

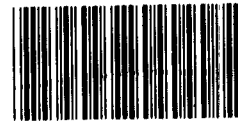
GAO

Carta presentada al Presidente del
Comité de Comercio, Ciencia y
Transporte del Senado de los Estados
Unidos

agosto de 1992

EL COMERCIO ENTRE LOS EE.UU. Y MEXICO

Evaluación de los controles ambientales de México para las nuevas empresas



147555

General Government Division**B-249192****3 de agosto de 1992****Al Honorable Ernest E. Hollings
Presidente del Comité de Comercio, Ciencia
y Transporte
Senado de los Estados Unidos****Honorable Presidente:**

De acuerdo con su solicitud, analizamos los controles ambientales de México sobre las nuevas empresas de participación mayoritaria estadounidense que establecieron fábricas en México entre mayo de 1990 y julio de 1991 en virtud del programa de "maquiladoras" de ese país.¹ El gobierno mexicano considera estos controles ambientales, que consisten principalmente en las manifestaciones de impacto ambiental (MIA) y las licencias de funcionamiento, sumamente importantes para que México pueda hacer frente en una manera ecológicamente sana al crecimiento previsto con el probable tratado de libre comercio entre México y los Estados Unidos.² Este informe (1) analiza si una muestra de seis empresas maquiladoras de participación mayoritaria estadounidense (que establecieron fábricas en México entre mayo de 1990 y julio de 1991) prepararon MIAs y obtuvieron licencias de funcionamiento antes de iniciar sus operaciones; (2) proporciona información sobre las mejoras que deben hacerse a esos controles ambientales; (3) examina los límites impuestos por México a la participación del público en la aprobación de las MIAs y las licencias de funcionamiento; (4) indica el presupuesto de México para el programa de protección ambiental y otros esfuerzos destinados a reforzar la protección ambiental, y (5) proporciona información sobre el alcance de la colaboración entre México y los Estados Unidos para reforzar y mejorar el cumplimiento de las MIAs.

Esta carta viene de un informe más completo que está disponible en inglés y que se titula U.S.-Mexico Trade: Assessment of Mexico's Environmental Control for New Companies (GAO/GGD-92-113). Una lista de los colaboradores principales en este informe se encuentra en el apéndice I.

¹México estableció el programa de las maquiladoras en 1965. Según ese programa, se eximen de derechos de aduana los componentes manufacturados destinados a la elaboración o ensamble en México que luego deben reexportarse, a menos que se obtenga un permiso especial para su venta en el mercado mexicano.

²Los Estados Unidos no requiere que las entidades privadas preparen MIAs. La Sección 4321 et seq. del Título 42, Ley Nacional de Normas Ambientales, se aplica solamente a las acciones federales.

Antecedentes

En septiembre de 1990, el presidente Bush anunció al Congreso su intento de negociar un tratado de libre comercio con México. La capacidad de México para manejar eficazmente el previsto crecimiento económico que pudiera resultar de un tratado de libre comercio, sin agravar sus problemas ecológicos, es sumamente importante. México ya se enfrenta con numerosos problemas ecológicos causados por la contaminación de la atmósfera y del agua, y la presencia de residuos peligrosos. Si bien los partidarios del tratado de libre comercio opinan que contribuirá al crecimiento de la economía mexicana y, en consecuencia, proporcionará los fondos para ayudar a lograr sus objetivos ecológicos, los ambientalistas y grupos laborales de los Estados Unidos expresan inquietud que tal tratado pueda crear otros problemas de contaminación para México y las regiones fronterizas de los Estados Unidos.

La primera ley ambiental extensiva, la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, se promulgó en México en 1988. La Ley General trata de la protección ambiental y la conservación de los recursos naturales. Las provisiones sobre la protección ambiental tratan de la contaminación del aire y del agua, los residuos peligrosos y las pesticidas y sustancias tóxicas. Asimismo, sirven de marco para la evaluación de los impactos ambientales. Esta ley confiere a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) la suma responsabilidad para la formulación y el cumplimiento de la política ambiental.

