



TRIUMVIRATE

The only North American model parliament



COMMISSIONS GUIDE

Update: March 1st, 2007

North American Forum on Integration
www.fina-nafi.org | info@fina-nafi.org

Welcome to the Triumvirate!

NAFI would like this experience to be a very interesting and enlightening one for you. To enable you to be well prepared, we are sending you a Commissions Guide that would give you greater detail on the roles that everyone will be assuming, as well as the topics that will be discussed during the parliamentary sessions.

During the Triumvirate, you will be required to represent a legislator of a federal or federated North American state, a journalist or a representative of an interest group.

Before the beginning of the simulation, you should familiarize yourself with the obligations related to the role assigned to you, as well as with the four topics that will be debated during the Triumvirate.

NAFI would like the event to take place in the three official languages, English, French and Spanish. However, because of logistical and financial constraints, the 2007 edition will take place in English and Spanish. Thus, commission deliberations on the creation of a customs union and on human trafficking will take place in English, while those on water management and telecommunications will take place in Spanish.

The secretariat of the Triumvirate

Christine Fréchette, Executive Director of NAFI
Céline Roche-Crespo, Triumvirate Coordinator
Luzma Nava, Project manager





TABLE OF CONTENTS

1. Functions	4
A) LEGISLATOR	4
B) JOURNALIST	5
C) LOBBYIST	8
2. Topics of Political Commissions	10
LA GESTIÓN DEL AGUA EN AMÉRICA DEL NORTE	10
A NORTH AMERICAN CUSTOMS UNION	31
HUMAN TRAFFICKING IN NORTH AMERICA	50
LAS TELECOMUNICACIONES EN NORTEAMÉRICA	72
3. Awards	90
Appendix – Model of Preliminary Draft Resolution	91

1. FUNCTIONS

A) LEGISLATOR

During the simulation, as a member of a commission and a representative of a federal or federated State, you will discuss and propose laws on the related topic that your commission is called upon to present. Through discussions and negotiations with your colleagues, you should contribute to a resolution specific to your commission that will then be voted on at the Interparliamentary Assembly.

In order to familiarize you with the issues proper to the State you represent and to prepare you on how to write a resolution at a commission, you are required to independently prepare a preliminary draft resolution relating to the topic proposed by the commission to which you are assigned. This preliminary draft will help you to identify a possible legislation for your commission and will enable you to specify the interests of the State that you represent.

Your preliminary draft resolution, together with those of your colleagues, will enable the secretariat of the Triumvirate to prepare a draft resolution for each of the commissions. The draft resolution will be used as a starting point for discussions and negotiations during the simulation.

Your preliminary draft can be inspired by suggestions contained in this document. These suggestions will serve as guidelines for your preliminary draft resolution. You can choose one of the proposals mentioned, fine-tune it and create a unique preliminary draft. You may also propose a preliminary draft resolution not included on the enclosed list, but it should address an important issue that is related to the proposed topic and to the interests of the State you represent.

Your preliminary draft resolution should be written clearly and explore the issue addressed by your commission. You should also draw inspiration from the interests, customs and desires of the State you represent without necessarily having to repeat the same positions defended by actual legislators of the State you represent. The preliminary draft resolution that you submit to the general secretariat should reflect the interests and objectives of your State.

Note that your role is one of a legislator; that is, of a representative of the legislative branch and not a representative of the executive. Consider yourself as having been designated as a representative of the Parliament of the State you represent and that, as such, you have to try to reflect the diversity of the political formations of the State. Thus, instead of expressing yourself with the words "the government of my State believes that..." you should say "the Parliament of my State believes that..."

To establish the objectives and characteristics of your State, we strongly encourage you to read the documents we have referred to in the Political Commissions guide, to visit the political Web sites of the State you represent, and to contact professors, official representatives and organizations of the State you represent in order to become familiar with their interests on the subject.

For logistical reasons, you will not have to take into account the power allotted to you by your appointed country's constitution. Therefore each legislator will be deemed to be authorized to speak on all topics being debated.

Please refer to the Legislator's Guide and Constitution for further details on the legislator's role and responsibilities.

How to Proceed

You have to submit a preliminary draft resolution on the topic of the political commission to which you are assigned, to the secretariat of the Triumvirate on later than **April 4, 2007** at the following address: **croche@fina-nafi.org**. Your preliminary draft resolution should respect the form but not the content of the model that is found in the appendix.

You should respect the following requirements on presentation:

- 800 to 1 000 words, with your name at the top of the page (see model in the Appendix);
- Font: Georgia, Size 11;
- Single spaced, justified text;

You will be penalized for any plagiarism. Any borrowed ideas or direct sources used should be acknowledged in the preliminary draft resolution. Good luck!

B) JOURNALIST

The TrilatHerald journalists will be taking part in a new concept because a specialized North American media does not yet exist. Journalists could however draw inspiration from certain articles covering North American governmental meetings. Nevertheless, they should keep in mind that the articles emanate from national media and not bi or tri national media.

As a journalist, during the simulation, you will participate in producing the newspaper *TrilatHerald* that will be published daily from Monday, May 21 to Friday, May 25. Copies of the newspaper are distributed to all participants of the Triumvirate. Copies will be available on-line on the NAFI Web site and will be sent to all institutions which are Triumvirate partners.

The *TrilatHerald* will consist up of various articles and interviews written by you during and before the simulation week. The newspaper should provide information on the debate taking place among legislators. Throughout the simulation, you will be assigned various positions in the newsroom such as a journalist, editorialist or photographer. One person will act as editor-in-chief throughout the simulation.

You can write your articles in English, French or Spanish. The newspaper will be trilingual in that it will contain articles in the three languages. Articles that were published in the newspaper last year are available at the NAFI Web site under Triumvirate 2006/Media.

Note that this year, legislators and lobbyists of the Triumvirate will be invited to use the *TrilatHerald* to influence the orientation of debates taking place throughout the simulation.

In order to familiarize yourself with the work and the proposed topics during the simulation, you will write a newspaper article that introduces the issues relating to one of the proposed topics of the Triumvirate. Your article should include an interview with a major personality in the process. This public figure can be a representative of an interest group (business, union, NGO), a public opinion leader (a journalist who is specialised on the subject, a think tank member, an academic or a researcher), or a political representative (parliamentarian, representative, senator, governor, member of government, etc.). You may also decide to interview one of the participants acting as a legislator or lobbyist at the Triumvirate.

In writing this initial article, you should respect the following requirements on journalistic writing:

- Precise and validated information;
- Accuracy of facts and clarity of ideas;
- Intellectual and methodological precision in writing.

You must also respect the following requirements on presentation:

- 800 to 1 000 words, with your name at the top of the page;
- An attractive title;
- Font: Georgia, Size 11;
- Single spaced, justified text;
- Use the language of your choice (French, Spanish, or English).

You will be penalized for any plagiarism. Any borrowed ideas or direct sources used should be acknowledged in the article.

You must submit your article to the general secretariat at "**croche@fina-nafi.org**" no later than **April 4, 2007**. Late submissions will be penalized. Good luck!

TIMELINE FOR JOURNALISTS

	February	March	April	May
TRIUMVIRATE Secretariat	Assignment of journalists		Transmission of the Participant's Handbook including the 4 resolutions that will be debated during the event	Transmission of first TrilatHerald edition
Participants	Feb. 15 th : Deadline for registration and payment.		End of April: transmission of the article for the first edition of the 2007 TrilatHerald; journalists will communicate through internet with the Editor in chief of the TrilatHerald.	

A SUCCESSFUL NEWSPAPER:

The role of journalist at the Triumvirate is a challenging and enriching experience. The following tips are guidelines the journalistic team should follow in order to deliver the best possible newspaper.

- ❖ Communicate as a team through Internet in the preceding weeks of the simulation. Get to know each other as well as your work habits and ideas;
- ❖ During the simulation, daily meetings are very important. Always attend the meetings;
- ❖ Allocate the graphic responsibilities to only one person at the very beginning of the simulation. That person should be assisted by the team and have a smaller writing work load;
- ❖ Agree on an early daily deadline for the articles and respect it;
- ❖ Your work does not end when you hand in your article. Putting together the TrilatHerald is a team effort.

Format and content of the TrilatHerald:

- ❖ Include many pictures;
- ❖ Look for scoops and try to further debates between legislators and lobbyists;
- ❖ Include interviews with legislators, lobbyists, NAFI staff, conference speakers etc...;
- ❖ Do not assist the political commissions in full, stay only one or two hours a day in the political commissions in order for you to have enough time for other tasks;
- ❖ Include instances outside of the daily work for example group activities, gatherings, funny events etc...;

- ❖ Be respectful and fair;
- ❖ Write short articles ranging from 500 to 800 words.

C) LOBBYIST

As a representative of an interest group, during the simulation you will ensure that the draft resolutions proposed at the parliamentary assembly respect the mandate you were assigned by the secretariat of the Triumvirate. This mandate will be sent to you in April in a confidential mail to ensure that it is not revealed to other participants. Lobbyists will inspire themselves from the existing organization they will be representing during the simulation.

You will be required to pressurize legislators in order to fulfill the mandate you were assigned and defend the interests of your organization in drawing up draft resolutions.

During the simulation, lobbyists will have to ensure that the amendments to the draft resolutions respect the interests of their organization as well as the mandate they will have received from NAFI. Each lobbyist will have to:

1. Present a memoir within one political commission- you will make at least one presentation before members of the commission responsible for the topic related to the mandate of your organization in order to give them suggestions about items they could include in their draft resolution. You should prepare statistics; identify previous cases; foreign country examples or any other pertinent and persuasive elements. You are allowed to distribute information to the legislators and journalists;
2. Comment (optional) on the commissions' work during caucus session- you will have to submit a formal request to the Caucus Chairpersons in order to be allowed to speak in front of one or all the national caucus. For logistical reasons we suggest you request a time slot on Wednesday May 23rd;
3. Publish, in the *TrilatHerald*, one open letter exposing his or her opinion concerning the draft resolution and the debates surrounding it. You may also have to attract the interest of one of the journalists of the *TrilatHerald* to ensure that you receive some media coverage;
4. On May 25, you have to submit a brief one-page report to the secretariat of the Triumvirate, showing the support you received among legislators, the modifications to the draft resolutions you managed to obtain, the obstacles you faced and a summary of your actions leading to the fulfillment of your mandate.

In order to become familiar with your organisation's interests, you must write a position paper outlining at least 5 objectives of your organisation relating to the target commission and at least 5 points that you intend to present during the simulation to ensure that your objectives are taken into consideration. Also identify three arguments advanced by opponents to your organization and show your replies to these counter arguments.

To familiarize yourself with the interests of your organisation, we especially encourage you to contact official representatives of similar organizations to the one you represent.

You should respect the following requirements on presentation:

- 800 to 1 000 words, with your name at the top of the page;
- Style: Georgia, Font 11;
- Single spaced, justified text;
- Use the language of your choice (French, Spanish, or English)

Plagiarism is not permitted and will be punished. Any borrowed ideas or direct sources used should be acknowledged in the paper.

You must submit your paper to the general secretariat at "**croche@fina-nafi.org**" no later than **April 4, 2007**. You will be penalized for late submissions. Good luck!

TIMETABLE FOR LOBBYISTS

	February	March	April	May
TRIUMVIRATE Secretariat		Assignment of lobbyist roles– transmission of the name of the organisation lobbyists will represent and the political commission they will be assigned to. Transmission of the Political Commissions Guide describing the four topics that will be debated.	Transmission of the Participant's Handbook including the 4 resolutions that will be debated during the event Transmission of lobbyist mandate - this mandate is only transmitted to the concerned person.	Transmission of first TrilatHerald edition
Participants	Feb. 15 th : Deadline for registration and payment.		April 4 - Deadline for lobbyists' position paper	

2. TOPICS FOR POLITICAL COMMISSIONS

LA GESTIÓN DEL AGUA EN AMÉRICA DEL NORTE

Author: Luzma Fabiola Nava
luzma.nava@gmail.com

1. Breve contexto de la problemática del agua

La gestión del agua, recurso esencial a la vida, ha llegado a ser una de las gestiones más estratégicas para los Estados debido a su contribución al desarrollo y al crecimiento económico de las sociedades. En términos de derechos humanos, el acceso al agua potable así como al saneamiento, ha sido incluido en el conjunto de derechos económicos, sociales y culturales reconocidos por la ONU¹.

El agua es un recurso que, durante mucho tiempo, fue considerado como abundante e inagotable cuyo consumo o uso en los procesos de producción no representaba problema o dificultad alguna. Hoy día, todos saben que el agua es un recurso limitado y que se debe cuidar; un recurso escaso en diferentes regiones del mundo y que además, es motivo de numerosas tensiones sociales y conflictos geopolíticos que se disputan la propiedad y el beneficio de los recursos².

Bajo este escenario, especialistas han mostrado sus inquietudes sobre los riesgos que pudiera representar el agotamiento del recurso³. En razón de los cambios históricos y, más recientemente, de las dinámicas de la mundialización de la economía, el curso normal del agua esta siendo alterado. Se ha considerado que el consumo del agua se ha incrementado sobre todo después de la Segunda guerra mundial⁴ principalmente a causa del rápido crecimiento de la población mundial. En 1950, por ejemplo, la población mundial sumaba alrededor de dos mil millones de individuos, mientras que en el 2000 sumábamos 6 mil millones. Además de ello, se prevé que en 2030 seremos 8 mil

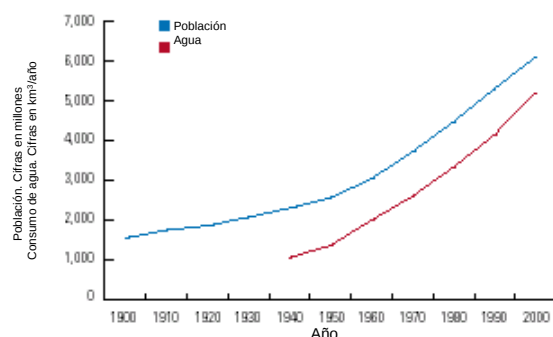
¹. El Artículo 25 menciona en particular que : « Toda persona tiene derecho a un nivel de vida suficiente que le permita asegurar su salud, su bienestar y el de su familia, particularmente en alimentación, vestido, vivienda, cuidados médicos y servicios sociales que le sean necesarios. Además de ello, en diciembre 2002, el Comité de derechos económicos, sociales y culturales de las Naciones Unidas declaró que el « derecho humano al agua [es] una condición previa a la realización del resto de los derechos del hombre». ONU, (1998). Le droit d'accès de tous à l'eau potable et aux services d'assainissement, [En línea]. <http://www.unhchr.ch/Huridocda/Huridoca.nsf/0/fd656160e44ee3a5802566570030a715?Opendocument> (pagina consultada el 19 de octubre 2006); UNESCO (2003). Water for people, water for life, [En línea] http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr1/table_contents/index.shtml p. 52

². Por ejemplo, la Unión europea afirma en su marco directivo sobre el agua, adoptado en 2001, que el agua no es un bien comercial como los otros bienes, sino un patrimonio que hay que proteger, defender y tratar como tal, dada su naturaleza como recurso natural esencial a la vida humana. Ver: Calvo-Mendieta. Conflits d'usage dans la gestion des ressources en eau : analyse territoriale des modes de régulation. In : Actes de la journée d'études « Les territoires de l'eau », [En ligne]. http://www.revueddt.org/colloque_eau/Calvo-Mendieta.pdf (pagina consultada el 20 de junio 2005)

³. Barlow, Maude. El oro azul. La crisis mundial del agua y la reedificación de los recursos hídricos del planeta, [En línea]. <http://www.aguabolivia.org/newcastle/documentos/Maude-ElOroAzul.htm> (page consultée le 20 juin 2005) ; Shiva, Vandana. La guerre de l'eau. Paris : Parangon : L'Aventurine, 2003, 162 p. ; Lacoste, Yves. L'eau dans le monde : les batailles pour la vie. Paris : Larousse, 2003, 127 p.

