto de 1992, y se contó con la asesoría del Centro de las Naciones Unidas para las Corporaciones Transnacionales.

2. Aspectos de relevancia ambiental contenidos en el TLC

El documento divulgado por los gobiernos de México, Canadá y Estados Unidos, que resume el Tratado de Libre Comercio de América del Norte,⁴ contiene un capítulo final que resume las

³ Véase Presidente Bush. «Response of the administration to issues raised in connection with the negotiation of a North American Free Trade Agreement». Washington, D. C., *Letter to the Congress*, mayo 1, 1991.

⁴ Véase Secretaría de Comercio y Fomento Industrial. «Tratado de Libre Comercio entre México, Canadá y Estados Unidos». Mensaje Presidencial y Resumen Oficial. México, 13.08.92.



disposiciones sobre medio ambiente. Este capítulo se presenta en el Cuadro 1.

CUADRO 1 RESUMEN DE LAS DISPOSICIONES SOBRE MEDIO AMBIENTE
EN EL TLC

Los tres países miembros del TLC se han comprometido a aplicar y administrar el Tratado de manera compatible con la protección de medio ambiente, así como a impulsar el desarrollo sostenible. Las disposiciones específicas del Tratado en la materia se fundamentan *en* estos compromisos. Por ejemplo:

- Las obligaciones comerciales de los tres países derivadas de convenios internacionales determinados sobre especies en vías de extinción, sustancias que dañan la capa de ozono y desechos peligrosos prevalecerán sobre las disposiciones del tratado, sujeto al requisito de minimizar la incompatibilidad de estos convenios con el TLC. Con ello se asegura que el TLC no limite el derecho de cada país para adoptar medidas conforme a dichos convenios.
- En el tratado se confirma el derecho de cada país para determinar el nivel de protección que considere adecuado para el medio ambiente y para la vida o salud humana, animal y vegetal.
- En el tratado también se establece claramente que, para asegurar el nivel de protección, cada país podrá adoptar y mantener normas sanitarias y fitosanitarias, incluyendo algunas que pudieran ser más estrictas que las internacionales.
- Los tres países trabajarán conjuntamente para mejorar el nivel de protección del medio ambiente y la vida y salud humana, animal y vegetal.
- En el tratado se dispone que ningún país miembro deberá disminuir el nivel de protección de sus normas de salud, seguridad o medio ambiente, con el propósito de atraer inversión.
- En los casos de controversias comerciales relacionadas con las normas de un país determinado y con implicancias en el medio ambiente, este país podrá optar por que se remita el caso a los mecanismos de solución de controversias del Tratado, en lugar de recurrir a los establecidos en otros acuerdos comerciales. Los países también dispondrán de esta opción en controversias sobre medidas comerciales derivadas de convenios internacionales en materia de medio ambiente.
- Los tribunales para la solución de controversias conforme al Tratado podrán solicitar asesoría de científicos, incluyendo aquéllos en materia ambiental, sobre asuntos referentes a medio ambiente, normas y otros de índole científica.
- Dentro del proceso de solución de controversias el país demandante tendrá la carga de probar que una medida en materia ambiental o de salud adoptada por un país miembro del TLC, es incompatible con el tratado.

No obstante ese resumen de disposiciones ambientales, el medio ambiente, la vida y salud humana, animal y vegetal, la conservación de recursos naturales, la aplicación de normas sanitarias y fitosanitarias y otros temas de relevancia ambiental aparecen mencionados también en otros capítulos del TLC. En el Anexo 2 se presenta un *extracto textual del resumen del TLC*, donde constan todos aquellos ítemes que, en opinión del autor, tienen relevancia ambiental.

3. Análisis de las disposiciones ambientales contenidas en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Del conjunto de disposiciones ambientales enunciadas en el resumen del TLC, extractadas en el Cuadro 1 y en el Anexo 2 de este trabajo, así como de otros antecedentes, se han obtenido las siguientes conclusiones generales:

3.1. El Tratado no establece directrices ambientales, o una normativa ambiental común, a los países signatarios

La regulación ambiental, interna de cada país o común a los tres, no formó parte de las negociaciones del Tratado, vale decir que en el TLC no se estipula, por ejemplo, cuáles deben ser las calidades del aire o del agua en los tres países, o cuáles deben ser las mínimas regulaciones que deben cumplirse respecto del manejo de residuos sólidos en cada país, o si deben haber normas comunes en Norteamérica para la cosecha de los recursos naturales renovables, o las normas de emisión de contaminantes que los procesos productivos e industriales deben cumplir en cada país.

Existen varias razones que justifican este proceder. En primer lugar, es muy difícil negociar normas ambientales entre países sin interferir con las realidades legales, políticas, económicas y sociales de cada uno. Esta consideración es aún más relevante en el caso del TLC, pues Canadá, México y los EE.UU. ya cuentan con una profusa normativa ambiental.

Desde el punto de vista práctico, la complejidad de entrar a modificar delicados acuerdos nacionales sobre medio ambiente habría implicado que la negociación de libre comercio tendría que haber que-



dado supeditada a la velocidad con que se hubiera avanzado en el terreno ambiental. En este sentido, la decisión de dejar fuera de la negociación las regulaciones ambientales internas a cada nación no pudo ser más atinada.

Sin embargo, la razón más importante para omitir la regulación ambiental en el TLC es la duda razonable de muchos políticos y economistas respecto de si el comercio internacional debe ser utilizado como un instrumento para influir sobre la regulación ambiental en el ámbito nacional e internacional.

O sea, si los ciudadanos de un país son afectados por las externalidades ambientales de otro (emisiones de gases contaminantes, por ejemplo), el gobierno afectado ¿debe presionar por un control ambiental de tipo internacional o debe aplicar restricciones unilaterales al intercambio comercial con ese país?

Frente a este dilema, los países y la comunidad internacional están prefiriendo explicitar y separar lo que es regulación ambiental de lo que es comercio internacional. Es sintomático que en el Tratado se establezca que las medidas internas que los países signatarios adopten, en virtud de las convenciones y tratados internacionales de tipo ambiental que hayan suscrito, prevalecerán sobre las disposiciones del TLC.

Esto no significa dudar de la economía de mercado. No cabe duda que los mercados son el mejor instrumento para asignar recursos y determinar la calidad de los bienes y servicios que se transan, pero es necesario reconocer que, hasta ahora, no han podido dar cuenta del desafío de producir bajo condiciones sustentables o sin contaminar, a menos que: a) existan regulaciones impuestas por el Estado, o b) que los derechos de propiedad estén bien definidos, incluyendo los componentes ambientales.⁵

De hecho, los pocos tratados y convenios internacionales de tipo ambiental que existen, han sido suscritos para regular actividades económicas que estaban fuera de control, en cuanto a su impacto ambiental a nivel internacional (comercio de especies en peligro, comercio en productos de la ballena, comercio en sus-

⁵ Véanse Eskeland, G. S. y Jiménez E. «Policy Instruments for pollution control in developing countries». *Research Observer*, 7 (2), julio 1992; Kass, S. y Gerard, M.; «International Trade, *New York Law Journal*, 24.08.92; Gómez-Lobo, A. «Las relaciones económicas internacionales y el medio ambiente». *Cono Sur*, XI, N° 1, 1991.

tancias que dañan la capa de ozono, control de la contaminación transfronteriza, regulación de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, etc.).