Este informe se basó en el análisis de los documentos de la SEDUE y en las entrevistas con los funcionarios de ese organismo. Sin embargo, el 26 de mayo de 1992 México anunció la creación de una nueva entidad, la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), que se encargaría de todas las funciones ambientales realizadas hasta la fecha por la SEDUE, y de otras funciones como la canalización de fondos hacia los proyectos de infraestructura y bienestar social de acuerdo con el Programa de Solidaridad. Como la reorganización no se ha concluido todavía, seguiremos refiriéndonos a la SEDUE como el organismo ambiental de México.

La SEDUE publicó los reglamentos de ejecución del requisito de las MIAS en junio de 1988. Esos reglamentos requieren que los propietarios u operadores de las empresas presenten una MIA a la SEDUE para su aprobación antes de construcción si sus operaciones pudieran tener un efecto ecológicamente adverso o contravenir los reglamentos y las normas federales sobre el medio ambiente, según el Director de Normas y

Reglamentos de la SEDUE.³ En el caso de que la SEDUE considere las operaciones altamente riesgosas, se debe presentar un estudio de riesgo como parte de la MIA. Asimismo, antes de iniciar las operaciones, los propietarios u operadores de las nuevas empresas están obligados a obtener de la SEDUE, según aplican, las licencias para las emisiones en la atmósfera, las descargas de agua y el manejo de residuos peligrosos. De acuerdo con la SEDUE, al imponer estos controles ambientales sobre las nuevas empresas, México se propone permitir solamente las actividades que sean ecológicamente sanas y no aceptar inversiones que perjudiquen el ambiente.

La Secretaría de Comercio y Fomento Industrial de México (SECOFI), en su función de coordinadora del programa de las maquiladoras, se encarga de asegurar que las nuevas empresas maquiladoras cumplan con los requisitos de la SEDUE y de varios otros organismos federales antes de expedir la licencia para participar en el programa de las maquiladoras.

Resumen de los resultados

Ninguna de las seis nuevas maquiladoras de participación mayoritaria estadounidense, que integraban la muestra de fábricas establecidas en México entre mayo de 1990 y julio de 1991, había elaborado MIAs ni había recibido la carta de la SEDUE indicando que una MIA no era necesaria. Adicionalmente, la SEDUE permitió la operación de cuatro de esas seis empresas sin las licencias de funcionamiento. Según un funcionario de la SEDUE, si esas seis empresas no presentaron evaluaciones ni recibieron una carta de la SEDUE al respecto, ello significa que no acataron los reglamentos de México relativos a la MIA. Además, ese funcionario declaró que el incumplimiento del requisito de la MIA es general y no se limita solamente a las maquiladoras de participación mayoritaria estadounidense.

El estudio indica que se pueden hacer mejoras para reforzar los controles ambientales de México sobre las nuevas empresas. Estas mejoras incluyen la publicación de guías concretas, una vigilancia mejor de parte de la SEDUE y SECOFI para hacer cumplir la ley y los reglamentos, y la elaboración y aplicación de un sistema para identificar a las nuevas empresas que no hayan preparado MIAs o que no hayan obtenido la notificación de la SEDUE que ese requisito no es necesario. La SEDUE ha adoptado o se propone adoptar varias medidas para reforzar los controles ambientales sobre las nuevas empresas.

³Los propietarios u operadores de cualquier proyecto nuevo o actividad de obras públicas o privadas que pudiera tener un efecto ecológico adverso o contravenir los reglamentos federales sobre el medio ambiente están obligados a presentar una MIA.

La SEDUE se propone ampliar la participación del público en la aprobación de las MIAS y las licencias de funcionamiento. Según un funcionario de la SEDUE, la ley mexicana no contiene provisiones para la participación pública sino después de que las MIAS han sido aprobadas. Adicionalmente, un funcionario declaró que ni las leyes ni los reglamentos mexicanos contienen provisiones para la participación pública en la aprobación de las licencias de funcionamiento. La SEDUE prometió al Banco Mundial que los requisitos modificados relativos a la participación del público se publicarían el 31 de diciembre de 1992, a más tardar. Asimismo, el Director de Control de la Contaminación de la SEDUE declaró que desearía que la participación pública se incluyera como parte del proceso para la aprobación de las licencias de funcionamiento.