⁴. Cornut, Pierre. Histoires d'eau. Les enjeux de l'eau potable au XXI siècle en Europe occidentale. [En ligne]. <http://www.cfm-guadalajara.net/telechargements/elivres/Histoires%20d%20eau.pdf> (page consultée le 20 juin 2005)

millones de habitantes, que la región que tendrá el más elevado crecimiento poblacional será Asia y que la población urbana de los países en desarrollo va a pasar de 2 a 4 mil millones⁵. Este escenario es inquietante dada la naturaleza del recurso y su contribución al bienestar y al desarrollo de las sociedades (ver figura 1).



Existe una relación directa entre el crecimiento de la población y el consumo de agua

Figura 1: Población mundial y consumo de agua
Fuente: Gardner-Outlaw y Engelman, 1997.

Esta problemática conlleva a que el agua ha sido considerada como un recurso raro y limitado. Primeramente, se considera el agua como un recurso raro a causa del incesante crecimiento del espacio urbano y de su densidad en perjuicio del espacio rural. De hecho, con la explosión de la demografía en el mundo, el agua ha adquirido un valor, donde el curso esta indexado respecto a la escasez y al stress hídrico. A ello, se añade la degradación de las cuencas hidrológicas⁶, así como los niveles de consumo domestico e industrial en plena explosión⁷. Por otro lado, el recurso hídrico es considerado como limitado dado su repartición natural y geográficamente desigual entre las diversas regiones del mundo⁸.

Población, agua y consumo

	% de la población mundial	% de los recursos hídricos mundiales	Consumo promedio de agua/día/habitante (zona residencial)
--	---------------------------	--------------------------------------	---

⁵. Lacoste, Yves. L'eau dans le monde : les batailles pour la vie. Paris : Larousse, 2003, p. 12 ; UNFPA, 2002 ; UN, 2002) Ver abrégé du Rapport de la BM sur le développement dans le monde (2005). [En línea]: http://siteresources.worldbank.org/INTWDR2005/Resources/WDR2005_overview_french.pdf. ; Bureau international du travail. Gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de l'eau, du gaz et de l'électricité, Réunion tripartite sur la gestion de la privatisation et de la restructuration des services publics de distribution, [En ligne]. <http://www.ilo.org/public/french/dialogue/sector/techmeet/tmpu99/tmpur1.htm> (pagina consultada el 16 junio 2005).

⁶. Según un reporte de la UNESCO, los problemas de aprovisionamiento en agua han forzado a las autoridades a sobreexplotar los acuíferos. Situación que ha provocado una disminución en el nivel de los recursos hídricos. Es el caso por ejemplo, de la ciudad de Manila y de la ciudad de México. UNESCO (2006). "Water, a shared responsibility", United nations world water development report, [En línea] <http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr2/index.shtml>, 585 p. (pagina consultada el 16 junio 2006)

⁷. Thériault, Jean Claude. L'or bleu : aussi une alerte rouge danger. [En línea]. http://www.consciencedupeuple.com/L.docOr_bleu.doc (pagina consultada el 18 junio 2005)

⁸. UNESCO (2006). "Water, a shared responsibility", United nations world water development report, [En línea] <http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr2/index.shtml>, 585 p.

Europa	13 %	8%	250 – 350 litros
Asia	60 %	36 %	350 – 400 litros
África	13 %	11 %	10 – 20 litros
Australia y Oceanía	1 %	5 %	250 – 350 litros
América del norte*	7.3 %	13%	550 litros
América central	0.9%	3%	200 – 250 litros
América del sur	6 %	26 % (Solo la Amazonia contiene 20%)	200 – 250 litros
*América del Norte			
Canadá	1 %	9 %	622 litros
Estados Unidos	4.6 %	2.5 %	600 litros
México	1.7%	1.5 %	350 litros

Elaboración personal con información de UNESCO (2006). *Water, a shared responsibility*, United nations world water development report, 585 p.

2. La problemática de los recursos hídricos en el TLCAN

En los países miembros del TLCAN, muchos de los problemas que afectan a la región, están relacionados con la necesidad de incrementar el número de personas con acceso al agua y servicios de saneamiento, así como contar con una participación social más dinámica. En materia de recursos hídricos, cabe mencionar que Canadá es el país más rico en recursos hídricos, que la disponibilidad del recurso por habitante es de las más elevadas y que la calidad del recurso se sitúa en segundo lugar, después de Estados Unidos. Éste último, es reconocido por ser una nación que tiene agua en abundancia, sin embargo las reservas subterráneas, se están agotando, principalmente en el oeste del país, debido a la fuerte reducción de los acuíferos. Situación que se traduce en una situación de stress hídrico, tal como algunas ciudades del norte de México y de la misma ciudad capital⁹.

Sin embargo, en el marco del TLCAN el agua no goza de ninguna clasificación particular. No se menciona su carácter de recurso natural fundamental a la vida humana, ni tampoco un recurso bajo el cual los estados miembros puedan guardar y hacer respetar su soberanía. Dada esta falta de mención, el agua puede ser considerada como cualquier servicio o bien comercial, cuyas ventas o negociaciones, realizadas bajo la modalidad de transferencias masivas de agua –provenientes de ríos o de cuencas hidrológicas alejadas de las concentraciones urbanas- de Canadá hacia los Estados Unidos, pueden ser consideradas como intercambios comerciales. Cabe mencionar que desde 1892, numerosas transferencias masivas de agua se llevaron a cabo entre ambos países. Sin embargo, ningún proyecto de exportación de agua hacia los Estados Unidos está siendo discutido por los gobiernos actualmente¹⁰. Aspecto de discusión para la simulación.

⁹. UNESCO (2003). *Water for people, water for life*, [En línea]

http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr1/table_contents/index.shtml p. 160

¹⁰. Lasserre, Frédéric (2004). « Les exportations massives d'eau en Amérique du Nord : chimère ou possibilité réelle? », Colloque L'eau dans les Amériques, IQHEI-ORIE, Université Laval, [En línea] <http://www.iqhei.ulaval.ca/Pdf/ORIELasserre.pdf> (pagina consultada, el 7 de febrero 2007) ; Lasserre, Frédéric (2005). « Les projets de transferts massifs d'eau en Amérique du nord », Vertigo – La revue en sciences de l'environnement, hors série no 1, [En línea] http://www.vertigo.uqam.ca/actes_colloque_quebec-2005/framecolloque.html (pagina consultada el 20 octubre 2006)

2.1 La situación en Canadá

Canadá es un país muy rico en recursos hídricos. Posee 9% del agua del planeta y solo 1% de la población mundial, sin embargo, solo 7% se encuentra accesible al hombre, ya que el resto se encuentra en los acuíferos, o bien bajo la forma de fósiles, lagos o glaciares¹¹. Además de ello, cabe mencionar que Canadá posee la más grande superficie de lagos en el mundo, los cuales ocupan 8% de su superficie territorial, donde los Grandes Lagos además de contener 18% de las reservas de agua dulce a nivel planetario, son la fuente de agua potable de 33 millones de personas, de los cuales 9 millones son canadienses repartidos en 20 ciudades importantes. Además de ello, 45% de la capacidad industrial de Canadá es atribuida al potencial que representan los Grandes Lagos. El río Mackenzie de su parte, además de ser el río más grande en extensión, posee la más vasta cuenca hidrológica; además de que 40% de la frontera entre Canadá y los Estados Unidos esta compuesta de recursos hídricos; zona en donde se concentra cerca del 84% de la población del país¹².

Con una población de cerca de 30 millones de habitantes, la cual representa solo 1.5% de la población mundial, el agua que posee Canadá es vasta. Sin embargo una gran parte del agua en Canadá esta concentrada en el Océano Ártico o bien en la Bahía Hudson, lo cual hace imposible su acceso al hombre. Por ello, el resto de las reservas están siendo cada día sobreexplotadas para satisfacer las demandas del consumo humano e industrial. En este sentido cabe mencionar que la explotación de las fuentes subterráneas de agua corresponde a localidades que concentran más de 10 mil habitantes en su territorio. Estas municipalidades, donde más del 75% de la población se beneficia de las fuentes subterráneas de agua, se encuentran principalmente en la parte este de Canadá, aunque en el oeste encontramos también algunas. Sin embargo, 100% de la población canadiense beneficia del acceso al agua potable¹³.

2.2 La situación en Estados Unidos

Los Estados Unidos tienen uno de los abastecimientos de agua más saludables del mundo. Las estadísticas indican que 100% de la población cuenta con un servicio de agua potable y de saneamiento. Sin embargo, a partir de 1960 el país comenzó a tener una grave crisis de agua¹⁴ principalmente en las zonas áridas del oeste del país¹⁵. Estas zonas se encuentran en la frontera de los Estados Unidos con México, lo que significa, para estos dos últimos, que el stress hídrico es cada día más evidente principalmente en

¹¹. Ver: El Atlas de Canadá, [En línea] <http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/maps/freshwater/distribution/1> (pagina consultada el 20 enero 2007)

¹². Ver: Environnement Canada, [En línea] http://www.ec.gc.ca/WATER/fr/f_quickfacts.htm y « L'eau en milieu urbain : Consommation d'eau et traitement des eaux usées par les municipalités » [En línea] http://www.ec.gc.ca/soer-ree/Francais/Indicators/Issues/Urb_H2O/

¹³ Ver: Atlas de Canadá, [En línea] <http://atlas.nrcan.gc.ca/site/francais/index.html> ; <http://www.worldwater.org/data20062007/Table3.pdf>

¹⁴. Lasserre, Frédéric (2005).op. cit.

¹⁵ Las principales ciudades americanas de esta zona son: Sacramento, San Francisco, Los Ángeles, San Diego, Phoenix, Tucson, Arizona. Cabe mencionar que a partir de 1969 fueron formalizadas las compras de agua canadiense por los Estados Unidos, destinadas originalmente a la cuenca hidrológica de Colorado que actualmente es aprovisionada con un volumen de 1.3 miles de millones de m³ de agua/año dado que el consumo de sus propias reservas supera el 100% (Idem).

las ciudades que muestran paralelamente un alto crecimiento de la población y un elevado grado de industrialización¹⁶.

Por ello, una de las soluciones más viables de la política americana ha sido, sin duda alguna, el importar agua de Canadá. En el marco del TLCAN, esto no es imposible, al contrario. Dado que el agua carece de una clasificación o mención precisa como recurso natural en el cual reposa la soberanía de cada uno de los países miembros, no existe ningún impedimento para que pueda ser exportada –dado que puede ser reducida a *producto comercial*– dentro del marco del TLCAN. Por ello, los Estados Unidos alegan que Canadá no puede restringir las transferencias de agua las cuales han sido legalmente prohibidas en todas las provincias canadienses. No obstante, cabe mencionar que el nivel de extracción de agua de los Estados Unidos, en 2004, se ubicó en los 84,600 mil millones de galones/día. Donde el 40% es destinado solo a California, Texas, Nueva York, Florida e Illinois¹⁷. Situación que representa un aspecto clave en la discusión.

2.3 La situación en México

En México el agua ha sido reconocida además de recurso estratégico y económico, como factor de seguridad y soberanía nacionales cuya gestión es crucial para el desarrollo. Sin embargo, actualmente la falta de agua es una realidad para varias comunidades debido a los problemas de escasez y de aprovisionamiento. Además de ello, la relación que resulta de la distribución geográfica de los recursos hídrico, de la concentración de la población y del aporte económico contrasta entre todas las regiones de México. En este sentido, es importante señalar que geográficamente, existe una alta disponibilidad de agua y una baja concentración urbana en la región sur y centro-sur del país, mientras que en la región centro-norte y norte del país, la oferta del agua es relativamente baja y la concentración urbana es muy alta. Lo que en términos económicos, la contribución a la producción nacional de la zona norte es más elevada que el de la zona sur¹⁸. Otro dato que consideramos importante señalar es que el territorio nacional posee 653 acuíferos en total, de los cuales 104, ubicados principalmente en la zona norte y centro del país, ya han sido sobreexplotados¹⁹.

“La región del norte de México, limítrofe con Estados Unidos, sumó a los problemas del narcotráfico, la violencia y la migración, un nuevo reto: la escasez de agua. Debido a una sequía de ocho años, la zona acumuló una deuda de mil 700 de metros cúbicos de agua con Estados Unidos y debe invertir alrededor de mil 522 millones de dólares en los

¹⁶. Postel, Sandra (1992). *Last Oasis: Facing Water Scarcity*, Worldwatch Environmental Series. New York, NY: W.W. Norton and Company.

¹⁷. S. Geological Survey, *Water Resources of the United States, 200509, Estimated Use of Water in the United States, 2000: National Atlas of the United States*, Reston, VA, [En línea] <http://pubs.usgs.gov/circ/2004/circ1268/control/revisions.html>

¹⁸. Nava, Luzma (2006). Cuando la gestión del agua se vuelve problemática: el caso de México. *Observatorio de las Américas*, UQAM, no. 38, Montreal, 10 p. [En línea] http://www.er.uqam.ca/nobel/ieim/article-oda.php3?id_article=3140

¹⁹. CNA (2005b). *Síntesis de las estadísticas del agua en México*. CONAGUA, Comisión nacional del agua, p. 25-27 ; Pradilla, Emilio (2000). *La ciudad de México hoy. Los límites del desarrollo urbano metropolitano*. México, Fideicomiso de Estudios Estratégicos sobre la ciudad de México, Gobierno del Distrito Federal, México, p. 55-107 ; Ríos, Lorena (12-03-2006). *Pobreza, salud y seguridad alimentaria del agua*. *Vértigo*, año V, no. 260, México, p. 22-24

próximos cinco años para evitar dificultades de abastecimiento tanto en las ciudades como en el campo.