- 3.2. Los países signatarios acuerdan tender a una mayor compatibilidad y armonización de las normas

No obstante la ausencia de una normativa ambiental común a los países signatarios, en el TLC se emite una señal de largo plazo en el sentido de que los tres países trabajarán conjuntamente para compatibilizar las normas técnicas que afectan o regulan el comercio entre ellos, como una forma de facilitar el intercambio comercial y reducir los costos asociados a tener que cumplir con normativas diferentes en cada país.

Este acuerdo comprende las normas y reglamentaciones técnicas, los procesos de normalización y aquellos que determinan si las normas adoptadas se cumplen.

Para ello se fortalecerán los mecanismos de cooperación técnica y se crearán grupos de trabajo específicos, a los cuales se podrá invitar a participar a científicos y a representantes de ONGs de los tres países.

- 3.3. El Tratado establece una política ambiental y normas de calidad para regular el libre comercio

El TLC contiene una serie de disposiciones que proveen de un marco ambiental al libre comercio. Estas medidas y disposiciones constituyen, en la práctica, una política ambiental que se traduce en normas específicas para regular el intercambio comercial.

El compromiso declarado del TLC es promover el desarrollo sustentable en la región. Los tres países aspiran a mejorar el empleo, el crecimiento económico, la competitividad y la inversión, en forma congruente con la protección del medio ambiente de Norteamérica.

Este compromiso, que se le exige especialmente a México, se demuestra mediante una gestión ambiental de cada Estado que incluye la dictación de leyes y normas, la creación de instituciones y

mecanismos de fiscalización, la adopción de medidas concretas, la asignación de recursos económicos, y la capacitación de recursos humanos para proteger el medio ambiente. Además, se contempla una serie de acuerdos bilaterales entre México y los EE.UU. para enfrentar los aspectos ambientales más conflictivos entre ambos países.⁶

Sin este respaldo político no sería posible defender ante las ONGs ambientalistas/los grupos de presión y sus representantes en el Congreso, el enfoque adoptado en el TLC respecto de la protección ambiental en Norteamérica.

Por otro lado, es importante destacar que las normas que se establecen en el TLC para regular el libre comercio se basan en la calidad de los productos y servicios que se transan en los mercados. O sea, «para el intercambio comercial lo más importante es asegurar que la calidad de los productos y servicios sea compatible con las exigencias del consumidor».

Se pueden adoptar normas para restringir el comercio en virtud de la protección de la vida o la salud humana, animal y vegetal; la conservación de los recursos naturales; la promoción de la seguridad; la protección del medio ambiente, y la protección de los consumidores.

El TLC establece que estas normas se fijarán de acuerdo a criterios estrictamente nacionales, para establecer niveles de protección que cada país considere adecuados y que sean verificables con evaluaciones de riesgo que garanticen que se cumplan esos niveles.

No obstante, cada país podrá usar las normas internacionales que existan si lo estima conveniente para sus objetivos. Más aún, cada país podrá adoptar un nivel de protección más estricto que los de las normas internacionales si lo estima apropiado para sus intereses.

Finalmente, el TLC establece que ningún país podrá reducir sus normas de salud, seguridad o ambientales para atraer inversión, exigencia sobre la cual los tres países se consultarán.

En el contexto de los acuerdos anteriormente descritos, el proceso de adopción de normas técnicas, sanitarias, fitosanitarias, de seguridad y ambientales, pasa a revestir carácter crítico, pues son estas

⁶ Véanse Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. *Aspects of the environmental situation in México and related policies*. México, abril 1991; Kelly, M. E., Kamp, D.; Gregory, M., y Rich, J. «US-Mexico free trade negotiations and the environment: Exploring the issues». *The Columbia Journal of World Business*, 1991.

normas las que se podrían utilizar para establecer barreras no arancelarias al comercio.

Las disposiciones sobre normas en el TLC se pueden resumir de la siguiente forma:

- Cada país tiene la libertad para establecer las normas que estime convenientes, pero será muy difícil relajarlas una vez fijadas por primera vez. Por el contrario, ellas serán cada vez más estrictas.
- La adopción de normas deberá ser motivo de un proceso con base científica o derivado de alguno que la tenga. Para ello, los países deberán robustecer su capacidad científica y fiscalizadora.
- Para exportar se deberá estar dispuesto a producir bienes y servicios de acuerdo a las normas de calidad más estrictas del mercado norteamericano o internacional. El hecho que los mercados sean más «verdes» impulsa a producir más limpio. En este sentido, varios estudios confirman que la liberalización del comercio internacional ayuda a descontaminar el medio ambiente.⁷
- El argumento de la relocalización de inversiones para aprovechar regulaciones y normas ambientales más laxas tiene comparativamente poca importancia en el comercio internacional, frente a la enorme relevancia que adquieren las normas de calidad de productos como reguladores de las exportaciones.
- Cada país debe definir los niveles de protección del medio ambiente, de la vida y de la salud humana, animal y vegetal, y de los consumidores, que desea adoptar. El hecho que esto sea realizado con base en la técnica de evaluación de riesgos permite comparaciones entre países.

⁷ Véanse Kelly, M. E., Kamp, D.; Gregory, M., y Rich, J., *op cit.*; Gómez-Lobo, A. «La iniciativa para las Américas, acuerdos de libre comercio y el medio ambiente». FLACSO/CIEPLAN, Santiago, Chile, N° 5, febrero 1992; Schmidheiny, S. «Oportunidades económicas de los Estados Unidos de América en Acuerdos Ambientales Globales». Conferencia dictada al Consejo Científico de la Smithsonian Institution, marzo, 1992, Washington, EE.UU.

3.4. La normalización en los países signatarios no será usada para establecer barreras disfrazadas al comercio

El derecho de cada país para determinar —mediante normas de calidad de bienes y servicios— el nivel de protección que considere adecuados para el medio ambiente y para la vida o salud humana, animal y vegetal permite establecer barreras al comercio basadas en argumentos de tipo ambiental, sanitarios o fitosanitarios.

Si cualquier país signatario del TLC puede declarar que determinados productos no son aceptables debido a que constituyen riesgos inadmisibles al medio ambiente, a la seguridad, a los consumidores, o la vida y salud humana, animal o vegetal, ello puede ser un legítimo derecho basado en necesidades internas del país, o bien, un instrumento encubierto para proteger la industria doméstica de la competencia internacional.

Sin embargo, el hecho de que la aceptabilidad de ciertos productos o servicios se determine objetivamente a través del examen del cumplimiento de normas de calidad conocidas previamente reduce considerablemente la posibilidad de que se utilicen argumentos subjetivos para restringir el libre comercio.

La barrera proteccionista se puede establecer objetivamente exigiendo normas de calidad muy estrictas para los productos y los servicios que se importan. No obstante, el TLC señala que dichas normas:

- Deben fundamentarse en principios científicos y en una evaluación del riesgo.
- Deben aplicarse sólo en el nivel necesario para alcanzar el nivel de protección deseado.
- No pueden ser discriminatorias, y
- Deben perseguir un objetivo legítimo.

La pregunta crucial es entonces ¿cómo se dirimen en el TLC disputas relativas a barreras «encubiertas» al comercio?

Las disputas se pueden someter tanto al GATT como a tribunales arbitrales del propio TLC. Sin embargo, cuando se trate de materias relativas a normalización ambiental, salud o conservación, o por la aplicación de convenios ambientales, el «país demandado» puede

elegir que sea un tribunal del TCL el que dirima la controversia. Estos tribunales están compuestos mayoritariamente por expertos de los países contendientes, elegidos por «selección inversa» (véase capítulo pertinente en el Anexo 2 de este trabajo), y apoyados por comités científicos en cuestiones ambientales, técnicas y científicas.