El presupuesto y personal de la SEDUE han aumentado significativamente desde 1989. El presupuesto aumentó de 4,3 millones de dólares en 1989 a 66,8 millones de dólares en 1992, y el personal aumentó de 647 en 1989 a 1.134 en 1992. Para ampliar y mejorar aun más el programa de protección ambiental de México, la SEDUE ha obtenido un préstamo y una subvención del Banco Mundial. El objetivo, entre otros, de estos fondos es facilitar la delegación de responsabilidad de actividades en protección ambiental a los estados, y privatizar ciertas actividades en protección ambiental como, por ejemplo, el conducto de las inspecciones.

Las gestiones cooperativas de los Estados Unidos y México hasta la fecha se han concentrado en la disminución de la contaminación del aire en la Ciudad de México, así como en los esfuerzos a lo largo de la frontera entre México y los Estados Unidos para reducir la contaminación del agua y realizar inspecciones cooperativas de las empresas. Como respuesta al problema del incumplimiento con el requisito de la MIA, México y los Estados Unidos han convenido recientemente en cooperar en la formulación de las guías necesarias y la capacitación para evaluar las MIAS.

Alcance y metodología

Hemos elaborado una descripción detallada de los controles ambientales de la SEDUE para las nuevas empresas basada en entrevistas con el Director de Normas y Reglamentos de la SEDUE y en un informe de la Dirección de Protección Ambiental (Environmental Protection Agency o EPA) que evalúa las leyes y los reglamentos ambientales de México.⁴ Esta descripción fue revisada y aprobada por el Subsecretario de Ecología de la SEDUE. Hemos utilizado la descripción como la base para comprender el

⁴El informe de la EPA se titula *Evaluation of Mexico's Environmental Laws and Regulations: Interim Report of EPA Findings* ("Evaluación de las leyes y los reglamentos ambientales de México: Informe provisional acerca de las conclusiones de la EPA") (Washington, D.C.: 22 de noviembre de 1991).

sistema de controles ambientales de México. La información presentada en este informe sobre cuestiones jurídicas mexicanas no representa un análisis independiente de esas cuestiones sino, más bien, una sinopsis de los datos provenientes de fuentes secundarias en los gobiernos de México y los Estados Unidos.

Utilizando un directorio de maquiladoras obtenido a través de la SECOFI, identificamos inicialmente un universo de 116 maquiladoras de participación mayoritaria estadounidense que habían recibido licencias de ese organismo para participar en el programa de las maquiladoras entre mayo de 1990 y julio de 1991. Eligimos el mes de mayo de 1990 para comenzar el estudio porque los datos de la SECOFI hasta esa fecha no distinguían entre las nuevas maquiladoras y las que renovaban sus licencias de funcionamiento. Eligimos el mes de julio de 1991 como fecha cierre a fin de dar a algunas de las maquiladoras en la muestra la oportunidad de finalizar el proceso de la MIA. El personal de la Región IX de la EPA, de acuerdo con nuestra solicitud, clasificó las maquiladoras en la lista según su posible contribución a la contaminación (en alto, mediano o bajo grado). Uno de los criterios que aplicamos a la selección de esas empresas fue la clasificación de las mismas como agentes contaminadores en alto o mediano grado. A fin de minimizar los costos y las horas de viaje, limitamos la muestra de maquiladoras a las que tenían una casa matriz en Texas o California. Del universo de 116 maquiladoras de participación mayoritaria estadounidense, 37 se ajustaban a los criterios establecidos. De esas 37, decidimos visitar 12.

Para evaluar si las maquiladoras de participación mayoritaria estadounidense habían elaborado MIAs y recibido licencias de funcionamiento, utilizamos la muestra de las 12 maquiladoras seleccionadas. Sostuvimos conversaciones con los ejecutivos de cada una de las empresas en lo referente al cumplimiento del requisito de las evaluaciones para las nuevas empresas y estudiamos los registros ambientales de la maquiladora. Las reuniones tuvieron lugar en la casa matriz en los Estados Unidos o en la maquiladora. Por las visitas a las 12 maquiladoras de la muestra nos enteramos de que 6 de ellas eran nuevas y las otras 6 habían cambiado de propietario. El análisis se basó en las 6 maquiladoras nuevas.⁵

Para obtener información sobre los límites impuestos por México a la participación del público, estudiamos el informe de la EPA sobre las leyes y

⁵Nuestra muestra reveló que la lista proporcionada por la SECOFI comprendía tanto las maquiladoras nuevas como las ya existentes que habían cambiado de propietario.

los reglamentos de ese país. Asimismo, sostuvimos conversaciones con el Director de Control de la Contaminación y el Director de Normas y Reglamentos de la SEDUE, así como con los funcionarios de la EPA, entre ellos uno de los integrantes del grupo jurídico que elaboró el informe de ese organismo.