Los problemas se agravarán, advierten las autoridades, si el agua no se administra de modo más eficiente en las áreas rurales de la frontera, cuyo consumo equivale a 80 por ciento del total disponible en la región.

Gran parte del agua que usan los mexicanos procede de los ríos Colorado y Bravo, ambos fronterizos, cuyo caudal se divide entre los dos países según un tratado de 1994. Algunos ambientalistas creen que ese instrumento es injusto y debe revisarse, pero otros lo consideran beneficioso para México.”²⁰

Por otro lado, no hay que olvidar que por ejemplo, la ciudad de México ya es reconocida mundialmente por su *stress hídrico*. Los seis acuíferos con los que cuenta la ciudad de México muestran un grado de sobreexplotación del 100% o más, como es el caso del acuífero de Texcoco cuya sobreexplotación supera el 850%²¹.

Por otro lado, no hay que olvidar que por ejemplo, la ciudad de México ya es reconocida mundialmente por su *stress hídrico*. Los seis acuíferos con los que cuenta la ciudad de México muestran un grado de sobreexplotación del 100% o más, como es el caso del acuífero de Texcoco cuya sobreexplotación supera el 850%²².

3. Las relaciones bilaterales en materia de recursos hídricos

3.1 Relación bilateral México - Estados Unidos

La base jurídica sobre la cual reposa la actual *relación bilateral entre México y Estados Unidos* en materia de aguas limítrofes data de 1848. Es el *Tratado de Guadalupe Hidalgo*, suscrito el 2 de febrero de 1848, que definió a los ríos Colorado y Bravo (también llamado río Grande) como parte de la frontera entre ambos países. Posteriormente, en 1882 se acordó por una *Convención de Límites*, en la que se estableció a los monumentos internacionales como parte de la línea divisoria entre el Paso del Norte y el Océano Pacífico. En 1884 se firmó la *Convención entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América*, respecto de la línea divisoria entre los dos países, en la parte que sigue los lechos del río Bravo y del río Colorado. Poco tiempo después, en 1889, esta convención dio lugar a la *Comisión internacional de límites y aguas* (CILA) cuya duración es indefinida desde 1900²³.

²⁰ Cevallos, Diego, “Sin agua al sur del Río Bravo”, Tierramérica. En línea : <http://www.tierramerica.net/2001/0520/articulo.shtml>

²¹ UNESCO (2006). Water, a shared responsibility, United nations world water development report, [En línea] <http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr2/index.shtml>, p. 492 (pagina consultada el 1 de septiembre 2006)

²² UNESCO (2006). Water, a shared responsibility, United nations world water development report, [En línea] <http://www.unesco.org/water/wwap/wwdr2/index.shtml>, p. 492 (pagina consultada el 1 de septiembre 2006)

²³ Cabe mencionar que además de estos ríos, ocho acuíferos se encuentran en los límites de la frontera: Tijuana, Valle de Mexicali, Valle San Luis-Rio Colorado (Yuma), Rio Santa Cruz, Nogales, Rio San Pedro, Conejos-Medanos y Hueco Bolson. UNESCO (2006). Op. cit. p. 375

Con bases en el Tratado de La Paz de 1983, el área de 100 km hacia el norte y hacia el sur de la frontera entre los Estados Unidos y México respectivamente, fue considerada como *la región* de la frontera formal y oficial según los gobiernos de estos países. Esta definición *regional* ha sido reforzada por acuerdos bilaterales en materia ambiental, los cuales incluyen el Programa ambiental de la frontera integrada (USEPA y SEDUE, 1991), Frontera XXI (USEPA 1996), y el acuerdo mas reciente es el de Frontera 2012 programa ambiental Estados Unidos-México (USEPA y SEMARNAT 2003)²⁴.

Bajo este escenario, en 1994, dentro del marco de la *Comisión internacional de límites y aguas*, ambos países firmaron el *Tratado de Aguas*. Dicho *Tratado* –vigente actualmente– tiene como antecedentes las controversias suscitadas por el uso equitativo y la distribución de las aguas internacionales de los ríos Bravo, Colorado y Tijuana²⁵. Sin embargo, dicho *Tratado* bilateral propició la aparición, –en el ámbito del derecho internacional–, de nuevos conceptos relacionados con los recursos naturales que se encuentran en los límites de las fronteras políticas. Ejemplo de ello son:

- el derecho legítimo al reparto equitativo y racional;
- la obligación de los estados de no aplicar al extremo el concepto de soberanía absoluta sobre sus cuencas hidrológicas y;
- el deber de los países que comparten ríos internacionales de aprovechar sus aguas racionalmente, a fin de preservar los recursos naturales y propiciar su desarrollo sustentable²⁶.

En este sentido, la *Comisión internacional de límites y agua*, –elevada al rango de modelo de organización para la gestión internacional de cuencas²⁷– y el TLCAN ofrecen el marco legal e institucional para proveer soporte y financiamiento dado que sería posible la puesta en marcha de proyectos bilaterales específicos concernientes a la gestión del ambiente y en particular, a los recursos hídricos entre México y Estados Unidos. Para ello, ambos países cuentan con el apoyo financiero de la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (COCEF) y del Banco de Desarrollo de América del Norte (BDAN)²⁸.

²⁴. Brown, Christopher (2005). “Transboundary water resource issues on the U.S.-Mexico border: Challenges and Opportunities in the 21st Century1”, Vertigo – La revue en sciences de l’environnement, hors série no 1, [En línea] http://www.vertigo.uqam.ca/actes_colloque_quebec-2005/framecolloque.html (pagina consultada el 20 octubre 2006)

²⁵. Schmandt, Jurgen (2002). “Bi-national water issues in the Rio Grande/Rio Bravo basin”, In Water Policy, num. 4, pp. 137–155

²⁶. CILA, 2006

²⁷. Schmandt, Jurgen (2002). op. cit. pp. 137–155

²⁸. UNESCO (2003). Op. cit. p. 160

3.2 Relación bilateral Estados Unidos – Canadá

El *Tratado de aguas limítrofes* de 1909 entre Canadá y los Estados Unidos establece el marco legal e institucional en materia de gestión de recursos hídricos. En 1912, Canadá y los Estados Unidos lo ratificaron ante la *Comisión mixta internacional* (CMI). Dicha Comisión, es la primera organización mixta permanente entre Canadá y los Estados Unidos con el fin de establecer y aplicar reglamentos sobre el uso de las aguas limítrofes, que además de ello, incluye todo lo relativo a asuntos ambientales fronterizos²⁹. De hecho, esta Comisión utiliza una estructura organizacional muy similar a la de la CILA³⁰, con el propósito de reglamentar la repartición, la conservación y la explotación de los recursos hidráulicos en todo lo largo de la frontera entre los dos países. Bajo su batuta se crearon: La Convención del Lago Woods (1925); la Convención del Lago Rainy (1938); el Tratado del Río Niagara (1950); el Tratado del Río Columbia (1961); el Acuerdo sobre la calidad del agua de los Grandes Lagos (1972, 1978 –revisiones 1983, 1987)³¹.

Respecto a este acuerdo, cabe mencionar que a la época, solo puso en relieve la contaminación de los grandes lagos, sobre los contaminantes industriales, las sustancias tóxicas y los desechos radioactivos. Acuerdo en el cual los gobiernos de Canadá y de Estados Unidos se comprometieron a eliminar las sustancias tóxicas que pudieran contaminar los recursos de los Grandes Lagos.

Es importante señalar que en los Estados Unidos, los acuerdos reflejan únicamente las intenciones del gobierno y no imponen ninguna obligación legal a los particulares, al sector privado o a las otras instancias gubernamentales. La aplicación satisfactoria de un acuerdo depende entonces de las leyes federales promulgadas y aplicables a nivel nacional. En Canadá, los acuerdos son reforzados por un acuerdo federal con las provincias de Ontario y Québec, encargadas de la gestión de los recursos hídricos de los Grandes Lagos.

No obstante, la constante presión sobre los recursos hídricos limítrofes entre estos dos países, propició la puesta en marcha de diversas medidas para fortalecer la cooperación más allá de lo que la Comisión Mixta Internacional estipula. Así, en 1984, los ocho estados americanos (Minnesota, Wisconsin, Illinois, Indiana, Ohio, Michigan, Pennsylvania y New York) y las dos provincias canadienses (Ontario y Québec), que tienen acceso a los Grandes lagos, firmaron un acuerdo para impedir las derivaciones de agua (transferencias o exportaciones). Aun cuando este acuerdo no está relacionado directamente con los gobiernos federales, este acuerdo puede influenciar cualquier otro acuerdo de colaboración entre estos dos países respecto a la gestión de los recursos hídricos que se concentran aquí. Es decir, los acuerdos internacionales contribuyen a sensibilizar las sociedades respecto a las obligaciones internacionales de sus gobiernos,

²⁹. Murray Clamens (2005). "The International Joint Commission : A Model For Inter-American Cooperation?", *Vertigo* – La revue en sciences de l'environnement, hors série no 1, [En línea] http://www.vertigo.uqam.ca/actes_colloque_quebec-2005/framecolloque.html (pagina consultada el 20 octubre 2006)

³⁰. Schmandt, Jürgen (2002). Op. cit. pp. 137–155

³¹. Murray Clamens (2005). Op. cit. Además de ello cabe mencionar que los Estados Unidos y Canadá, comparten el acuífero Cambrian – Ordovician y la cuenca Columbia.

sin embargo, el cumplimiento –de estos acuerdos- depende de la buena voluntad de las autoridades federales. Por ello, para el cumplimiento de este acuerdo es necesario que la colaboración y el compromiso se ha más estrecho entre los gobiernos provinciales de Québec y Ontario con el gobierno federal³².

En 2006, los estados y las provincias antes mencionadas negociaron y firmaron el Acuerdo sobre los recursos hídricos de los Grandes Lagos que tiene por objetivo la durabilidad y el uso sustentable del recurso. Los signatarios reconocen el valor económico, estratégico y cultural de estos recursos hídricos, comprometiéndose a proteger su equilibrio natural evitando su contaminación y la extinción de las especies marinas. Es importante destacar que la presencia de ambientalistas, sociedad civil y líderes políticos, fue un factor importante en el contenido de este acuerdo³³.

No obstante, existe una cierta presión de las compañías americanas para des-regularizar el sector del agua en Canadá y poder establecer lazos con los actuales proveedores de servicios públicos. Con ello, se busca la creación de las condiciones necesarias para facilitar e implementar las *asociaciones publico-privadas* en el sector del agua. Sin embargo, la estrategia de Canadá consiste en la prohibición de las extracciones masivas de agua de las cuencas canadienses con fines de exportación. Por ello, cada uno de los gobiernos -federal y provinciales-, comparten la responsabilidad de la gestión y protección de los recursos hídricos. El objetivo de todos los niveles de gobierno es de llegar a una solución *pancanadiense* que establezca el compromiso de no realizar extracciones masivas de agua destinadas a la exportación³⁴.

³² Pearse, Peter, Françoise Bertrand, James MacLaren (1985). Vers un renouveau: rapport définitif de l'Enquête sur la politique fédérale relative aux eaux, Ottawa, Canada, 90-95 p.

³³ Ver: "Great Lakes compact at the center of great debate" [En línea] http://www.usatoday.com/news/nation/2006-12-10-great-lakes-debate_x.htm?POE=click-refer

³⁴ Ver : http://www.ec.gc.ca/water/fr/manage/removal/f_backgr.htm

4. Relación trilateral: El TLCAN y el agua

Bajo el TLCAN los gobiernos de los Estados Unidos Mexicanos, de Canadá y de los Estados Unidos de América, han coincidido en primer lugar, en:

*mejorar los niveles de vida en sus respectivos territorios; proteger y conservar del ambiente; preservar su capacidad para salvaguardar el bienestar público; promover el desarrollo sostenible; reforzar la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental.*³⁵

Bajo este contexto presumimos que el agua y su gestión ocuparían un lugar central, dado el carácter estratégico del recurso en el desarrollo de sus sociedades respectivas.

Sin embargo, al momento de la firma del TLCAN, el principal objetivo de los países miembros, fue el establecimiento de una zona de libre comercio relacionada con los tratados en materia ambiental y de conservación, acordados previamente y de manera bilateral, a la firma de dicho tratado. En este sentido, Estados Unidos y Canadá, mantenían hasta antes de la firma del Tratado, el Acuerdo relativo al Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos; mientras que los Estados Unidos y México sostenían un acuerdo de Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza³⁶.

En segundo lugar, dicha zona de libre comercio esta vigente en el territorio de cada uno de los países miembros³⁷. Sin embargo, no estamos seguros que bajo esta definición quede definida y protegida la soberanía sobre los recursos hídricos. No obstante, en el momento en que el agua de los ríos, lagos o manantiales se vuelve servicio o producto, entra automáticamente bajo el esquema de libre comercio que con un tratamiento nacional para inversionistas extranjeros, se hace más evidente la imposibilidad de proteger el recurso hídrico.

Lo anterior esta íntimamente relacionado con el artículo 315 del TLCAN. En virtud de la cláusula de "proporcionalidad", ningún país del TLCAN puede reducir o restringir la exportación de un recurso a otro país signatario cuando éste haya sido exportado por primera vez. Aun más, de su parte el artículo 309 indica que ningún socio podrá adoptar prohibiciones o restricciones sobre la exportación y esta disposición incluye la prohibición de imponer impuestos sobre las exportaciones.

En tercer lugar, dentro del Tratado, se contemplan las entidades del sector público, que guardan relación directa con los recursos hídricos o con la gestión del agua, de cada país que pueden realizar compras dentro del marco del tratado. En cuarto lugar, dentro de la sección destinada a los servicios que quedan excluidos en materia de recursos hídricos o gestión del agua mencionamos, en el caso específico de México y con base en la Central

³⁵ Preámbulo del TLCAN

³⁶ Ver: TLCAN, Capítulo I, Objetivos, Anexo 104.1. acuerdos firmados en Ottawa el 28 de octubre de 1986 y el 14 de agosto de 1983 en La Paz, Baja California Sur, respectivamente.

³⁷ Ver: TLCAN, Capítulo II, Definiciones generales, Anexo 201.1

product classification de Naciones Unidas (CPC), los contratos de servicios públicos de agua quedan excluidos³⁸. En el caso de Estados Unidos y Canadá, todos los servicios públicos, sin excepción alguna, quedan excluidos. En quinto lugar, en México se contempla la inversión en el sector de la construcción, particularmente en la perforación de pozos de agua. Estados Unidos la considera para el sector de tratamiento de desechos. Canadá, no menciona algo relativo a la inversión³⁹.

A pesar de ello, consideramos que el texto del TLCAN es muy limitado en materia de recursos hídricos o bien en la gestión del agua. Sin embargo los tres países han aceptado, de manera paralela al TLCAN, el *Acuerdo de cooperación ambiental de América del norte*.