En el documento resumen del TLC no se establecen los criterios bajo los cuales estos tribunales arbitrales tomarían decisiones sobre si una determinada norma constituye o no una barrera al comercio. En el GATT, existe un código de conducta para prevenir las barreras técnicas al comercio, el que incluye los estándares ambientales. El código establece que los estándares deben tener un objetivo legítimo (como proteger la salud o el medio ambiente), no pueden ser discriminatorios (deben ser válidos tanto dentro como fuera del país que los impone) y no pueden crear barreras innecesarias al comercio; vale decir, si existen alternativas para cumplir el mismo objetivo ambiental, se debe adoptar aquella que distorsione menos el comercio.⁸

Si se considera el hipotético caso de una controversia sobre una norma sanitaria o fitosanitaria adoptada por EE.UU. que fuera más exigente que las normas internacionales o que las de los otros países del TLC, ese país puede elegir un tribunal del Tratado para dirimir la controversia. Al menos dos de los cinco expertos en el tribunal serían escogidos por EE.UU.. Según el TLC, el país demandante debería probar que las normas no se fundamentan en principios científicos ni en una evaluación de riesgo, o se aplican en un grado superior al necesario para proporcionar el nivel de protección estipulado por los EE.UU. o bien son injustificadamente discriminatorias, o constituyen restricciones encubiertas al comercio.

Luego, reclamar la adopción de una norma requerirá de una importante dosis de argumentación científica. En principio, y dados los respectivos niveles de adelanto científico, no es difícil predecir que los otros países del TLC probablemente pierdan una disputa frente a EE.UU.

⁸ Véase Kass, S. y Gerard, M., «International Trade, *New York Law Journal*, 24.08.92.; García, R. «Comercio Internacional, Medio Ambiente y Desarrollo (I y II)». *El Diario*, 29 y 30 septiembre, 1992, Santiago, Chile.

3.5. La fiscalización de las normas y la mejoría de la calidad ambiental son un componente fundamental del TLC

Los países signatarios del TLC no sólo se comprometen a fiscalizar las normas que se dicten, sino que, además, se reservan el derecho de prohibir el ingreso de mercancías que no cumplan con dichas normas. Dado el aumento del flujo transfronterizo de bienes y servicios que generará el TLC, habrá que trabajar en conjunto para promover una mejor fiscalización de los estándares, sobre todo en México.

Esto incluye mejorar las capacidades fiscalizadoras, establecer programas de certificación de calidad, entrenamiento en inspección, monitoreo y verificación de normas. Además, EE.UU. se compromete a proveer de asesoría, intercambio de información y entrenamiento en metodologías analíticas, en interpretación de resultados de laboratorio, en instalar buenas prácticas de laboratorio, y en ayudar en la implementación de otros programas de inspección y cumplimiento de estándares.

Todo ello en el espíritu del trabajo conjunto de los países signatarios para mejorar el nivel de protección del medio ambiente, de la vida y la salud humana, animal y vegetal.

Paralelamente a la negociación del TLC, México se esmeró en mostrar ejemplos concretos de fiscalización de sus normas ambientales, clausurando algunas industrias contaminantes. La clausura definitiva de la refinería de PEMEX en Ciudad de México en 1990, por el Presidente Salinas de Gortari, fue una noticia de repercusión mundial y demostró la voluntad política del gobierno mexicano de enfrentar resueltamente sus problemas ambientales.

En 1992, al reformular la institucionalidad ambiental mexicana, se creó la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, con el objeto de fiscalizar el cumplimiento de las leyes, normas y programas ambientales en el país, y de representar y velar por los intereses de la población en asuntos de protección ambiental. Este organismo —nuevo en el ordenamiento jurídico mexicano— depende del Secretario de Desarrollo Social, quien es ahora responsable por la protección, defensa y restauración del ambiente a nivel federal.

4. Análisis comparativo de normas ambientales entre México, EEUU, y Chile

Como se destacó en la sección anterior, las normas de calidad o de emisión no formaron parte de la negociación del TLC. Sin embargo, también es verdad que sin contar con mínimas regulaciones ambientales sería bastante difícil convencer a la opinión pública norteamericana del compromiso del gobierno de México con la protección del medio ambiente.

En este sentido, a mediados de 1992, México contaba con aproximadamente 90 normas ambientales, de las cuales el 13% era más estricto que las de EE.UU. y el 59% era equivalente. Existía el compromiso del gobierno de dictar 40 normas adicionales hacia fines de 1992 y promulgar 110 normas en el período 1993-1994.

Este esfuerzo de normalización ambiental se ejecuta a través del Programa Ambiental de México 1990-1994, con un presupuesto de US\$ 118 millones, financiado por el Banco Mundial y por el Global Environmental Facility. Además, se modificará la Ley de Metrología y Normalización, procedimiento por el cual deberán homologarse todas las normas técnicas (ambientales inclusive) hasta fines del año 1993. Las que no fueren homologadas en ese período dejarán de regir.

Otro elemento que merece ser destacado es que el proceso de normalización, vale decir, el proceso mediante el cual se adoptan normas ambientales, es diferente en México, Chile y EE.UU. La principal diferencia radica en cómo participan en el proceso normativo la autoridad legislativa y la autoridad reglamentaria. Por ello, no sería trivial negociar una normativa ambiental común entre países. (¿Cómo se negocia una norma que en un país es dictada por un ministerio y en el otro por el Congreso?).

4.1. Calidad de aire

En el Cuadro 2 se presenta una comparación de los valores de las normas de calidad del aire de contaminantes primarios en México, Chile y EE.UU. En general, se constata que las normas mexicanas son las más tolerantes, mientras que Chile las tiene más exigentes en dióxido de azufre, y EE.UU. es más estricto en material particulado respirable.



CUADRO 2 COMPARACIÓN DE NORMAS DE CALIDAD DEL AIRE

PAÍS	MATERIAL PARTICULADO Respirable		Dióxido de Azufre	Ozono	Monóxido de Carbono	Dióxido de Nitrógeno	Hidrocarburos Totales	Plomo
	Total	µg/m ³						
MÉXICO	275 (d)	150(d)*	356-0,13 (d)	216-0,11(h)	14872-13 (m8h)	395-0,21 (h)-		1,5 (3 meses)
EE. UU.	260 (d) 75 (mga)	150(d) 50 (a)	1300 -0,5 (3h) 365-0,14 (d) 80-0,03 (a)	240-0,12(h)	10000-9(m8h) 40000-35 (h)	100-0,05 (maaz)	160-0,24 (3h)	1,5 (3 meses)
CHILE	260 (d) 75 (mga)	150(d)	NORTE/ SUR 1000-0,37 /700-0,26 (h) 365-0,14 /260-0,10(d) 80-0,03 /60-0,02 (a)	160 -0,08 (h)	10000-9(m8h) 40000-35 (h)	470-0,25 (h) 300-0,16 (d) 100-0,05 (a)	160-0,24 (3h)*	

(h) media horaria
 (d) media diaria
 (a) media anual
 (3h) media de 3 horas
 (3 meses) media de 3 meses
 (mga) media geométrica anual
 (maaz) media aritmética anual
 (m8h) media móvil de 8 horas

México cuenta con normas de emisión para una serie de industrias y procesos productivos, con una pequeña tolerancia por factores de localización. EE.UU. tiene normas de emisión basadas en la mejor tecnología disponible para todas las nuevas fuentes emisoras industriales (*new source standars*). Chile ha comenzado a fijar recientemente normas de emisión de efluentes gaseosos, pero solamente en zonas donde no se cumplen las normas de calidad del aire (Región Metropolitana, Chuquicamata, Ventanas).