A fin de identificar las gestiones de México para reforzar su programa de protección ambiental, nos reunimos con el Subsecretario de Ecología y los Directores de Control de la Contaminación y de Normas y Reglamentos de la SEDUE. Obtuvimos estadísticas sobre el personal de la SEDUE, sus funciones y financiamiento. Estudiamos los documentos del Banco Mundial sobre el importante préstamo y la subvención destinados a consolidar el programa ambiental de la SEDUE, así como documentos relativos a los planes de privatización de esa entidad.

A fin de evaluar la necesidad de gestiones cooperativas de México y los Estados Unidos para reforzar y mejorar los controles ambientales sobre las nuevas empresas, sostuvimos conversaciones con los Directores de Control de la Contaminación y de Normas y Reglamentos de la SEDUE; el Agregado Ambiental de la EPA asignado a la Embajada de los Estados Unidos en la Ciudad de México; y el personal de la Oficina de Actividades Internacionales de la EPA, entre los cuales se encontraba el Asistente Especial de los Estados Unidos para los Asuntos Fronterizos de México y los Estados Unidos. Utilizamos también las conclusiones de las visitas a las seis maquiladoras nuevas de participación mayoritaria estadounidense.

El labor se realizó entre julio de 1991 y abril de 1992 de conformidad con las normas oficiales de auditoría que se admiten corrientemente.

Compartimos las conclusiones con los funcionarios pertinentes del Departamento de Estado, la EPA, la SEDUE y la SECOFI, quienes estuvieron de acuerdo, por lo general, con los hechos presentados y cuyas observaciones se han incorporado en los pasajes debidos.

Según se convino con el Comité, a menos que Ud. decida anunciar con antelación el contenido de este informe, no tenemos previsto distribuirlo sino 30 días después de la fecha de esta carta. En esa ocasión, enviaremos copias de la misma al Secretario de Estado, al Director de la EPA y a otros organismos interesados. También se enviarán copias a quienes lo soliciten.

Sírvase comunicarse conmigo por el teléfono (202) 275-4812 si Ud. o su personal tiene preguntas o comentarios sobre este informe.

Atentamente,



Allan I. Mendelowitz, Director
Asuntos Internacionales de Comercio y Finanzas

Los colaboradores principales en este informe

**División
Gubernamental
General,
Washington, D.C.**

Elliott C. Smith, Director Adjunto

**División de Seguridad
Nacional y Asuntos
Internacionales,
Washington, D.C.**

Arthur L. James, Jr., Estadístico

**Delegación Regional
de Los Angeles**

Patrick F. Gormley, Director del Programa
Gretchen E. Bornhop, Evaluadora Principal
Mark L. Whittle, Evaluador
Victoria A. Hughes, Asesora

**Oficina del Asesor
Jurídico**

Richard R. Perruso, Abogado

Información acerca de pedir más informes de la GAO

La primera copia de cada informe de la GAO es gratis. Cada copia adicional cuesta \$2. Los pedidos se deben mandar a la siguiente dirección:

**U.S. General Accounting Office
P.O. Box 6015
Gaithersburg, MD 20877**

Cuando sea necesario, acompañe su pedido con un cheque o un giro postal, dirigido a nombre de "Superintendent of Documents". Los pedidos de 100 copias o más, que serán enviados a la misma dirección, reciben un descuento de 25 por ciento.

**También, se puede pedir informes llamando al
(202) 275-6241.**

**United States
General Accounting Office
Washington, D.C. 20548**

**Official Business
Penalty for Private Use \$300**

**First-Class Mail
Postage & Fees Paid
GAO
Permit No. G100**