4.1 Relación trilateral México - Estados Unidos - Canadá en materia ambiental

El *Acuerdo de cooperación ambiental de América del norte* (ACAAN) es un acuerdo paralelo al Tratado de libre comercio de América del norte (TLCAN), ambos en vigor desde el 1 de enero de 1994. El ACAAN encuentra sus fundamentos en la *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano* de 1972 y la *Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* de 1992⁴⁰. El objetivo central del ACAAN es de favorecer la protección y la cooperación para conservar, proteger y mejorar el medio ambiente en sus territorios; así como evitar las distorsiones comerciales o los obstáculos a los intercambios, mejorar la aplicación y la observación de las leyes y reglamentos conexos y promover el desarrollo sustentable. Dicho acuerdo, a través de la creación de la *Comisión para la cooperación ambiental* (CCA) en 1994, permite dar continuidad a los fines ambientales del TLCAN a cargo del Consejo de la Comisión. No obstante, se considera que el *Acuerdo de cooperación ambiental de América del norte* (ACAAN) no ha sido muy relevante en cuanto a la gestión de los recursos hídricos particularmente.

En este sentido es importante señalar la firma del ACAAN fue el resultado de los debates suscitados por la firma del TLCAN en materia comercial exclusivamente. Se evocaron los daños potenciales de la liberalización de los intercambios comerciales sobre las normas de trabajo y el medio ambiente, sobre todo en la zona fronteriza entre México y los Estados Unidos. Se considera que la razón principal para firmar un Acuerdo en materia ambiental, y por consecuencia, crear una Comisión en materia ambiental, fue que México fuera capaz de aplicar su propia legislación en materia ambiental y no perjudicar

³⁸. Se mencionan también en la misma categoría los de telecomunicaciones, transmisión y energía.

³⁹. Ver TLCAN, Capítulo X, Compras del sector público; Sección D, Disposiciones generales; Artículo 1025; Anexo 1001.1^a-1 ; TLCAN, Anexo 401.1, Reglas de origen específico, Anexo 1, Reservas en relación con medidas existentes y compromisos de liberalización, respectivamente.

⁴⁰. Cabe mencionar que la primera de las Declaraciones proclama que el medio ambiente y sus recursos naturales, -aire, agua, tierra, flora y fauna- son indispensables y esenciales para el bienestar del hombre y para el goce de los derechos fundamentales, -reconocidos por la ONU-. En este sentido, la protección y mejoramiento del medio ambiente, así como el uso sustentable de los recursos naturales, son todas cuestiones fundamentales para el bienestar y el desarrollo económico de las sociedades. Se prevé también la necesidad de aminorar las consecuencias derivadas del crecimiento de la población, de la industrialización y el desarrollo tecnológico. Así pues, la segunda Declaración, además de reafirmar los principios incluidos en 1972, contempla el establecimiento de una alianza mundial nueva y equitativa mediante la creación de nuevos niveles de cooperación entre los Estados, los sectores claves de las sociedades y las personas. ONU, [En línea] <http://www.un.org/documents/ga/conf151/spanish/aconf15126-1annex1s.htm>

a los vecinos del norte dando facilidades a las grandes empresas de los otros dos socios principalmente⁴¹.

5. Posiciones de los actores

En esta sección es importante destacar que los recursos hídricos –generalmente- han sido considerados como un medio de *poder* o de *negociación* en las relaciones entre los diferentes actores de la sociedad. Por ello, el concepto de recurso natural ha sido confrontado últimamente por una concepción económica y de recurso fundamental en la realización de los derechos humanos⁴². Así, de manera general consideramos necesario, que operar y mantenerle marco institucional de los acuerdos ya existentes entre los tres países permitirá asegurar la integridad territorial, así como la promoción de la conservación del recurso hidráulico.

5.1 Gobiernos

Uno de los retos más importantes de los gobiernos de los tres países así como de las provincias o estados, es precisamente el común acuerdo en la concepción del recurso hídrico con el resto de los actores de la vida social y política de cada uno de ellos. No necesariamente que sea elevado –o disminuido- al rango de bien, de producto o de servicio, dentro del marco del TLCAN; sino que sea considerado como un recurso que se encuentra bajo la soberanía de cada uno de los países signatarios. Consideramos que este aspecto es fundamental para cada uno de los países en la gestión de sus recursos hídricos dentro del marco del federalismo, independientemente de que se encuentren bajo una relación bilateral o trilateral.

Para ello, es importante mencionar las posiciones de los gobiernos actuales. El gobierno de Harper, menciona que actuará de manera proactiva a favor del medio ambiente y en particular su rol en la gestión del agua será de favorecer la cooperación de todos los niveles de gobierno. El gobierno de Harper se pronuncia por una gestión de los recursos hídricos que permita la defensa del patrimonio hídrico, la protección y el uso sustentable del recurso, así como la continuidad de la prosperidad económica⁴³. Es importante señalar que el agua en Canadá es considerada por la población como patrimonio, recurso simbólico que forma parte de la identidad, de los valores y de la libertad de la sociedad. Consideramos entonces, que es la población quien transmite al gobierno –y que exige- que el agua goce de un tratamiento especial dado el carácter esencial del recurso.

Es importante mencionar la posición gubernamental en la problemática de las exportaciones masivas de agua. Según la legislación canadiense de 1999 y las reformas

⁴¹. Florence Fitoussi. “L'accord nord-américain de coopération dans le domaine de l'environnement et le processus de participation” historique et évaluation du fonctionnement”. Thèse : Université du Québec à Montréal, 2003, 157 p.

⁴². Wilder, Margaret (2005). “Water, power and social transformation: neoliberal reforms in Mexico”, Vertigo – La revue en sciences de l'environnement, hors série no 1, [En línea] http://www.vertigo.uqam.ca/actes_colloque_quebec-2005/framecolloque.html (pagina consultada el 20 octubre 2006)

⁴³. Ver : Environnement Canada, discours 2006 [En línea]. http://www.ec.gc.ca/speech_f.html

realizadas en 2001 y 2003, las exportaciones masivas de agua quedan prohibidas por disposición federal y provincial. Sin embargo, algunos empresarios –canadienses- mostraron sus firmes intenciones de exportar agua hacia los Estados Unidos, dado que además de ser posible, podría ser una actividad muy rentable.

En 2001, George Bush declaró que es un interés de los Estados Unidos importar agua de Canadá. Cuestión que de hecho fue discutida con quien fuera el primer ministro canadiense a la época, Jean Chrétien. A pesar de ello, Ottawa se mostró completamente hostil frente a la idea de exportar agua hacia el país vecino, tal y como lo fue previamente en 1993. La decisión de Ottawa fue muy firme: no exportar agua hacia los Estados Unidos. No obstante, cada una de las provincias, si lo decide así, puede disponer del agua que se encuentra bajo su jurisdicción y exportarla si lo considera pertinente. En este caso, el gobierno federal no podría impedir la exportación del recurso, se limitaría a respetar la decisión de la provincia y a recomendar tener cuidado con la cantidad de agua extraída para no alterar la fuente natural del recurso⁴⁴.

En 2001 los ministros de Alberta, de Manitoba y de Saskatchewan, manifestaron públicamente su desacuerdo con el principio de las exportaciones de agua enfatizando las consecuencias sociales, comerciales y ambientales. Situación que en Québec originó la legislación de la provincia en materia de exportación de agua. En 2001, el gobierno de Québec prohibió definitivamente toda exportación masiva de agua. Sin embargo solo la exportación de agua, en contenedores de menos de 25 litros, quedó autorizada⁴⁵. Más tarde, en 2003 todos los territorios y provincias canadienses –excepto Nuevo Brunswick- optaron definitivamente por prohibir las transferencias masivas de agua más allá de los límites territoriales de Canadá⁴⁶.

No obstante, la CMI que regula los asuntos fronterizos Canadá y los Estados Unidos, señala en su reporte de 2000, que las transferencias de agua –de Canadá hacia los Estados Unidos- se pueden realizar cuando se demuestre por un lado, la inexistencia de alguna otra alternativa para obtener agua, y por otro lado, la no agravación del estado de los recursos hídricos de la zona de la extracción⁴⁷.

De su parte, el gobierno actual de los Estados Unidos declara que el éxito de la gestión de los recursos hídricos radica en los lazos de cooperación establecidos con todos los niveles de gobierno, con las comunidades locales y con el sector privado. Sin embargo, declara que es necesario un compromiso global a largo plazo, -con las organizaciones privadas, la sociedad y los niveles de gobierno-, que promueva el desarrollo de nuevas tecnologías y de programas innovadores para proteger el medio ambiente⁴⁸.

⁴⁴. Johansen, David (1999). Les exportations d'eau et l'ALENA, PRB-99-5F, 8 mars 1999, Ottawa.

⁴⁵. Ver, Eau potable à vendre, [En línea] <http://www.radio-canada.ca/nouvelles/>

⁴⁶. Lasserre, Frédéric (2005). Op. cit.

⁴⁷. Idem.

⁴⁸. Ver: The White House, Year of Clean Water, 2002-2003 By the President of the United States of America. A Proclamation [En línea] <http://www.whitehouse.gov/news/releases/2002/10/20021018-2.html> (página consultada el 14 noviembre 2006)

En México el agua ha sido reconocida, además de recurso estratégico y económico, como factor de seguridad y de soberanía nacionales. En este sentido, su gestión resulta crucial para el desarrollo de la nación. Por ello, la gestión del agua, así como su preservación, ha sido considerada como estratégica para el resguardo de la seguridad y soberanía nacionales⁴⁹. Sin embargo es difícil decir que el agua en México es un recurso simbólico para la población en general tal como lo es en Canadá por ejemplo. Es muy probable que esto sea el resultado de la idea de la abundancia hídrica del país –distribuida desigualmente- y de la creencia de que es un recurso inagotable. Así, en México el gobierno intenta sensibilizar a la población sobre la importancia y el valor del recurso hídrico a través de la puesta en marcha de nuevos mecanismos de gestión⁵⁰. No obstante, para la población autóctona, el agua es un recurso simbólico: de gran valor social, cultural y ambiental.

Es importante señalar la presencia de Agencias de cooperación internacional en la gestión de los recursos hídricos. En el caso particular de la frontera México-americana, la SEMARNAT y la USEPA y respectivamente, trabajan conjuntamente para la preservación y la protección ambiental bio-regional de la frontera. En el caso específico de la USEPA (Agencia de protección ambiental de los Estados Unidos), su interés principal reside en la gestión eficaz de las regiones ecológicas limítrofes entre los Estados Unidos y México. La USEPA, la NadBank (Banco norteamericano de desarrollo) y la USAID (Agencia para el desarrollo internacional de los Estados Unidos, en español) son las más importantes. Esta última, cuenta con un presupuesto anual de 30 millones \$US destinados prioritariamente al financiamiento de proyectos de infraestructura o de desarrollo de los recursos naturales en general. Por lo que respecta a la NadBank, solo en 2001, el monto de los proyectos financiados, a lo largo del río Bravo, ascendieron a 300 millones \$US aproximadamente.

5.2 Parlamentarios

5.2.1 Canadá

Los partidos políticos canadienses también se han pronunciado. El Partido Verde es el único en Canadá que reconoce el acceso al agua potable como un derecho que debe incluirse en la Carta Canadiense de derechos y libertades. De su parte, el partido Liberal se compromete a tomar las medidas necesarias para aumentar el número de familias que tienen acceso al agua potable. El Nuevo partido democrático propone la creación de una Secretaría de la gestión del agua. Los legisladores del Bloc Québécois coinciden en la prioridad de los recursos hídricos, sobre los intercambios comerciales, y en la promoción de su gestión armoniosa. Por último, los conservadores no se pronuncian sobre el tema del agua⁵¹.

⁴⁹. Guillermina Guillén. "México pide en ONU que el agua sea prioridad", El Universal, 27 de marzo 2005, [En línea]. http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.html?id_nota=123260&tabla=NACION_h (página consultada el 26 octubre 2006); Programa Nacional hidráulico, 2001-2006. [En línea] http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Organismos/Central/Publicaciones/ProgNacHid_01_06_CNA.htm (página consultada el 26 octubre 2006)

⁵⁰. Una de las medidas gubernamentales para sensibilizar a la población ha sido la tarificación del consumo de agua.

⁵¹. Ver: Radio Canadá: [En línea]

<http://www.radio-canada.ca/nouvelles/electionsFed2006/2006/01/12/029-verts-eau.shtml>

5.2.2 Estados Unidos

En los Estados Unidos, la situación es la siguiente. Los estados del oeste muestran indicios de grave escasez. En este sentido, algunos senadores se han manifestado señalando la problemática del agua en la región, la importancia del financiamiento y de las posibles transferencias de agua provenientes de Canadá. Es el caso particular del senador McCain quien menciona que Arizona sufre de un severo estrés hídrico. Para ello, McCain plantea la necesidad de aumentar el financiamiento federal para resolver la situación de escasez así como de la promoción de un programa federal que permita al gobierno importar agua de Canadá dentro del marco del TLCAN.

En este sentido, el senador Pete Domenici de Nuevo México, tiene como objetivo hacer pasar un proyecto que autoriza más de 65 millones de dólares para infraestructura hidráulica a lo largo del río Grande. Además, con ello se busca lograr que la gestión de los recursos hídricos fronterizos sea un asunto prioritario a nivel federal y de una particular importancia para los estados áridos como Nuevo México⁵².

De la misma manera, el senador Orrin Hatch declara que la sequía de Utah podría ser la segunda más grave a nivel nacional. En el caso específico del condado Weber, la situación es aun más grave. Weber county no posee agua suficiente para satisfacer las crecientes necesidades de la población y de los sectores de la economía. A pesar de esta situación, el condado Weber no ha dejado de ser uno de los más pujantes del estado pero la cuenca hidrológica que lleva el mismo nombre, muestra signos de sobreexplotación⁵³.

En Illinois la gestión del agua esta al centro de debate. Los senadores Dick Durbin y Barack Obama han propiciado la adjudicación de un importante presupuesto para implementar un proyecto que tiene como objetivo mejorar la calidad y aumentar la cantidad del agua que se destina a las tierras agrícolas. La autorización de este proyecto permitió la implicación de la empresa Ducks Unlimited⁵⁴.

Las posiciones de los partidos políticos frente a la gestión de los recursos hídricos son muy diversas. El partido demócrata de los Estados Unidos considera que si se tiene un buen medio ambiente y si se preservan los recursos naturales, entonces habrá crecimiento económico⁵⁵. Sin embargo, los republicanos consideran que para seguir creciendo, es necesario contar y encontrar las soluciones que sean necesarias frente a la demanda constante de recursos naturales⁵⁶.