4.2. Calidad de agua

En el Cuadro 3 se muestra una comparación entre México y EE.UU. de los valores de calidad de agua para elementos seleccionados. Ellas son, de modo general, comparables. En Chile sólo existen normas de calidad de agua para agua potable y riego agrícola. Esta últimas han sido copiadas de la EPA, por lo menos en cuanto a metales disueltos.

Respecto a normas de emisión, Chile no cuenta aún con ellas, aun cuando la Superintendencia de Servicios Sanitarios ha enviado recientemente una proposición en este sentido al Instituto Nacional de Normalización. Conceptualmente, la mayor diferencia con México (al igual que con EE.UU.) sería que estos países establecen normas de emisión por tipo de industria, mientras que en Chile la norma propuesta por la Superintendencia sólo discrimina en el tipo de vertido (a cuerpos de agua directamente, o a los sistemas de recolección de aguas servidas). Todo ello en línea con el menor nivel de desarrollo industrial de Chile, comparado con México y con EE.UU.

5. Consideraciones ambientales en la negociación de un Tratado de Libre Comercio Chile-Estados Unidos

No es parte del objetivo de este trabajo explicar cómo se organizaron el gobierno y el sector empresarial mexicano para enfrentar la negociación del TLC con EE.UU. Sin embargo, el conocimiento de la experiencia mexicana -guardando la debida distancia- es un buen punto de partida para enumerar sumariamente los probables aspectos ambientales que habría que considerar en un eventual Tratado de Libre Comercio entre Chile y EE.UU. Por ejemplo:



CUADRO 3 TABLA COMPARATIVA DE LOS ESTÁNDARES DE CALIDAD DE LAS AGUAS SUBTERRÁNEAS, NUEVO MÉXICO, EE. UU., DE LAS AGUAS PARA CONSUMO HUMANO, U. S. EPA Y DE LOS CRITERIOS ECOLÓGICOS DE CALIDAD DEL AGUA, MÉXICO

Todas las unidades están en mg/l, a menos que se especifique lo contrario. Los parámetros microbiológicos y orgánicos no están incluidos. Todas las estaciones indicadas consideran la protección a la salud, excepto aquellas seguidas por una letra (a) estándar estético o (i) estándar para irrigación.

PARÁMETRO	NUEVO MÉXICO EE. UU.	U.S. EPA (MAYO 1991)				CRITERIOS ECOLÓGICOS DE CALIDAD DEL AGUA EN MÉXICO	
		LÍMITE MÁXIMO	LÍMITE MÁXIMO PROPUESTO	LÍMITE MÁXIMO DESEABLE	RECOMENDACIÓN PARA LA SALUD PÚBLICA	FUENTE DE ABASTECIMIENTO AGUA POTABLE MG/l	RIEGO AGRÍCOLA
INORGÁNICOS							
ALUMINIO	5.0(i)	0,005-0,2(a)			0,05(a)		0,02
AMONIO					30		0,1
ANTIMONIO			0,005	0,003	0,003		0,1
ARSENICO	0.1	0,05		7 millones			3000
FIBRA DE ASBESTOS/LITRO (largo 10 u. m.)	1.0	1.0	2	7 millones			
BERILIO			0,001				1.0
BORO	0.75(i)			0,005	0,06		0,000007
CADMIO	0,01	0,005			0,005		1.0
CLORATO					0,01		0,01
CLORURO	250	250					250
CLORO					1		
DIOXIDO DE CLORO					0,08		
CLORITO					0,05		
CROMO	0,05	0.1		0.1	0.1		0,05
COBALTO	0,05						
COBRE	1.0	1.3		1.3			1.0
COBRE (a)	1.0	1.0					1.0
FLUORURO	1.6	4.0					1.5
FLUORURO (A)		2					
GROSS ALFA (pci/l)		15					0.1 Bq/l
GROSS BETA (pci/l)		50					1.0 Bq/l
HIERRO	1.0	0.3		0,005			0.3
PLOMO	0,05	0,015		0,005			0,05
MANGANESO	0.2	0,05					0.1
MERCURIO	0,002	0,002		0,002	0,002		0,001
MOLIBDENO	1.0				0,05		

- Separar del tratado de libre comercio la regulación ambiental interna de cada país, por ser una materia con componentes no sólo económicos, sino también políticos, culturales y sociales, privativos de cada país.
- Definir en el TLC una política para el libre comercio entre los países signatarios, que contenga restricciones al comercio por motivos ambientales, de seguridad, culturales, y de protección de la vida y la salud humana, vegetal y animal. Lo dispuesto en el NAFTA en esta materia sería el *bottom-line* para dicha política, sobre todo si se considera la regla «adhesión» de dicho tratado.
- Evitar negociar sobre armonización de normas ambientales, pero estudiar la factibilidad de establecer estándares comunes mínimos de calidad de productos de exportación y criterios para la fiscalización y el cambio de dichos estándares.
- Contar con un programa de acercamiento y monitoreo de las señales y reacciones emitidas por representantes del Congreso, del sector privado y de las ONGs, respecto de los temas ambientales más conflictivos, sin ligar explícitamente este programa a la negociación del TLC.
- Disponer y difundir información clara sobre los temas de mayor interés ambiental en EE.UU. respecto de Chile. Estos son probablemente: conservación forestal; biodiversidad; tratamiento a los pueblos indígenas, impacto sobre el cambio climático global, impacto ambiental del desarrollo industrial, minero y energético; impacto de la pesca sobre los mamíferos marinos, pesticidas agrícolas, producción y confinamiento de residuos peligrosos.
- Realizar una revisión en cada sector, tanto a nivel del Estado como del sector privado, de los diferentes aspectos conflictivos que podrían surgir con motivo de la negociación del TLC.
- Divulgar lo que está haciendo Chile en cada uno de los temas conflictivos, dentro del programa mencionado en el punto 4. Este programa debe incluir presencia informativa, visitas e intercambio con personas influyentes, para presentar el caso chileno y destruir los mitos que pudieran existir. En lo posible, deben mencionarse acciones concretas y debe publicarse un documento (inglés/español) sobre los objeti-

vos de la gestión ambiental de Chile para la década 1990-2000.

- Explicar los mecanismos de fiscalización de las normas ambientales en Chile. Al igual que México, el país debe explicar los alcances y poderes de nuestra legislación, comparativamente con la norteamericana, para fiscalizar e incluso clausurar empresas si fuere necesario. El grado de cumplimiento de las normativas más importantes (DS N° 4, DS N° 185, Resolución N° 12.600) será el mejor parámetro para medir la eficiencia y el interés del Estado en fiscalizar la normativa ambiental.
- Mostrar ejemplos concretos de problemas ambientales y de contaminación que se han resuelto, como ejemplo de la voluntad política de Chile de proteger el medio ambiente.
- Trabajar, en forma paralela al TLC, en la elaboración de legislación y normativa ambiental, con el objetivo de poder mostrar que el impacto ambiental del sector productivo está bajo control en Chile, y que el libre comercio no ejercerá presiones indebidas sobre los recursos naturales por falta de regulación sobre su cosecha o por ausencia de derechos de propiedad bien definidos.
- Insistir en que la gestión ambiental del Estado contempla mecanismos de participación de la ciudadanía para conocer y ser consultado sobre las normas y leyes ambientales, y sobre el impacto ambiental de los proyectos de inversión.
- Contar con acuerdos de cooperación técnica en materia ambiental con la EPA de EE.UU., con Environment Canadá, y con el Instituto Nacional de Ecología de México, con el objeto de aprovechar la experiencia de estos países en la regulación y solución de los problemas ambientales.