5.2.3 México

⁵². Ver: Senate Passes Water Resource Bill with Domenici Projects for Middle Rio Grande Region, [En línea] <http://domenici.senate.gov/news/record.cfm?ref=1&id=258957>

⁵³. Ver: Senate committee takes up hatch's bill to enlarge weber's watkins dam, [En línea] http://hatch.senate.gov/index.cfm?FuseAction=PressReleases.Detail&PressRelease_id=1661&Month=9&Year=2006

⁵⁴. Ver: Durbin, Obama, Senate appropriations committee approves more than \$13 million for illinois projects [En línea] <http://durbin.senate.gov/record.cfm?id=239519>

⁵⁵. Ver: The democratic party, [En línea] <http://www.democrats.org>

⁵⁶. Ver Republican national comité, [En línea] <http://www.gop.com>

En el caso de México, encontramos diversos puntos de acuerdo por parte del grupo parlamentario del Partido Revolucionario Institucional (PRI) en la Cámara de Diputados. En octubre 2003, los diputados del PRI coincidieron en el reconocimiento de la problemática del Lago de Chapala, conocido como el mayor embalse natural y como uno de los ecosistemas más importante del país, dado que en su entorno, se desarrolla una importante actividad económica y social. El objetivo de los Diputados de la bancada del PRI es de mantener la calidad y el estado del lago, y de poner más énfasis en el río Lerma. Los diputados del PRI, frente a esta situación proponen una distribución más justa y equitativa de los aprovechamientos hidráulicos, así como el manejo sustentable y la conservación de las cuencas⁵⁷.

Más tarde en 2005, el PRI volvió a poner sobre la mesa la problemática del agua, pero esta vez la aplicación de recursos financieros fue la demanda central. En esta ocasión, la propuesta del PRI consistió en la coordinación de políticas y programas hidráulicos - entre los tres niveles de gobierno- que promueva la mejora en la gestión de las cuencas, el desarrollo de la infraestructura hidráulica, así como la concertación entre los usuarios que pueda contribuir a la conservación y a la restauración integral de las cuencas⁵⁸.

En 2006, después de que tuvo lugar el IV Foro mundial del agua en la ciudad de México, diputados del PRI, PAN, PVEM y Convergencia, coincidieron en la necesidad de la participación del sector privado. Destacan que el problema del sector del agua en México, no es precisamente la falta de tecnología, sino los altos costos y el poco financiamiento federal con el que se cuenta actualmente. A este respecto, la bancada priista afirma que para resolver la problemática del aprovisionamiento del agua, la administración debe invertir 30 mil millones de pesos al año y no 12 mil millones como se hace actualmente.

A ello, diputados del Partido de la Revolución Democrática (PRD) consideran que es aun más necesario, elevar a rango constitucional el derecho al agua con el fin de garantizar que toda persona beneficie de este recurso. De su parte, el Partido Verde Ecologista de México (PVEM) considera la importancia de los problemas derivados de la contaminación del recurso y las incidencias que ello tiene en la salud de la población. Por ultimo, diputados del Partido Convergencia consideran que el papel del sector educativo es esencial en la toma de conciencia de la población sobre la importancia del recurso⁵⁹.

5.3 Sector privado

Uno de los discursos más recurrentes del sector privado es que su implicación en la gestión de los recursos hídricos, que sea en el aprovisionamiento, en el saneamiento, en la construcción de infraestructuras, en el tratamiento de aguas negras, o aun en la completa gestión del recurso, puede contribuir a las condiciones necesarias para la permanencia de los capitales extranjeros o nacionales. Situación que podría, según el

⁵⁷. Ver: Cámara de Diputados, [En línea] <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/4861>

⁵⁸. Ver: Cámara de Diputados, [En línea] <http://www3.diputados.gob.mx/camara/content/view/full/4862>

⁵⁹. Ver [En línea] <http://201.147.98.14/camara/content/view/full/7369>

caso, contribuir a la competitividad del sector. Con ello se recomienda que el sector público mantenga un rol de regulador mientras que el sector privado funciona como principal conductor de las mejoras aportadas al sector del agua⁶⁰. Por consiguiente, el sector privado sería el mejor socio del sector público en materia de gestión de servicios públicos del agua y respecto al desarrollo del negocio del agua, a su tarificación y a la toma de conciencia de la sociedad sobre el valor del agua⁶¹.

Por ejemplo, en México, el sector del servicio público del agua funciona bajo la modalidad de concesiones de servicios en cuatro ciudades. En Saltillo, Aguascalientes, Cancún y la ciudad de México, son las ciudades en la que el sector privado tiene a su exclusiva responsabilidad el aprovisionamiento y saneamiento del agua. En Cancún por ejemplo el grupo Aguakán brinda sus servicios a 134 mil usuarios. Cifra que incluye comercios y hoteles. Esta compañía está integrada por el Grupo mexicano de desarrollo y Bal Odeco. Esta última integrada a su vez por Industria Peñoles y la empresa francesa Suez Environnement. Aguakán es responsable, desde hace 11 años, de la extracción, la gestión, la distribución del agua potable, de la red de drenaje y del saneamiento.⁶²

En Canadá en 1996, Jean Coutu, uno de los más grandes empresarios de Québec, “propuso explorar la posibilidad de exportar agua de la provincia de Quebec hacia los mercados extranjeros. Aun más, en 1998, la empresa Nova Group de Sault Sainte Marie, en Ontario, obtuvo una licencia del Ministerio del Ambiente de esta provincia, para exportar 600 000m³/año de agua del lago Superior hacia los mercados asiáticos”⁶³. Sin embargo, la polémica y las protestas que suscitaron las intenciones del empresario Coutu y las decisiones del gobierno de Ontario, provocaron que este último revocara su decisión retirando la licencia a Nova Group. De la misma manera cabe mencionar el caso de la empresa Sun Belt Water Company que quiso exportar el agua de la provincia de British Columbia y el gobierno canadiense rechazó la solicitud, dada la legislación vigente desde 1999-2000. Esto motivó que la empresa haya demandado al gobierno, tanto a nivel federal como provincial, por la cantidad de \$600 millones de dólares⁶⁴. Dicha exportación pretendía ser realizada en el marco normativo e institucional del TLCAN.

5.4 Organizaciones no gubernamentales

En Canadá, la Federación de la Fauna de Columbia Británica declaró que el reto de la gestión del agua va más allá de la protección del medio acuático para las especies marinas, de la irrigación o de la producción de energía; se trata de la preservación de la

⁶⁰. Zeyrek, Adnan (2004). “Why private system versus public system?”, Institut québécois des hautes études internationales, [En línea] <http://www.iqhei.ulaval.ca/default.asp?Groupe=1&Niveau=3&Page=16> (pagina consultada 18 octubre 2006)

⁶¹. Boyer, Patry et al. La gestion déléguée l'eau : gouvernance rôle des différents intervenants, [En línea]. <http://www.cirano.qc.ca/pdf/publication/2001RP-11.pdf> (pagina consultada el 20 junio 2005) ; OCDE (2003). Problèmes sociaux liés à la distribution et à la tarification de l'eau, [En línea]. <http://213.253.134.29/oecd/pdfs/browseit/9703042E.PDF> (pagina consultada el 16 junio 2005)

⁶². El Financiero, Miriam de Regil (13-12-2005). Concesionarios del agua, solo gestores del recurso, no dueños, [En línea]. <http://www.elfinanciero.com.mx/pages/Home.aspx> (pagina consultada el 13 diciembre 2005).

⁶³. Laserre, Frédéric (2004). Op. cit. pag. 1

⁶⁴. Carlsen, Laura (2006). El IV Foro Mundial del Agua: El agotamiento del modelo, [En línea] www.ircamericas.org (pagina consultada el 20 octubre 2006)

calidad de la vida. La Coalición Canadiense contra las lluvias ácidas, declara que aun cuando en Canadá la concentración de la población es relativamente poca, la preocupación ambiental es muy importante cuando se trata de la urbanización de la sociedad y de sus impactos en el medio ambiente. La Asociación ambiental de Manitoba declara que si Canadá quiere preservar su patrimonio hídrico, entonces debe de actuar en función de las consecuencias previsibles de sus intervenciones (legislaciones y acuerdos). En este sentido la ONG Amigos de la Tierra menciona que la información es esencial para que población pueda exigir y ejercer plenamente sus derechos y participar en la formulación de los mecanismos de gestión de los recursos hídricos. Más aun, *The Interior Alliance of B.C.* y *The Council of Canadians* han considerado que principalmente los intereses privados han afectado la integridad del ambiente y del hábitat de las primeras naciones⁶⁵.

En Estados Unidos, la National Wildlife Federation (NWF) y el World Wildlife Fund son las ONG que apoyan principalmente la creación de un acuerdo y su institucionalización para la armonización de las normas ambientales de los tres países, pero sobre todo se interesan a un acuerdo que permita la eficiencia de las leyes mexicanas en asuntos ambientales en general.

En México la situación fue diferente, ya que las principales preocupaciones al momento de la firma del Tratado y del Acuerdo no eran precisamente ambientales. Además de que, en México las ONG no benefician de los mismos privilegios como en los dos países vecinos. Sin embargo, mostraron sus inquietudes sobre los efectos negativos de la liberalización comercial y las consecuencias nocivas al ambiente, pero sus intereses se mantienen aun hoy en día, en cuestiones de derechos humanos⁶⁶.

6. Pistas de acción

En este apartado mencionaremos algunas pistas de acción para una mejora de la gestión de la agua en América del Norte. Se proponen estas pistas de acción con la intención de proporcionarles algunas ideas para la elaboración de la propuesta de resolución, la cual debe ser transmitida a la Secretaria del FINA, a más tardar el 4 de abril 2007.

6.1 La creación de una Comisión de recursos hídricos de América del Norte cuya misión sería hacer investigaciones sobre la demanda, la disponibilidad, la distribución, la localización y el acceso al agua y a los acuíferos en las regiones fronterizas de América del Norte. La Comisión se encargaría también de investigar sobre las tecnologías que permitan tratar y reutilizar las aguas usadas. Esta Comisión se integraría por los Estados federales y federados de América del Norte que tengan el poder constitucional de manejar este recurso.

⁶⁵ Pearse, Peter, Françoise Bertrand, James MacLaren (1985). op. cit. p. 259 p. Ver: Proyecto planeta azul, [En línea] <http://www.blueplanetproject.net/>

⁶⁶. Florence Fitoussi. Op. cit. p. 32-37

- 6.2 La adopción de una declaración por los tres países de América del Norte la cual impediría cualquier transferencia de agua proveniente de América del Norte hacia cualquier otra región del mundo. Dado que el recurso hídrico es un recurso natural colectivo (o público) esencial del ambiente, de la soberanía de cada uno de los países miembros del TLCAN y del bienestar de sus sociedades respectivas, las transferencias de agua quedarían prohibidas con la adopción de esta declaración.
- 6.3 La inclusión del agua y de su gestión como bien comercial en el TLCAN. Esta iniciativa permitiría clarificar el estatuto del agua en el marco del TLCAN permitiendo las exportaciones de agua a granel y considerando la posibilidad de exportar agua desde América del Norte hacia cualquier otra región del mundo. Lo anterior considerando la escasez y el valor de este recurso vital en otras regiones del mundo y la solidaridad que los miembros del TLCAN deben mostrar frente a la problemática del recurso con quienes más lo necesitan.
- 6.4 La adopción de un compromiso para reducir el nivel de consumo de agua por persona en los tres estados de América del Norte a fin de contribuir al cumplimiento de los objetivos del Milenario de la ONU.
- 6.5 La creación del “Fondaguas”. Un Fondo manejado por los Estados de América del Norte que financiaría investigaciones sobre las tecnologías que permitirían mejorar el acceso y la distribución al y del recurso. Promover el desarrollo de tecnologías de desalinización en América del Norte. Este Fondo podría ser administrado por la Comisión de Cooperación Ambiental de América del Norte. También podría ser financiado a partir de derechos que los Estados impondrían a las empresas de comercialización del agua.
- 6.6 La construcción de infraestructura de transporte o de conducción de agua desde el Norte de Canadá hasta la región fronteriza americana-mexicana para favorecer una distribución más equitativa del agua en América del Norte. Concretizar la solidaridad de los tres países así como aumentar los intercambios económicos con los socios del TLCAN.

7. Léxico⁶⁷

Acuífero: Cualquier formación geológica o conjunto de formaciones geológicas hidráulicamente conectados entre sí, por las que circulan o se almacenan aguas del subsuelo que pueden ser extraídas para su explotación, uso o aprovechamiento y cuyos límites laterales y verticales se definen convencionalmente para fines de evaluación, manejo y administración de las aguas nacionales del subsuelo.

Acuífero sobreexplotado: Es aquel en el que la extracción del agua subterránea supera al volumen de recarga media anual, de tal forma que la persistencia de esta condición por largos periodos de tiempo ocasiona alguno o varios de los siguientes impactos ambientales: agotamiento o desaparición de manantiales, lagos, humedales; disminución o desaparición del flujo base en ríos; abatimiento indefinido del nivel del agua subterránea; formación de grietas; asentamientos diferenciales del terreno; intrusión marina en acuíferos costeros; migración de agua de mala calidad. Estos impactos pueden ocasionar pérdidas económicas a los usuarios y a la sociedad.

Agua dulce: El agua dulce es agua que contiene cantidades mínimas de sales disueltas, especialmente cloruro sódico, distinguiéndose así del agua salada (agua del mar). El agua dulce es el agua de ríos y lagos. Su salinidad es < 0.5% basada en sales disueltas en partes por mil. En otras palabras, el agua dulce contiene generalmente menos de 1 000 miligramos/litro de materias sólidas disueltas como las sales, los metales, los elementos nutritivos, etc.

Alcantarillado: Desagüe conectado a la red pública de desechos, a una fosa séptica, a un río, lago o mar, o a una barranca o grieta.

Caudal: Cantidad de agua que pasa por determinado elemento en la unidad de tiempo, es decir, la cantidad de agua que pasa por un río, por ejemplo.

Cobertura de agua potable: Porcentaje de la población que habita en viviendas particulares que cuenta con agua entubada dentro de la vivienda, dentro del terreno o de una llave pública o hidrante.

Consumo humano: Se considera que el consumo de 20 litros/día constituye el mínimo absoluto para satisfacer las necesidades fisiológicas y de higiene del hombre.

Cuenca hidrológica: Es la unidad del territorio, diferenciada de otras unidades, normalmente delimitada por una línea divisoria de las aguas -aquella línea poligonal formada por los puntos de mayor elevación en dicha unidad-, en donde ocurre el agua en distintas formas, y ésta se almacena o fluye hasta un punto de salida que puede ser el mar u otro cuerpo receptor interior, a través de una red hidrográfica de cauces que convergen en uno principal, o bien el territorio en donde las aguas forman una unidad autónoma o diferenciada de otras, aun sin que desemboquen en el mar. En dicho espacio delimitado por una diversidad topográfica, coexisten los recursos agua, suelo, flora, fauna, otros recursos naturales relacionados con éstos y el medio ambiente. La cuenca hidrológica conjuntamente con los acuíferos, constituye la unidad de gestión de los recursos hídricos. La cuenca hidrológica está a su vez integrada por subcuencas y estas últimas están integradas por microcuencas.