6. Conclusiones

La política ambiental estipulada en el Tratado Norteamericano de Libre Comercio establece que el intercambio comercial debe regularse por la calidad de los bienes y servicios que se transan. La experiencia de México indica que Chile debe prepararse para un examen de su gestión ambiental, no sólo por parte de grupos ambientalistas

y de presión norteamericanos, sino también por ONGs nacionales, y por los propios negociadores del Tratado. Todo el esfuerzo que se haga para mostrar lo que se está realizando en el país en materia ambiental servirá para aumentar el apoyo a la negociación con EE.UU.

7. Agradecimientos

El autor desea agradecer la colaboración de quienes aportaron valiosa información para la realización de este trabajo: Arq. Rene Altamirano, Dr. Edmundo de Alba, Dr. Sergio Estrada, Dr. Hernando Guerrero, todos del Instituto Nacional de Ecología de México; y Susan Brandawyn, del UNCTC, Nueva York.

Anexo 1 **Posición del gobierno norteamericano frente al TLC con México** (Resumen de carta al Congreso del Presidente Bush de 01.05.91)

MATERIAS ECONÓMICAS

1. El TCL tiene un impacto económico positivo sobre la economía norteamericana que se refleja en aumentos en exportaciones, producción, empleo y en competitividad con la CEE y Japón.
2. Para evitar trastornos a industrias y trabajadores que producen bienes sensibles a las importaciones, las barreras tarifarias y no tarifarias se eliminarán gradualmente, de modo de conseguir un ajuste ordenado.
3. Para prevenir daños en casos aislados donde pueden ocurrir aumentos en las importaciones, el TLC incluirá un procedimiento para permitir reimposición temporal de tarifas y otras restricciones, particularmente en el caso de bienes perecibles.

4. Se negociarán reglas estrictas de origen, de modo que los beneficios del TLC no se extiendan a exportaciones desde terceros países con mínimas operaciones de ensamblaje en México.
5. En el diseño de estas reglas y procedimientos se consultará al sector privado y al Congreso.

MATERIAS LABORALES

1. No se esperan relocalizaciones de empleo sustanciales ni inmediatas. Sin embargo, el Gobierno incluirá provisiones en este sentido en el TLC, y trabajará con el Congreso para establecer un programa para proveer servicios efectivos a los trabajadores domésticos que puedan perder su trabajo como resultado del acuerdo con México.
2. Se ha acordado con México que la movilidad laboral y las leyes de inmigración norteamericanas no son parte de la negociación del TLC, con excepción de un estrecho margen para facilitar la entrada temporal de ciertos profesionales y gerentes.
3. Los derechos de los trabajadores y los estándares de salud ocupacional y de seguridad laboral mexicanos son más fuertes de lo que se piensa comúnmente en EE.UU., y esto incluye a los trabajadores de las maquiladoras. Además, los trabajadores mexicanos están más sindicalizados que los norteamericanos.
4. Es verdad que los problemas de fiscalización existentes se originan en escasez de recursos, pero el TLC aumentará el nivel de vida y creará los recursos necesarios para ello.
5. Se firmará un Memorándum de Entendimiento entre los respectivos Ministros del Trabajo, para la cooperación y acción conjunta en materias laborales, que podría ser implementado paralelamente con las negociaciones del TLC.



Se incluirían medidas relacionadas con la salud y la seguridad, condiciones de trabajo, estándares laborales y su fiscalización, conflictos laborales, estadísticas laborales y otras materias de interés común.

6. Los funcionarios mexicanos y estadounidenses ya han acordado proyectos conjuntos para abordar problemas específicos en materia de salud ocupacional y seguridad, trabajo infantil y estadísticas laborales.

MATERIAS AMBIENTALES

1, Introducción

- México y EE.UU. están comprometidos en un programa de cooperación económica que incentivará el crecimiento económico sostenido y la protección del medio ambiente en ambos países. Los dos gobiernos creen que ambos objetivos son complementarios y que deber ser perseguidos conjuntamente.
- México sabe que debe enfrentar enormes problemas ambientales que amenazan la salud y el bienestar de millones de mexicanos y está comprometido en proteger el medio ambiente. Además ha declarado que no aceptará inversiones que han sido rechazadas en EE.UU. o Canadá por razones ambientales. Para ello, ha comenzado a montar la estructura legal necesaria para proteger el medio ambiente. Sin embargo, México necesita además crecimiento económico para generar los recursos necesarios para transformar la voluntad en programas de acción.
- EE. UU. puede ayudar reforzando los programas de cooperación ambiental existentes entre ambos países y negociando un TLC que ayude al crecimiento de México. El Tratado es parte de la estrategia del Presidente Salinas para modernizar México. El comercio, no la ayuda, acercará a ambos países como vecinos que se tienen respeto mutuo.

— El rechazo del TLC significará —de hecho— una derrota de aquellos que presionan a México para que adopte una posición más ambientalista. Efectivamente, el gobierno mexicano tendrá menor apoyo para sus políticas de protección del medio ambiente si debe destinar los recursos a programas sociales preferentemente. Además el rechazo del TLC confirmará las sospechas de aquellos que argumentan que EE.UU. y otros países desarrollados están usando las materias ambientales para perpetuar la dependencia.

2. Las acciones de México y la cooperación México-EEUU, para la protección del medio ambiente.

- a) La Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección del Medio Ambiente fue dictada en marzo de 1988 con el objetivo de asegurar que hay base legal adecuada para proteger el medio ambiente. La ley recoge en gran parte la experiencia y la base legal de los EE.UU..
La ley cubre la contaminación del aire, aguas y suelos, la contaminación por residuos y materiales peligrosos, pesticidas y sustancias tóxicas, la conservación de ecosistemas y el uso racional de los recursos naturales. También establece sanciones administrativas y penas judiciales por el no cumplimiento de las normas ambientales.
Un elemento central es el requerimiento de evaluación de impacto ambiental para los nuevos proyectos de inversión, públicos y privados.
- b) Implementación y fiscalización de las regulaciones ambientales.
- c) La estrategia para combatir la contaminación en Ciudad de México.
- d) Los esfuerzos cooperativos para proteger el ambiente en el área fronteriza.

— La International Boundary and Water Commission



- El acuerdo ambiental del área fronteriza de 1983
 - El plan integrado de protección del medio ambiente en el área fronteriza, acordado en 1990 y complementado en 1991, destinado a enfrentar la contaminación del aire y agua, los residuos peligrosos, los derrames químicos, pesticidas y la fiscalización.
 - La cooperación multilateral.
- e) La cooperación México-EE.UU. en conservación.
- Conservación de la vida silvestre
 - Comercio internacional en vida silvestre
 - Parques
 - Bosques
 - Recursos marinos
 - Recursos atmosféricos
 - Protección de la capa de ozono.

3. Aumentar la participación pública informada

Es importante aumentar la comprensión de la relación entre el comercio y la protección ambiental. Para ello se invitará a representantes de las ONGs a participar en una serie de Comités asesores en política comercial. Mediante su participación y a través de las consultas que la EPA haga con ONGs, los representantes norteamericanos estarán asesorados en materias ambientales durante la negociación del TLC.

4. Revisión ambiental para la toma de decisiones

En consulta con miembros interesados del público, se completará una «revisión de los temas ambientales entre México y USA», con énfasis en los posibles efectos ambientales del TLC, para permitir que los negociadores norteamericanos consideren los resultados durante las negociaciones del TLC y en otras reuniones bilaterales.

5. Materias ambientales y comercio en el TLC

- a) EE.UU. planea incluir materias ambientales relacionadas

con el comercio en el TLC, y para ello se guiará por los siguientes principios.

- i) No habrá acuerdo para debilitar las leyes o regulaciones de salud o ambientales de EE.UU. en función del TLC y se mantendrá su fiscalización.
 - ii) No habrá acuerdo para debilitar los estándares de EE.UU. relativos a pesticidas, conservación de la energía, residuos tóxicos, salud y seguridad en el TLC y se mantendrá su fiscalización.
 - iii) EE.UU. mantendrá el derecho de cada país de desarrollar las medidas de verificación, dentro de su territorio, necesarias para la fiscalización de las normas técnicas y los estándares de protección de la salud y el medio ambiente, en forma coherente con los principios de la no discriminación.
 - iv) EE.UU. mantendrá la integridad de su proceso regulatorio, que se basa en la evidencia científica disponible, facilita la participación pública y es coherente con el principio de la no discriminación.
- b) Además, basado en la experiencia de otros acuerdos de libre comercio, EE.UU. negociará los siguientes componentes como parte integral del TLC:
- i) Mantener sus derechos, coherentemente con otras obligaciones internacionales, para limitar el comercio en ítemes o productos controlados por tratados internacionales de los cuales EE.UU. es parte, tales como:
 - Comercio en especies en peligro (CITES)
 - Comercio en productos de la ballena (IWC)
 - Comercio en CFCs y otras sustancias que amenazan la capa de ozono (Protocolo de Montreal)
 - ii) Mantener sus derechos a prohibir la entrada de bienes que no cumplen las normas de salud, seguridad, pesticidas, alimentos, fármacos, y ambientales, siempre y cuando dichas normas estén basadas en una metodología científica, no discriminen arbitrariamente contra las importaciones ni constituyan una barrera «disfrazada» al comercio.

- iii) Trabajar en conjunto para mejorar los estándares y regulaciones ambientales, de salud y seguridad de los productos, con base en metodología científica. Para ello, compartir la información técnica y científica para desarrollar una base común mejor para la dictación de estándares de salud, seguridad y ambientales. Se debe asegurar también la participación del público en el proceso regulatorio.
- iv) Trabajar en conjunto para promover una mejor fiscalización de los estándares. Esto incluye:
 - Reuniones conjuntas para discutir la mejoría de las capacidades fiscalizadoras, programas de certificación de calidad, entrenamiento en inspección, monitoreo y verificación.
 - Intercambio de información en metodologías analíticas y en interpretación de resultados de laboratorio.
 - Asesorar en programas de entrenamiento para instalar buenas prácticas de laboratorio, y ayudar en la implementación de otros programas de inspección y cumplimiento de estándares.

6. Esfuerzos cooperativos futuros para proteger el medio ambiente

Ya existe un conjunto de acuerdos en materia ambiental sobre los cuales se puede construir un esfuerzo cooperativo para el futuro. Sería un error cambiar este enfoque por uno que «dicte» el precio ambiental (o de admisión) para la cooperación económica. Al contrario, ese enfoque puede alienar a la opinión pública mexicana, la que desea limpiar el ambiente porque está en su propio interés. Los dictados ambientales serán resistidos pues cuestionan su propia voluntad de enfrentar el problema y serían visualizados como eco-proteccionismo.

La política norteamericana debe ser expandir los esfuerzos cooperativos en forma paralela al TLC, tanto con respecto a los acuerdos existentes como a nuevas iniciati-

vas. Todo esto en el espíritu de cooperación, reciprocidad y respeto mutuo.

- b) Se estima que se discutirán con México los siguientes arreglos ambientales cooperativos:
 - i) Medio Ambiente
 - a) Temas fronterizos
 - b) Fiscalización
 - c) Cooperación técnica y entrenamiento
 - ii) Conservación
 - a) Conservación de la vida silvestre
 - b) Parques y preservación de la naturaleza
 - c) Bosques y gestión forestal
 - d) Recursos marinos vivos
 - e) Cuerpo juvenil de conservación
- c) Acceso a la información y participación pública
 - i) Acceso público a los datos
 - ii) Procedimientos para investigación
- d) Mecanismo para consultas y disputas

Anexo 2 Extracto textual del resumen del TLC divulgado en agosto de 1992: Asuntos relacionados con el medio ambiente

Preámbulo

El preámbulo expone los principios y aspiraciones que constituyen el fundamento del Tratado. Los tres países confirman su compromiso de promover el empleo y el crecimiento económico, mediante la expansión del comercio y de las oportunidades de inversión en la zona de libre comercio. También ratifican su convicción de que el TLC permitirá aumentar la competitividad internacional de las empresas mexicanas, canadienses y estadounidenses, en forma congruente con la protección del medio ambiente. En el preámbulo se reitera el compromiso de los tres países del TLC de promover el desarrollo sostenible, y proteger, ampliar y hacer efec-

tivos los derechos laborales, así como mejorar las condiciones de trabajo en los tres países.

Objetivos y otras disposiciones mídales

Cada país ratifica sus respectivos derechos y obligaciones derivados del GATT y de otros convenios internacionales. Para efectos de interpretación en caso de conflicto, se establece que prevalecerán las disposiciones del Tratado sobre las de otros convenios, aunque existen excepciones a esta regla general. Por ejemplo, las disposiciones en materia comercial de algunos convenios ambientales prevalecerán sobre el TLC, de conformidad con el requisito de minimizar la incompatibilidad de estos convenios con el TCL.

Comercio de bienes

Restricciones a las importaciones y a las exportaciones. Los tres países eliminarán las prohibiciones y restricciones cuantitativas, tales como cuotas o permisos de importación que se aplican en frontera. Sin embargo, cada país miembro se reserva el derecho de imponer restricciones en frontera limitadas, por ejemplo, para la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal o del medio ambiente. Existen, además, reglas especiales que se aplican a productos agropecuarios, automotrices, energía y textiles.

Productos automotrices

Normas automotrices. En el TLC se constituye un grupo intergubernamental específico para revisar y elaborar recomendaciones respecto de normas automotrices a nivel federal en los tres países, incluidas las necesarias para lograr una mayor compatibilidad de las normas.

Energía y petroquímica básica

Cualquier restricción a la importación o exportación de energía se limitará a ciertas circunstancias específicas, como la conservación de los recursos naturales agotables, el manejo de una situación de escasez, o la aplicación de un plan de estabilización de precios.