Embalse: El embalse es formado en el lecho de un río o arroyo cuando, con algún medio físico, se cierra parcialmente o totalmente su cauce.

⁶⁷. Ver: La gestión del agua en México, glosario. [En línea]

http://www.cna.gob.mx/eCNA/Espaniol/Publicaciones/AvancesenMéxico/8_Glosario%20siglas%20referencias.pdf

<http://es.wikipedia.org/wiki/Portada>; http://www.pps.sse.gob.mx/html/que_son.html ;

http://es.wikipedia.org/wiki/Agua_subterr%C3%A1nea#Sobreexplotaci.C3.B3n ; http://www.ec.gc.ca/water/f_main.html

OAA (2002). Eau et agriculture, [En línea] www.fao.org/DOCREP/005/Y3918F/y3918f03.htm ; Tellene, Cédric et Thomas Snegaroff (2004). La gestion de l'eau dans le monde: enjeux économiques, géopolitiques et environnementaux. La mondialisation: acteurs, genèse et enjeux. Ellipses. Paris, Transversale: p. 487-526.

Asociaciones publico privadas: La asociación público-privada (APP) es un concepto que engloba una diversidad de esquemas de inversión donde participan los sectores público y privado, desde las concesiones que se otorgan a particulares hasta los proyectos de infraestructura productiva de largo plazo.

Reservas subterráneas: El agua subterránea tiende a ser dulce (es decir, de muy baja salinidad) y potable (puede ser bebida sin riesgo).

Saneamiento: El saneamiento es el conjunto de técnicas y elementos destinados a fomentar las condiciones higiénicas en un edificio, de una comunidad o de una localidad.

Sobreexplotación: Los pozos se pueden secar si el nivel freático cae por debajo de su profundidad inicial, lo que ocurre ocasionalmente en años de sequía, y por las mismas razones pueden dejar de manar las fuentes. La principal razón para el descenso del nivel freático es sin embargo la sobreexplotación. En algunas partes del mundo la extensión de la irrigación y de otras actividades que consumen agua se ha hecho a costa de acuíferos cuya recarga es lenta o casi nula. El resultado ha sido diverso pero siempre negativo. En algunos casos la sobreexplotación ha favorecido la intrusión de agua salina por la proximidad de la costa, provocando la salinización del agua e indirectamente la de los suelos agrícolas.

Stress hídrico: La apelación de « stress hídrico », propuesta por la Organización de Naciones Unidas para la alimentación y la agricultura (FAO, en ingles), permite calificar el estado de una población que dispone de un volumen de agua dulce entre 1700 y 1000m³ /ano/habitante. El nivel más alto corresponde al nivel considerado como suficiente para el ser humano; el más bajo, por el contrario, corresponde al estado de escasez. En otros términos, un país, una región o una ciudad puede estar bajo una situación de stress hídrico si mas del 20% de sus recursos hídricos han sido explotados.

A NORTH AMERICAN CUSTOMS UNION

Is it feasible and desirable to further deepen North American integration through the creation of a North American customs union? In order to better analyze the question, we will recall the different forms of economic integration; identify the differences between a free trade agreement (FTA) and a Customs Union (CU); describe the main economic and political implications of both options and point out different courses of action for the future.

1. Forms of Integration

There are four levels of economic integration: Free Trade Area (FTA), Customs Unions, Common Market, and Economic Union. Each level of integration brings a deeper level of integration in comparison to the precedent one.

Free Trade Area (FTA), such as NAFTA, is the first level of integration and can be established through a preferential trade agreement (PTAs). It is characterized by the elimination of trade barriers among its members. FTAs can include formal dispute settlement mechanisms. Different external tariffs with non-member-countries also characterize FTAs.⁶⁸ Trade is expected to rise among signatories of an FTA because of elimination of barriers such as tariffs and quotas, as well as through specialization, division of labour, and competitive advantages.⁶⁹ Rules of origin have to be agreed upon members so as to determine which products can be transferred duty-free. ROO avoid non-member countries to export products to the member-country having the lowest tariffs and then transferred them duty-free to the higher tariff member. ROO will be discussed later in this paper.

The second level of economic integration is the **customs union**. In a customs union, countries eliminate all barriers on trade among themselves and adopt a common system of tariff and import quotas vis-à-vis non-members. The adoption of a common external tariff (CET) and joint quotas necessitates negotiation and closer co-operation with respect to the sharing of customs revenues collected on non-member imports. When a CET exists, rules of origin are no longer necessary since imports into the CU face the same tariff in each country.⁷⁰ A CU also brings Parties to share the same trade policy with non-members countries.

The third form of economic integration is the **common market**, which consists in a customs union with free flow of goods, services and factors of production such as labour, capital and technology among its member countries. In this type of agreement, workers can relocate to areas that proportionate better jobs or higher wages and capital

⁶⁸ International Economics, thirteenth edition, Thomas A. Pugel, p. 239

⁶⁹ Competitive Advantage refers to countries producing products that they have an advantage in producing (lower opportunity cost) and importing products that they do not have such advantage (higher opportunity cost).

⁷⁰ Rolf Mirus and Nataliya Rylska, "Economic Integration : Free trade areas vs. Customs Unions", Western Center for Economic Research, p.3

can move towards the areas with the highest return. As a result, a more efficient allocation of resources is more likely to take place.⁷¹

The fourth form of economic integration is the **economic union**, which represents full integration. Member countries develop common economic policies, including monetary, fiscal, and taxation policies. Other policies such as transportation, industrial, labor market are also coordinated among themselves.⁷²

The implementation of an economic union comes together with at least a partial political union. EU represents that latest phase of integration. “The Union has a single market consisting of a customs union, a currency called the euro (adopted by 13 member states), a Common Agricultural Policy, a common trade policy, and a Common Fisheries Policy. The Schengen Agreement abolished passport control and customs checks for most member states within EU's internal borders, creating, to some extent, a single area of free movement for EU citizens to live, travel, work and invest. A Common Foreign and Security Policy, and the Police and Judicial Co-operation in Criminal Matters have been initiated.”⁷³

The European Union (EU) has a single market and a single currency managed by the European Central bank. Established in 1998, the bank has only 13 members out of the total of 27 EU member nations. The European Central Bank is responsible for structuring and executing the EU monetary and economic policy, which is crucial for unifying members’ fiscal and monetary policies. In addition, EU has common policies such as Common agriculture policy, Common fishery Policy, common foreign and Security policy, among others.⁷⁴

Table 1: Levels of Economic Integration

Features of Blocs				
Trade Blocs	Abolish tariffs and import quotas among members	Common External Tariffs and quotas	Free Movement of Goods, Services and Workers	Harmonization of Economic policies
Free Trade Area	✓			
Custom Union	✓	✓		
Common Market	✓	✓	✓	
Economic Union	✓	✓	✓	✓

There are sometimes middle grounds between these levels of integration. In reality, blurring might exist between these formal options. For instance, The European Union

⁷¹ Stages of Economic integration : From Autarky to Economic Union , Government of Canada, <http://dsp-psd.communication.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/inbrief/prb0249-e.htm>

⁷² Stages of Economic integration : From Autarky to Economic Union , Government of Canada, <http://dsp-psd.communication.gc.ca/Collection-R/LoPBdP/inbrief/prb0249-e.htm>

⁷³ http://en.wikipedia.org/wiki/European_Union

⁷⁴ For further information on the European Commission website: <http://ec.europa.eu/>

has not achieved a full level of economic and political integration. Even though the EU has agreed to unify members' fiscal, monetary and foreign policies with the Maastricht Treaty⁷⁵ in 1992, its members still do not agree on fiscal policies such as tax expenses and aggregate debts management. Also, the position of Common foreign and security representative (CFSP) was only created in 1997 with the treaty of Amsterdam.⁷⁶

In North America, an example exists within NAFTA which includes a small sectoral customs union, with a common external tariff governing certain automatic data-processing goods and their parts. The tariff ranges from zero to 3.9%.^{77,78}

2. North American Integration

2.1 The North American Free Trade Agreement

The North American free trade area is the trade bloc created by the North American Free Trade Agreement (NAFTA) and its two supplements, the North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC) and the North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC) whose members are Canada, Mexico and the United States. It came into effect on 1 January 1994.⁷⁹

NAFTA's main objectives are to eliminate trade barriers to goods and services among the three countries, encourage fair competition, raise investment opportunities in North America, and protect intellectual property rights as well as develop trilateral, regional and multilateral cooperation among member nations.⁸⁰

Within a free trade agreement, such as NAFTA, "the authority to decide how third countries are to be treated remains unaffected (independent trade policy). However, rules of origin (ROO) have to be agreed upon among members so as to determine which products can be transferred duty-free. As a result, border controls are necessary for commerce among members, and arguments over interpretation of ROO can lead to delays and disputes."⁸¹

NAFTA is the world's largest trade bloc with a gross domestic product (GDP) of US\$12 trillion (CAN\$17.1 trillion), which represents 34% of the world's GDP. The trade composition per country is: U.S. - 88% of NAFTA GDP; Canada - 7%, and Mexico - 5%.⁸² In comparison, the European Union (EU) GDP is of US\$14.2 trillion, representing 30% of the world economy. Canada has approximately 85% of the U.S. GDP per capita.

⁷⁵ Pugel, op. Cit.

⁷⁶ http://europa.eu/scadplus/glossary/high_representative_en.htm

⁷⁷ Esteveordal, Antoni and Suominen, Kati, "Rules of Origin in Preferential Trading Arrangements: Is All Well with the Spaghetti Bowl in the Americas?" *Economía* 5.2 (2005), p.15

⁷⁸ See NAFTA annex 308. The full text of NAFTA is available at: www.sice.oas.org/trade/nafta/naftatce.asp

⁷⁹ <http://en.wikipedia.org/wiki/Nafta>

⁸⁰ US. Customs & Border Protection. NAFTA part I, Articles 102- Objectives <http://www.cbp.gov/nafta/docs/us/chap-01.htm#A102>

⁸¹ Rolf Mirus and Nataliya Rylska, "Economic Integration : Free trade areas vs. Customs Unions", Western Center for Economic Research, p.3

⁸² <http://geo.international.gc.ca/cip-pic/IPS/IPS-Diplomacy5-en.asp>

Mexico which has a much larger population, equivalent to 3 times the Canadian one, has one third of the Canadian standard of living.⁸³

⁸³ NAFTA@10 – Preliminary Report, Foreign Affairs and International Trade Canada
<http://www.dfait-maeci.gc.ca/eet/research/nafta/nafta-en.asp#ceu>

Table 2: Merchandise Trade, Canada-U.S.

Table 2.2									
Merchandise Trade, Canada-U.S.									
	Millions of current dollars			CAGR*, %			Share of World, %		
	1989	1994	2002	1989-1994	1994-2002	1989-2002	1989	1994	2002
* Compound annual growth rate									
Exports	101,592	183,303	345,427	12.53	8.24	9.87	73.24	81.22	87.20
Imports	88,1041	187,347	218,308	9.29	5.96	7.23	65.17	67.75	62.62
Balance	13,488	45,956	127,119	N/A	N/A	N/A	384.25	200.32	267.75

Source: Statistics Canada, Balance of Payments

2.2 NAFTA Rules of Origin (ROO)

ROO define the processes to be performed and inputs to be incorporated in a product in the territory of an exporting NAFTA member in order for the product to qualify for preferential access to an importing NAFTA member.⁸⁴

Rules of origin are a key market access rule. They are the crucial gatekeepers of commerce: a product shipped from an exporting country NAFTA member must meet the corresponding rule of origin to receive preferential treatment from the importing member.⁸⁵ In the case of NAFTA a product has to have been substantially transformed so that a change in tariff classification has occurred, or it must have 50% (62.5% for cars) member-country content to qualify for duty-free treatment.⁸⁶

The rules of origin were created in order to prevent non member countries to take advantage from the concessions within the free trade agreement, in this case NAFTA⁸⁷. If there were no ROO, third country products could be landed in the lower duty jurisdiction and then transferred duty-free to the higher tariff member thereby circumvent its tariff.⁸⁸

2.2.3 ORIGIN OF AND JUSTIFICATION FOR NORTH AMERICAN RULES OF ORIGIN⁸⁹

⁸⁴ Estevadeordal, Antoni and Suominen, Kati, "Rules of Origin in Preferential Trading Arrangements: Is All Well with the Spaghetti Bowl in the Americas?" *Economía* 5.2 (2005) 63-103.

⁸⁵ Estevadeordal, Antoni and Suominen, op.cit.

⁸⁶ Rolf Mirus and Nataliya Rylska, "Economic Integration : Free trade areas vs. Customs Unions", Western Center for Economic Research,.

⁸⁷ "Moving Towards a Customs Unions" A Review of Evidence. Robert Kunimoto and Gary Sawchuk Policy Research Initiative , Horizons Volume 7 Number 1, North American Linkages. 23

⁸⁸ Rolf Mirus and Nataliya Rylska, "Economic Integration : Free trade areas vs. Customs Unions", Western Center for Economic Research, p.3

⁸⁹ This whole section is an extract of: Estevadeordal, Antoni and Suominen, Kati, "Rules of Origin in Preferential Trading Arrangements: Is All Well with the Spaghetti Bowl in the Americas?" *Economía* 5.2 (2005) 63-103.

Preferential rules of origin were a simple affair in most of the world until a few years ago.⁹⁰ In the Americas, trade agreements formed before the 1990s generally put in place one, often vaguely defined, rule of origin applicable to all products. Over time, the lack of precision in origin requirements became much criticized for allowing – and indeed requiring – subjective case-by-case origin determinations.⁹¹ The growth in international trade and the globalization of production expanded the constituency that paid attention to rules of origin, while paradoxically complicating correct judgments on origin.

Perhaps, the single most important event that raised the profile of rules of origin in the Americas was the U.S. Customs finding in 1991 that the domestic content in Honda Civic imported from Canada fell below 50 percent – the threshold required for claiming origin under the U.S.-Canada free trade agreement of 1989 and the preceding U.S.-Canada Auto Pact of 1965. The finding fuelled the U.S. automotive industry's concerns about the intensifying Japanese competition and the moves by Japanese companies to use Canada as a production base. For its part, Canada, which was concerned about the loss of foreign investment, claimed that U.S. origin determinations were arbitrary at best. The Honda case had important repercussions for the 1994 NAFTA negotiations. Pressured by vehicle lobbies, NAFTA negotiators put in place a highly precise regional value content of 62.5 percent – a level that Japanese firms were not expected to meet. The rules of origin spread through other economic sectors. Fearing that Asian and European firms would establish simple touch-up assembly operations in Mexico in order to gain duty free access to North American markets, U.S. industries called for tailor-made rules of origin that would be stringent enough to keep extra-regional parties out, yet lenient enough to allow U.S. multinationals to retain their extra-regional outsourcing linkages. Mexico, in turn generally pushed for rules of origin that would not deter foreign investment. This bargaining resulted in the 150-page NAFTA rules-of-origin protocol, which carries individualized rules of origin for 5 000 different products.