Cuando un país signatario imponga una restricción de esta naturaleza, no deberá reducir la proporción de la oferta total disponible

para el otro país signatario, por debajo del nivel de los últimos tres años o de otro período acordado; no impondrá a las exportaciones hacia otro país signatario un precio más alto que el interno; ni entorpecerá los canales normales de suministro. México por excepción no adquiere estas disciplinas y, por tanto, no tiene dichas obligaciones con los otros países miembros del TLC

Medidas sanitarias y fitosanitarias

Esta sección del TLC establece preceptos para el desarrollo, adopción y ejecución de medidas sanitarias y fitosanitarias, es decir, aquellas que se adopten para proteger la vida o la salud humana, animal o vegetal, de los riesgos que surjan de enfermedades o plagas de animales o vegetales o de aditivos o sustancias contaminantes en alimentos. Estos preceptos tienen como objetivo impedir el uso de medidas sanitarias y fitosanitarias como restricciones disfrazadas al comercio, salvaguardando el derecho de cada país de adoptar las medidas sanitarias y fitosanitarias para la protección de la vida o salud humana, animal o vegetal.

Principales derechos y obligaciones. El TLC confirma el derecho de cada país para determinar el nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que considere adecuado y dispone que cada país puede alcanzar tal nivel de protección mediante medidas sanitarias y fitosanitarias que:

- se fundamenten en principios científicos y en una evaluación del riesgo;
- se apliquen sólo en grado necesario para proporcionar el nivel de protección determinado por un país, y
- no se traduzcan en discriminación injustificada o en restricciones encubiertas al comercio.

Normas internacionales. Con el propósito de evitar barreras innecesarias al comercio, el TLC alienta a los tres países a utilizar las normas internacionales relevantes para el desarrollo de sus medidas sanitarias y fitosanitarias. No obstante, permite a cada país adoptar medidas más estrictas que las internacionales, apoyadas en resultados

científicos, cuando sea necesario para alcanzar los niveles de protección que considere apropiados.

Los tres países promoverán el desarrollo y revisión de las normas sanitarias y fitosanitarias internacionales en el marco de las organizaciones de normalización, internacionales y de América del Norte sobre la materia, como la Comisión del Codex Alimentarius, la Oficina Internacional de Epizootias, la Comisión Tripartita de Salud Animal, la Convención Internacional para la Protección de las Plantas y la Organización de América del Norte para la Protección de las Plantas.

Armonización y equivalencia. Se ha acordado promover la equivalencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias sin reducir el nivel de protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal determinada por cada país. Cada uno de los países parte aceptará como equivalentes a sus medidas sanitarias y fitosanitarias las de otros países miembros del TLC, a condición de que el país exportador demuestre que sus medidas cumplen con el nivel adecuado de protección.

Evaluación del riesgo. El TLC establece preceptos para la evaluación del riesgo, que incluyen aquellos para la evaluación de la probabilidad de entrada, radicación o propagación de plagas y enfermedades. Las medidas sanitarias y fitosanitarias se fundamentarán en una evaluación del riesgo de la vida humana o la salud, animal o vegetal, tomando en cuenta las técnicas de evaluación del riesgo desarrolladas por las organizaciones de normalización internacionales o de América del Norte sobre la materia. Un país podrá conceder un período para que los bienes de otro país cumplan gradualmente con nuevas medidas, toda vez que ese período sea compatible para asegurar el nivel de protección sanitario o fitosanitario establecido por el país importador.

Adaptación a las condiciones regionales. Esta sección también contiene reglas para la adaptación de medidas sanitarias y fitosanitarias a las condiciones regionales, en particular las relativas a zonas libres o de escasa prevalencia de plagas o enfermedades. Un país exportador deberá demostrar objetivamente que los bienes que provienen de su territorio se originaron en zonas libres o de escasa prevalencia de plagas o enfermedades.

Transparencia en los procedimientos. Por lo general, el TLC establece una obligación de notificación previa a la adopción o modificación de cualquier medida sanitaria o fitosanitaria que pueda afectar el comercio en América del Norte. La notificación deberá señalar los bienes comprendidos, así como los objetivos y motivos de la determinación. Todas las medidas sanitarias y fitosanitarias se publicarán a la brevedad. Asimismo, cada país miembro establecerá centros de consulta que proporcionen información sobre tales medidas.

Procedimientos de control, inspección y aprobación. Se disponen también reglas sobre los procedimientos para garantizar el cumplimiento de las medidas sanitarias y fitosanitarias. Estas reglas permiten la operación continua de los procedimientos internos de control, inspección y aprobación, con apego a los principios de trato nacional, oportunidad y transparencia en los procedimientos, incluidos los sistemas nacionales para la aprobación del uso de aditivos o para el establecimiento de tolerancias en contaminantes en alimentos, bebidas y forrajes.

Asistencia técnica. Los tres países facilitarán la prestación de asistencia técnica relativa a medidas sanitarias o fitosanitarias, ya sea de manera directa o mediante las organizaciones de normalización pertinentes, internacionales o de América del Norte.

Comité de medidas sanitarias y fitosanitarias. Un comité de medidas sanitarias y fitosanitarias contribuirá a mejorar la seguridad de los alimentos y las condiciones sanitarias en la zona de libre comercio, a promover la armonización y equivalencia de las medidas sanitarias y fitosanitarias, y a facilitar la cooperación y las consultas técnicas, incluso las referidas a controversias en la materia.

Normas técnicas

Esta sección se refiere a las medidas de normalización, es decir, a las normas oficiales, a las reglamentaciones técnicas de gobierno y a los procesos utilizados para determinar si estas medidas se cumplen. Asimismo, reconoce el papel fundamental que tales medidas desempeñan en la promoción de la seguridad y en la protección de la vida y la salud humana, animal y vegetal, del medio ambiente y de los consumi-

dores. Los tres países convinieron en no utilizar estas medidas como obstáculos innecesarios al comercio y por tanto colaborarán para mejorarlas y hacerlas compatibles en la zona de libre comercio.

Principales derechos y obligaciones. Cada país conservará el derecho de adoptar, aplicar y hacer cumplir sus medidas de normalización, para establecer el nivel de protección que desee alcanzar con ellas, y para llevar a cabo evaluaciones de riesgo que aseguren que se alcancen esos niveles. Adicionalmente, el TLC confirma los derechos y obligaciones de cada país derivados del Código de Barreras Técnicas al Comercio del GATT y otros convenios internacionales, entre los que se incluyen tratados en materia de medio ambiente y de conservación.

Se establecen obligaciones relacionadas con la aplicación de las medidas de normalización para agilizar el comercio entre los países miembros. Por ejemplo, cada país debe asegurar que sus normas otorguen trato nacional y trato de nación más favorecida. Esto es, garantizarán que los bienes y servicios de los otros dos países reciban un trato no menos favorable que los bienes y servicios similares de origen nacional, o los que provengan de otros países no miembros del TLC.

Normas internacionales. Cada país signatario del TLC usará las normas internacionales como base para sus medidas de normalización, siempre que éstas sean un medio efectivo y apropiado para lograr el cumplimiento de sus objetivos. Sin embargo, cada nación conserva el derecho de adoptar, aplicar y hacer cumplir sus medidas de normalización para alcanzar un nivel de protección más alto que el que se lograría con base en las medidas internacionales.

Compatibilidad. Los países miembros del TLC trabajarán de manera conjunta para incrementar el nivel de seguridad y protección de la salud, del medio ambiente y del consumidor. Asimismo, procurarán hacer compatibles sus medidas de normalización, tomando en consideración las actividades internacionales de normalización para facilitar el comercio y reducir los costos adicionales que surjan al tener que cumplir requisitos distintos en cada país.

Validación de la conformidad. Los procedimientos de validación de la conformidad se utilizan para verificar que se cumplan los requisitos establecidos por los reglamentos técnicos o las normas. El

tratado establece una lista detallada de las reglas que rigen estos procedimientos para asegurar que no se conviertan en obstáculos innecesarios al comercio entre los países miembros.