NAFTA is one of the first regimes in the world to establish rules of origin tailored individually for each product. The precision of the NAFTA-model rules of origin is superior to the vaguely defined and subjective rules of origin of the past. Precision provides clarity and certainty to traders and customs alike, as well as a fairer, more transparent, and more easily verifiable rules-of-origin model than regimes based on value content. But, on the other hand, rules of origin bring a lot of complexity and costs.

Justification for preferential rules of origin is to curb trade deflection – to prevent products originating from non-NAFTA members from being transshipped through a low-tariff NAFTA partner to a high-tariff one under the NAFTA-provided preferential treatment. Rules of origin, in short, are tools for keeping non-NAFTA parties from free-riding on the NAFTA preferences. Rules of origin are a key arbitrator between the partner countries and not raise barriers vis-à-vis third parties.

⁹⁰ The exception to the global pattern of general and vaguely defined rules of origin was the European Community, which as early as 1970s had preferential rules-of-origin regimes with different rules of origin governing the various product categories.

⁹¹ Reyna (1995)

They are an inherent feature of free trade agreements in which the members' external tariffs diverge or in which the members wish to retain their individual tariff policies vis-à-vis the rest of the world. Rules of origin are also used in aspiring customs unions to govern sectors for which the members have yet to establish a common external tariff. ROO are interesting in the sense that they constitute a key policy instrument.

2.2.4 Effects of NAFTA ROO

Estevadeordal and Suominen indicate that our understanding of the effects of rules of origin is still incomplete. Nevertheless, they state that rules-of-origin induce administrative costs and production costs.

Administrative costs: they are essentially bookkeeping costs for the exporters – the paperwork and costs associated with certifying origin – and the costs incurred by the partner country's customs in verifying origin.⁹² Rules of origin, which vary across products add considerably to the complexity of NAFTA management and add costs of participating in and administering trade agreements. The burden of such costs falls particularly heavily on small and medium-size firms...⁹³ The European Union customs union commission's rules of origin are estimated to cost approximately from 1.4 to 5.7 % of the value of exports.⁹⁴ Appiah (1999) estimated that the welfare cost of the NAFTA ROO would be approximately from 1.5 to 2.3%.⁹⁵ of U.S. GDP. In addition, if a country has membership in two or more FTAs, different ROO for different FTAs create administrative complexity and customs disputes.⁹⁶ For example, Canada has also an FTA with Chile, Mexico has an FTA with the EU and US has an FTA with Israel. These overlapping FTAs, which Bhagwati (1995) called "spaghetti bowl" of tariff rates create a significant practical obstacle to moving from an FTA to a CU: it makes it necessary to agree to a new set of ROO while doing away with an old set.⁹⁷

Production costs: these costs arise from the various technical criteria imposed by the rules-of-origin regime which may encourage final-good producers to use intra-NAFTA sources even when cheaper supplies are available in the rest of the world⁹⁸, thus adding to trade diversion. Indeed, ROO may alter inputs choices of industries, which will need to buy higher cost inputs from members instead of lower cost inputs from non member countries.⁹⁹ Therefore, they can lead to misallocation of resources, also known as trade

⁹² Estevadeordal, Antoni and Suominen, Kati, "Rules of Origin in Preferential Trading Arrangements: Is All Well with the Spaghetti Bowl in the Americas?" *Economía* 5.2 (2005) 63-103., p.11

⁹³ Breton 2003, G:\custom union\North American Linkages - Moving Toward a Customs Union A Review of the Evidence.htm

⁹⁴ Gold Farb 2003

⁹⁵ Appiah, Alex Jameson. 1999. Applied General Equilibrium Model of North American Integration with Rules of Origin. PhD. Dissertation. Burnaby: Simon Fraser University.

⁹⁶ Rolf Mirus and Nataliya Rylska, "Economic Integration : Free trade areas vs. Customs Unions", Western Center for Economic Research, p. 8

⁹⁷ Mirus and Rylska, op. cit. p. 9

⁹⁸ Estevadeordal and Suominen, op. cit. p.82

⁹⁹ International economics, thirteen edition, Thomas A Pugel page 253

diversion, as it raises the economic and compliance costs to more efficient businesses.¹⁰⁰ Also, with different input prices in different member countries due to different tariff schedules, producers face different input costs, thus distorting production.¹⁰¹

Following Estevadeordal's restrictiveness index, "NAFTA-type rules-of-origin are by far the most restrictive and selective in the Western Hemisphere and, indeed, in the world."¹⁰² The restrictive nature of ROO differs among sectors. Sensitive sectors usually have more restrictive ROO. Among those sectors are agriculture, automotive, textile and clothing sector.

Also, some say that ROO lend themselves to lobbying by interest groups seeking protection from foreign competitors by demanding stringent ROO that favor component suppliers from member countries over competing firms from third countries. ROO of FTAs create opacity, complexity and lobbying room for protection.¹⁰³

A way to preempt the negative effects of rules of origin would be to move from a free trade agreement to a customs union with low external tariffs, thereby eliminating rules of origin altogether. Indeed, rules of origin will remain an issue as long as a common external tariff does not cover all product categories.¹⁰⁴

3. What about a Customs Union in North America?

Under such arrangement, participating countries would undertake to remove all restrictions on mutual trade and adopt a common external tariff (and joint quota regime) for non-members countries. Imports would therefore face the same tariffs anywhere in the union; compliance with rules of origin to prove that an item was produced in North America would no longer be required.¹⁰⁵

A customs union involves participating nations surrendering some degree of policy freedom (i.e. the establishment of common external tariffs, import quotas and a common external trade policy) to achieve some economic benefit (i.e., elimination of the need for rules of origin).

A harmonized tariff schedule would likely result in Canadian and Mexican tariffs being brought down to U.S. levels. Almost 40% items are already within 1% of each other when comparing Canadian tariffs to the American ones. Their tariff difference is mainly due to American exports of agriculture goods into Canada.¹⁰⁶ Following Professor Barry

¹⁰⁰ "Moving Towards a Customs Union" A Review of Evidence. Robert Kunimoto and Gary Sawchuk Policy Research Initiative , Horizons Volume 7 Number 1, North American Linkages pg 24

¹⁰¹ Mirus and Rylska, op. cit. p.6

¹⁰² Estevadeordal and Suominen, op. cit. p.73

¹⁰³ Mirus and Rylska, op. cit., pp. 6 and 8

¹⁰⁴ Estevadeordal and Suominen, op. cit. p. 89

¹⁰⁵ Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, Partners in North America, Advancing Canada's relations with the United States and Mexico, House of Commons of Canada, December 2002, p.183

¹⁰⁶ "Moving Towards a Customs Union" A Review of Evidence. Robert Kunimoto and Gary Sawchuk Policy Research Initiative , Horizons Volume 7 Number 1, North American Linkages

Scholnick of the University of Alberta, these tariff reductions would affect only the 20% of Canada's trade that occurs with countries other than the US and Mexico.¹⁰⁷

Furthermore, the elimination of ROO would result in a negligible disturbance due to high similarity of Canadian and American tariffs. According following the results of a simulation realized by Gosh and Rao, which states that gains associated with a US-Canada customs would be over 5% to Mexico, 1.1% to Canada and 0.1% to the U.S. in terms of their real GDP respectively.¹⁰⁸

The elimination of tariffs by NAFTA does not mean zero protection. Non tariff barriers (NTB) and exceptions of the NAFTA agreement can represent barriers to trade. NTB refers to "any policy used by the government to reduce imports, other than a simple tariff on imports. NTB can take place in many forms including import quota, discriminatory product standards, and administrative red tape to harass importers of foreign products."¹⁰⁹ According to John McCallum's findings, the border effect is quite "sizeable". This border effects depend on unobserved trade costs such as different laws and regulation controls and Non Tariff Barrier. Those effects can be very important if the imported good is a substituted good of the domestic one. Many of the goods traded between US-Canada are from that category.¹¹⁰

3.1 Economic effects of a Common External Tariff (CET)

Main economic impacts of eliminating rules of origin and implementing a Common external tariff in North America are:

1. Significant administrative cost-savings at the border and efficiency gains. Reducing the need for border inspections and lowering the amount of paperwork required could result in significant savings amounting to 2% to 3% of NAFTA GDP¹¹¹;
2. A customs union would entail the use of common NAFTA trade remedy mechanisms (e.g., anti-dumping, countervail) against non-NAFTA countries as well as preclude the use of such mechanisms within the customs union. In order words, the establishment of a customs union would deal with a major irritant, namely American propensity to use domestic trade remedy legislation as a protectionist device.¹¹²

Rolf Mirus and Natalyia Rylska identify the following other implications¹¹³:

3. In negotiations with third countries, a customs union lessens the power of interest groups compared to an FTA and makes more pronounced scale economies and pro-competitive effects. Also, non-members of a North

¹⁰⁷ Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, op. cit., p.183-184

¹⁰⁸ M. Ghosh S. Rao, Journal of Policy

¹⁰⁹ Pugel, op. cit., pg. 147

¹¹⁰ NAFTA@10 John Curtis and Aaron Sydor

¹¹¹ Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, op. cit., p.184

¹¹² Ibid.

¹¹³ Mirus and Rylska, op. cit., p.6

American customs union will behave in a more conciliatory fashion vis à vis a customs union than a free trade agreement members as the risks of confrontation with a larger economic unit (market) with common external tariff act as a strong deterrent.

4. As negotiations are carried out at the government to government level, this reduces incentives for individual lobbies. On the other hand, internal pressures could result in a higher CET.
5. In light of the inability to influence the (re)negotiation of the CET, efforts to increase non-tariff barriers may be observed. Common commercial and trade policies would limit such efforts.
6. There is administrative simplicity in a CET that makes it easy to implement, and it creates predictability.
7. Input costs will not differ among members solely as a result of tariffs, promoting efficiency and competition.

According to Anne O. Krueger, all economic benefits attained under a free trade agreement such as NAFTA can be achieved under a customs union.¹¹⁴ The economist Krueger claims that custom unions are Pareto Superior to free trade agreement.

A simulation by Anne O. Krueger shows that a customs union would produce benefits for U.S. and Canada consumers and producers in the three countries. The results show that the most beneficiaries would be Mexico and Canada respectively with raise in GDP of 5% and 1.1%. The U.S. would only have a slight increase of 0.2% in its GDP. The results of Krueger's simulation show that all Canadian industries will benefit, except the food and beverage industries since they are highly protected in the free trade area context.¹¹⁵ Most of the protected sectors are food, textile, and clothing, which are considered to be affected in case the remainder of the tariff protected is eliminated. In Canada, the food sector is protected by quotas under Voluntary Trade Restraints."¹¹⁶ Thus, a sectoral approach could be a plausible step to take.

3.3 Political implications of a Customs Union

An important impact of a Customs Union would be the harmonization, among NAFTA partners, of external trade policy in general. A NAFTA-based customs union would likely operate, like the European Union, as a bloc in future international trade negotiations. A member country's ability to act independently in its external trade policy would, therefore, be affected. Trade and economic measures have grown in importance as means of implementing foreign policy in recent years, and the establishment of a customs union would involve the harmonization of part of NAFTA member's countries foreign policies. Consider the fact for example that Canada and Mexico maintain commercial ties with Cuba and Iran, although both are under an American embargo.¹¹⁷

¹¹⁴ Free Trade Agreements versus customs unions , Journal of development Economics, Anne O Krueger 1997

¹¹⁵ M. Ghosh S. Rao, Journal of Policy

¹¹⁶ Canadian Journal of Agricultural Economics, Volume 44 Issue 1 Page 19 - March 1996.

¹¹⁷ Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, op. cit., p.183

Customs Unions represent an additional loss of sovereignty compared to a free trade agreement.¹¹⁸ A customs union involves participating nations surrendering some degree of policy freedom to achieve economic benefit.

Rolf Mirus and Natalya Rytska explain “why it is politically easier to arrive at an FTA than a customs union. Trade creation, an economic gain, is viewed as a loss by domestic industry and by other lobbying groups. Hence, they oppose it. Trade diversion is at the expense of external producers, hence does not elicit a negative response. And since free movement of workers is an extremely sensitive issue anywhere, higher degree integration tends to prompt stronger political resistance.

Political feasibility favours an FTA over a CU. The fact that FTAs have a higher potential for trade diversion and no greater potential for trade creation than CUs implies that FTAs are less likely to encounter political resistance. A Common external tariff is difficult to arrive at. (...) Substantial political will and preparation have to be nurtured for a CU formation. This is made more important by the fact that the economic gains from any PTA tend to be longer run, whereas the adjustment costs tend to occur right away.”¹¹⁹

Also, eradication of ROO may arise some other problems. Politically protected sectors may react quite negatively to such initiative. Employees and their community may be concerned by the fact that local producers might have to close down because of more aggressive competition from outside non-NAFTA countries. In addition, “creative destruction”¹²⁰ may take place. That means that domestic firms, including infant ones, may be destroyed with the entry of those goods. Another argument is that trade promotes specialization and economy of scales, although diversification may be important for the economies. Therefore, governments may argue that it is important to protect some less efficient industries in order to have more diversified economies that would not survive otherwise without protection.

3.4. Economic vs political considerations

In sum, as Mirus and Rytska underline, a Customs Union brings more economic benefits but, at the same time, more political costs than a free trade agreement. The economic benefits are:

- More positive scale and competition effects.
- Increased market and negotiation power vis à vis outsiders.
- Diminished role for lobbyists (protection seekers).
- Simplified transborder trade among members.
- Simplified accession for new members due to the CET.

¹¹⁸ Mirus and Rytska, op. cit., p.8

¹¹⁹ Ibidem

¹²⁰ “Creative destruction”- Term created by the economist Joseph Schumpeter “describes the process of industrial transformation that accompanies radical innovations. Layoffs of workers with obsolete working skills sometimes signal these new innovations. Though they allow more workers to be available for more creative, and productive uses, they can cause severe hardship in the short term.” -Wikipedia, http://en.wikipedia.org/wiki/Creative_destruction

Political costs are:

- More sovereignty of country members is being transferred
- More complex negotiations (CET, tariff revenue allocation).
- More harmonization pressure (need for a common external trade policy stance)

“On economic ground, deeper is better, as simplified and more harmonized border procedures facilitate trade, common product standards enable longer production runs, and a common competition policy serves to unify the market. The price to be paid for these benefits is reduced national autonomy, the cost of which is more difficult to assess.”¹²¹

4. Main actors positions with regards to the Customs union debate

4.1.1 Mexican Government

The former Mexican President Vicente Fox, was the first in 2000, to propose creating within a 25 to 30 years period, a North American Common Market. Obviously, such a project encompassed the idea of establishing a North American Customs Union. Since then, the Mexican Government hasn't discussed much the idea.