Transparencia en los procedimientos. En la mayoría de los casos, se establece la obligación de notificar con anterioridad a los otros países miembros del TLC la adopción o modificación de las medidas de normalización que pudieran afectar el comercio en América del Norte. La notificación deberá señalar los bienes y servicios comprendidos y los objetivos y motivos de la medida. Los otros países miembros, así como toda persona interesada en alguna medida en particular, podrán formular comentarios sobre la misma. Los tres países garantizarán que los centros de consultas establecidos para tales fines proporcionen información a los otros países miembros y cualquier persona interesada sobre las medidas de normalización.

Cooperación técnica. Los países signatarios se comprometen a proporcionar asesoría, consulta y asistencia técnicas según condiciones y términos mutuamente acordados, a solicitud, para mejorar las medidas de normalización. El Tratado exhorta a sus miembros a promover la cooperación entre los organismos de normalización de los tres países.

Comité sobre medidas de normalización. Un comité sobre medidas de normalización dará seguimiento a la ejecución y administración de esta sección del Tratado; impulsará la compatibilidad y la cooperación para el desarrollo, aplicación y cumplimiento de las medidas de normalización y apoyará la realización de consultas respecto de controversias que surjan en la materia. Se crearán, además, subcomités y grupos de trabajo para tratar temas específicos de interés. El tratado establece que estos subcomités y grupos de trabajo podrán invitar a participar a científicos y representantes interesados de organizaciones no gubernamentales de los tres países.

Transporte terrestre

Normas técnicas y de seguridad. Con base en el compromiso de los tres países para mejorar los niveles de salud y seguridad, y de proteger a los consumidores y el medio ambiente, los países miembros del TLC tratarán de hacer compatibles las normas relativas al autotransporte y a las operaciones ferroviarias, comprendiendo:

- vehículos, incluidos equipo como llantas y frenos, peso y dimensiones, mantenimiento y reparación y niveles de emisión;
- pruebas no médicas y licencias para conductores de camiones;
- normas médicas para conductores de camiones;
- locomotoras y otro equipo ferroviario y normas para personal operativo relevantes en las operaciones transfronterizas;
- normas relacionadas con el transporte de sustancias peligrosas, y
- señalización en las carreteras y cumplimiento de los requisitos de seguridad en autotransporte.

Acceso a información. Cada uno de los países establecerá centros que brinden información sobre transporte terrestre, en cuestiones como autorizaciones para operar y requisitos de seguridad.

Inversión

Inversión y medio ambiente. El Tratado establece que ningún país deberá reducir sus normas ambientales con el propósito de atraer inversiones y que los países consultarán sobre el cumplimiento de esta disposición. Asimismo, el TLC especifica que un país miembro podrá emprender las acciones correspondientes para la protección del medio ambiente, de conformidad con las disposiciones sobre inversión del tratado.

Procedimientos para la solución de controversias

El Tratado crea procedimientos efectivos y expeditos para la solución de controversias.

Selección del foro. En caso que una controversia pueda someterse tanto a instancias previstas por el GATT como a las que instituyen el TLC, el país demandante podrá elegir entre cualquiera de los dos foros. Si el tercer país desea someter el asunto ante un foro distinto, los dos países que actúen como demandantes en la controversia consultarán para llegar a un acuerdo sobre un foro único. Si estos países no llegaran a un arreglo, normalmente el procedimiento de solución de

controversias se llevará a cabo ante un tribunal arbitral establecido según las disposiciones del tratado. Una vez seleccionado el foro, éste será excluyente del otro.

Si una controversia se finca en cuestiones relativas a medidas de normalización en materia de medio ambiente, seguridad, salud o conservación, o si surge por aplicación de convenios ambientales específicos, el país demandado podrá determinar que la controversia se someta a un tribunal establecido conforme al TLC. Estas reglas también contemplan procedimientos para conocer de controversias sobre asuntos cubiertos por el Acuerdo de Libre Comercio (ALC) entre Canadá y Estados Unidos.

Procedimientos de los tribunales. Si el país demandante decide que el asunto se lleve a cabo mediante los procedimientos del TLC, puede solicitar el establecimiento de un tribunal arbitral. El tercer país también podrá participar como reclamante, o limitarse a presentar comunicaciones orales y escritas. Los tribunales deberán presentar conclusiones de hechos y determinar si la acción impugnada es incompatible con las obligaciones derivadas del TLC y pueden hacer recomendaciones para la solución de la controversia.

La tribunales serán integrados por cinco miembros, quienes serán elegidos normalmente de una lista acordada trilateralmente, formada por expertos, en materia jurídica y comercial u otras áreas relevantes, originarios de cualquier país, inclusive de un país no miembro del TLC. El tratado prevé una lista especial de expertos para el caso de controversias en materia de servicios financieros.

Para asegurar la imparcialidad del tribunal, los miembros que lo integren se seleccionarán mediante un proceso de «selección inversa»: el presidente será seleccionado en primera instancia, por acuerdo entre los países contendientes y, a falta de acuerdo, por un lado de la controversia, elegido por sorteo. El presidente no podrá ser ciudadano del lado que realice la selección, pero podrá ser ciudadano de un país no miembro del TLC. Luego, cada lado deberá seleccionar dos integrantes adicionales que sean ciudadanos del otro país o países del lado contrario. Cuando una persona que no esté incluida en la lista de miembros trilateralmente acordada sea seleccionada para integrar un tribunal, cualquier país con-

tendiente podrá ejercer una recusación sin expresión de causa contra tal persona.

Las reglas procesales, que la Comisión desarrollará con mayor detalle permitirán presentar comunicaciones escritas y réplicas, y otorgarán el derecho a, cuando menos, una audiencia. Para asegurar una pronta resolución de los conflictos, las reglas procesales establecen plazos estrictos. Un procedimiento especial permitirá que comités de revisión científica apoyen a los tribunales sobre cuestiones de hecho relativas al medio ambiente, normas técnicas y otros asuntos científicos pertinentes.

El tribunal deberá presentar un informe preliminar con carácter confidencial a los países contendientes, dentro de un plazo de 90 días a partir de la selección de sus miembros, salvo que los países en conflicto acuerden otra cosa. Estos, a su vez, tendrán 14 días para comunicar al tribunal sus comentarios respecto del informe. El tribunal presentará el informe final a los países contendientes en un plazo de 30 días a partir de la fecha en que se presentó el informe preliminar, y será entregado a la Comisión, la cual generalmente lo publicará.

Excepciones

Excepciones generales. Esta disposición permite a un país contratante adoptar medidas que afecten el comercio y que en otras circunstancias serían incompatibles con sus obligaciones, cuando lo haga para proteger intereses tales como la moral pública, la seguridad, la vida y la salud humana, animal y vegetal, o los tesoros nacionales o para conservar recursos naturales o para la ejecución de medidas en contra de prácticas engañosas o comportamientos contrarios a la competencia. Sin embargo, tales medidas no deberán resultar en discriminación arbitraria o en restricciones disfrazadas sobre el comercio entre los países del TLC.

Disposiciones finales

Adhesión. El TLC dispone que otros países o grupos de países podrán ser admitidos como miembros del tratado con el consentimiento de los países miembros, de conformidad con los términos y condiciones que éstos establezcan y una vez concluidos los procesos internos de aprobación en cada uno de ellos.