4.1.2 U.S. Government

The current U.S. government has not indicated it would welcome the establishment of a North American Customs union. Previously, President Clinton had refused to discuss the idea submitted by Mexican President Vicente Fox to establish, within a long term period, a North American Common Market.

4.1.3 Canadian Government

The current Canadian government hasn't expressed his point of view on the establishment of a Customs union. But, worthy of note, the Canadian Alliance - one of the two political parties that merged to form the actual Conservative Party who is currently governing – added an additional recommendation in a “Supplementary opinion” to the House of Commons' report on North American relationship saying¹²²:

The government of Canada should give serious consideration to a customs union that would remove bilateral tariffs, but not necessarily harmonize external tariffs, and that would not impede ongoing energy and border discussions.

Also, Jim Peterson, former Minister of International Trade of Canada (from the Liberal Party), argued that “NAFTA needs to further loosen its NAFTA ROO, diminish transactions costs and move towards tariff harmonization.”¹²³

4.1.4 American legislators

¹²¹ Mirus and Rylska, op. cit. p.10

¹²² Report of the Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade, op. cit, p.321

¹²³ Kunimoto and Sawchuck, 2004

The idea of creating of North American Customs hasn't been officially discussed among American legislators. One can say that it is not a top priority for the moment.

4.1.5 Canadian legislators

The Canadian House of Commons Standing Committee on Foreign Affairs and International Trade launched in 2002 the Report "Partners in North America – Advancing Canada's Relations with the United States and Mexico" after having held a series of public hearings and panels. The creation of a North American Customs Union was one of the topics addressed by the Committee. Referring to the idea of establishing a Customs Union, the Committee's members agreed in that "these possibilities should be thoroughly investigated with a view to establish what next steps could clearly serve Canadian interests."¹²⁴

4.1.6 Mexican legislators

The idea of establishing a North American Customs hasn't been officially discussed among Mexican legislators.

4.1.7 Point of views differ among representative of the business community

Sean Cooper and Alfie Morgan suggest that the highly integrated North American steel industry could be used as a prototype for a Customs union, adding that it would gauge the impact of a possible move to a common external tariff. Rafael Rubio, Chair of the International Affairs Committee of the Mexican Steel Producers Association also argued that "a customs-union type of situation is a step we have to take".¹²⁵

Some indicate that "Nafta based exporters and producers are widely perceived as having grown to find the rules-of-origin regime excessively restrictive".¹²⁶

4.1.8 Independent task force on the future of North America

In 2005, the Council on Foreign relations, the COMEXI and the Canadian Council of Chief Executive (CCCE) created an independent task force on the future of North America. Without calling it a Customs Union, signatories of the report recommend that the three governments harmonize external tariffs on a sector-by-sector basis, to the lowest prevailing rate consistent with multilateral obligations. The effort should begin with goods on which current tariff rates are closest and then proceed to close larger gaps, with the goal of adopting a common external tariff, thus eliminating the need for rules of origin and further facilitating integration and better use of scarce resources.¹²⁷

5. Possible Course of action

¹²⁴ Partners in North America, House of Commons Canada, op. cit., p.185
<http://cmte.parl.gc.ca/Content/HOC/committee/372/fait/reports/rp1032319/faitrp03/faitrp03-e.pdf>

¹²⁵ Partners in North America, House of Commons Canada, op. cit., p.185

¹²⁶ Suominen & Estevadeodordal, op. cit. p.10

¹²⁷ The report can be found at:
www.cfr.org/content/publications/attachments/NorthAmerica_TF_final.pdf

- 1- Establishing a **full Customs Union** between Canada, the United States and Mexico, as described in the document with a Common external tariff and harmonization, among NAFTA partners, of external trade policy.
- 2- Establishing a **partial Customs Union** which would exclude industries (or sectors) that are the most sensitive, implementing the concept only for the industries the most in need of relief from the rules of origin. This option would refer to establishing a Customs union with Provisions for sensitive sectors. Those sectors could include clothing, agriculture and culture, which would be left to be dealt by the World Trade Organization.

The above mentioned recommendation of the independent task force on the future of North America offers another suggestion of a sector-by-sector basis Customs Union.

Also, economist Richard Harris of Simon Fraser University argued in a discussion paper on economic integration prepared for Industry Canada that there would be economic benefits (in the form of a lowering of administrative and transaction costs) to implementing an *intermediate* NAFTA customs union. Under this option, Canada, the United States and Mexico would adopt a common external tariff and harmonize other international trade policies, but NAFTA countries could still apply anti-dumping and countervailing duties at their internal borders.¹²⁸

- 3- Establishing a **US-Canada Customs Union**. Since Canada and the United States have more economic and political similarities, than Mexico does with its northern neighbors, a U.S.-Canada customs union could represent a smoother transition to a new North American agreement.

First, the U.S. and Canada have already highly integrated economies. Second, the U.S. and Canada have complex bilateral and multilateral network of rights and obligations, which are already severely constraining their Trade policy autonomy.¹²⁹ Third, their Most Favored Nation (MFN) tariff structures are quite similar. Thus, the elimination of a common external tariff for the two countries might be an easier step. Their applied MFN tariffs in 2005 are shown below.

Table 1 MFN Average Applied Tariff by major sectors in 2004¹³⁰

	Canada	United States	México (2004)
All goods	3.9	4.3	15.9
Agriculture Goods	4.1	8.2	26.4
Manufactures	3.9	3.7	14.7

Source : WTO, IDB, and CTS CD ROMs 2005, Trade Policy Review and World Bank.

¹²⁸ Partners in North America, House of Commons Canada, op. cit., p.185

¹²⁹ The Centre for Trade Policy and Law <http://www.policyresearch.gc.ca/doclib/cu%20policy%20implications%20E.pdf>

¹³⁰ Available at : <http://siteresources.worldbank.org/INTRES/Resources/469232-1107449512766/tar2005a.xls>

Mexican Most Favored Nation Applied tariffs are much higher in comparison with the two other countries. Those discrepancies can make the establishment of a common external tariff much more complex, since Mexico would not be able to absorb sudden and large decrease in its tariffs.

On the other hand, some argue that the average tariff rate between Canada and the U.S. are quite similar. Therefore, gain is likely to be very modest. So, it is arguable that the elimination or reduction of NAFTA ROO would lead to greater economic benefits since the implementation of a Canada-US common external tariff would only represent a small economic gain.¹³¹

- 3- Bringing the North American most-favored nation (MFN) tariffs to zero globally which would be a way to eliminate the negative effect of the ROO, although, following Estevadeordal and Suominen point of view, this is not likely to become politically palatable in the near future.¹³²
- 4- Keeping the status quo, and therefore not furthering the North American integration process and maintaining the free trade agreement as it is now.

¹³¹ Kunimoto and Sawchuck, op. cit., 2004.

¹³² Estevadeordal and Suominen, op. cit., p.89

HUMAN TRAFFICKING IN NORTH AMERICA¹³³

1. Context

Canada, Mexico and the United States have strengthened their economic links since the adoption of the North American Free Trade Agreement in 1994, however while these three governments are working together to address trafficking, there have been no regional treaties or conventions between the three governments specifically on trafficking. After September 11th, 2001, stricter immigration policies were adopted in the United States of America. The result of these policies combined with an increasing demand for labor in the United States was to drive migrant laborers underground and increase their vulnerability to trafficking. Demonstrating regional cooperation, the three countries convened in December of 2001 to participate in a North American Regional Consultation on the Commercial Sexual Exploitation of Children, with representatives from NGOs, law-enforcement, and government agencies.¹³⁴ The U.S. government has been focused on increasing cooperation with its neighbors, providing trainings, and improving border patrols. However, the political and economic differences in working with Canada and Mexico impact the degree to which these efforts have been successful¹³⁵.

Trafficking in Persons has two main aspects: Slave Labor and Sexual Slavery. "The 2004 Trafficking in Persons Report, June 2006, of the USA government, disaggregated transnational trafficking in persons by age and gender for the first time. This data shows that, of the estimated 600,000 to 800,000 men, women, and children trafficked across international borders each year, approximately 80 percent are women and girls, and up to 50 percent are minors. The data also demonstrated that the majority of transnational victims were trafficked into commercial sexual exploitation. With a focus on transnational trafficking in persons, however, these numbers do not include millions of victims around the world who are trafficked within their own national borders. The 2006 Report sheds new light on the alarming trafficking of people for purposes of slave labor, often in their own countries. This is a form of human trafficking that can be harder to identify and estimate than sex trafficking, yet it may be much greater in size when we count domestic trafficking. It does not necessarily involve the same criminal networks profiting from transnational trafficking for sexual exploitation. More often, individuals are guilty of, for example, enslaving one domestic servant or hundreds of

¹³³ The following text has been highly influenced by the Trafficking in Persons Report June 2006, the Trafficking in Persons in North America report as well as the Hidden Slaves: Forced labor in the United States, September 2004. Some parts have been entirely taken from these three documents. The Trafficking in persons report June 2006, by the US governments contains a vast array of information and data on the subject. It also ranks the countries according to their compliance with the Trafficking Victims Protection Act (TVPA) of 2000. Canada and the USA are both ranked Tier 1 while Mexico is ranked Tier 2 Watch List. Please refer to page 29 of Trafficking in persons report June 2006 for more detail on the Tier categories.

¹³⁴ U.S., Canadian and Mexican Representatives Meet to Combat Sexual Exploitation of Children, University of Pennsylvania News, November 28, 2001 Found at <http://www.upenn.edu/pennnews/article.php?id=436>

¹³⁵ Penfold, Amy, Regional Overview from 2000 to 2004, "Trafficking in Persons in North America", Global Alliance Against Traffic in Women, http://gaatw.net/working_papers/N%20America/United%20States%20Report.pdf page 1

unpaid, forced workers at a factory. A wide range of estimates exists on the scope and magnitude of modern-day slavery, both internal and transnational. The International Labor Organization (ILO)—the United Nations (UN) agency charged with addressing labor standards, employment, and social protection issues—estimates there are 12.3 million people in forced labor, bonded labor, forced child labor, and sexual servitude at any given time; other estimates range from 4 million to 27 million.”¹³⁶

1.1 Sexual Slavery

Although slavery in many countries has been abolished, there exist a modern day slavery characterized by sexual exploitation, mostly of women and children. Human trafficking is the third illegal commerce after narcotics and weapons commerce. It is a fast growing and highly complex “commerce”. This modern day slave trade is very lucrative mostly because a victim can be bought and sold many times over. Trafficking in persons targets the most vulnerable groups of society, i.e women and children. Richard Estes, a Penn professor of social work and the 2001 North American Regional Consultation on the Commercial Sexual Exploitation of Children Conference chair estimated that “thousands of children are trafficked into North America for sexual purposes annually from poorer nations in Central and South America, Central and Eastern Europe and East and Southeast Asia. The commercial sexual trade of at least 200,000 children was documented in a report released in 2001 by Richard Estes”¹³⁷.

1.2 Slave Labor:

“The increasing demand for labor especially in the United States and in Canada, as well as restricted immigration policies has forced laborers underground, or to accept unacceptable labor terms. “Structuring this mass movement of labor from supply to demand countries are contracts offered by recruiters representing labor agencies and employers; contracts between labor agencies and employers sanctioned by the state as “sponsors”; and overarching memoranda of understanding between source and demand governments. Contracts offered to workers by recruiters cover basic conditions of employment—including wages, hours, and duration—and cite the location and identity of the employer. The level of regulation and oversight of these contracts varies widely. Workers are prone to abuse and the risk of involuntary servitude when contracts are not honored or are replaced with new contracts containing less favorable terms after arrival in a destination country. Governments of source countries seek to prevent such exploitation by negotiating agreements with demand country governments.”¹³⁸

“Many of the foreign contract workers found in conditions of involuntary servitude in labor “demand” countries are required to pay substantial fees before they are accepted for work. These fees are paid to either the labor recruiter in the source country or the labor company in the demand country or it is shared by both. The payments demanded

¹³⁶ US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/>, page 6

¹³⁷ U.S., Canadian and Mexican Representatives Meet to Combat Sexual Exploitation of Children, University of Pennsylvania News, November 28, 2001 Found at <http://www.upenn.edu/pennnews/article.php?id=436>

¹³⁸ US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> page 7

of foreign workers are often in the range of \$4,000-\$11,000 and are described as a “job placement fee” or “employment fee.” These fees are usually illegal under source country laws and are banned by international covenant. There is no rational basis for requiring low-skilled workers to pay fees; recruitment agencies in source countries and labor agencies in demand countries are paid commissions by employers who have demanded the services of low-skilled foreign workers. By seeking to extract payments from workers themselves, labor companies are “double-dipping”—and imposing a heavy debt burden that contributes to bonded labor or involuntary servitude. Research on involuntary servitude among migrant contract workers finds a strong link between forced labor conditions and the heavy fees or debt imposed on workers by labor recruitment agencies in the source country”¹³⁹

“A number of tactics are used by abusive labor agents or employers, including: changing the conditions of employment from those stipulated in contracts signed before the workers left their home country; confiscating and holding travel documents (passports, airline tickets, and alien resident identification cards); confinement; threatening physical force; and withholding wages. The causes of this form of labor trafficking fall into two general categories: abuse of contracts and local laws that govern the recruitment and employment of migrant laborers; and the orchestrated placement of heavy costs and debts on these laborers in the source country or state, often with the complicity or even support of labor agencies and employers in the destination country or state”¹⁴⁰

2. Definition of “Trafficking in Persons”¹⁴¹:

The Trafficking Victims Protection Act defines “severe form of trafficking in persons” as:

- (a) sex trafficking in which a commercial sex act is induced by force, fraud, or coercion, or in which the person induced to perform such an act has not attained 18 years of age; or
- (b) the recruitment, harboring, transportation, provision, or obtaining of a person for labor or services, through the use of force, fraud, or coercion for the purpose of subjection to involuntary servitude, peonage, debt bondage, or slavery.

2.1 Definition of Terms

“Sex trafficking” means the recruitment, harboring, transportation, provision, or obtaining of a person for the purpose of a commercial sex act.

¹³⁹ US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> page 7-8

¹⁴⁰ US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> page 9

¹⁴¹ The next section has been taken from US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> page 25

“Commercial sex act” means any sex act on account of which anything of value is given to or received by any person.

“Coercion” means (a) threats of serious harm to or physical restraint against any person; (b) any scheme, plan or pattern intended to cause a person to believe that failure to perform an act would result in serious harm to or physical restraint against any person; or, (c) the abuse or threatened abuse of the legal process.

“Involuntary servitude” includes a condition of servitude induced by means of (a) any scheme, plan, or pattern intended to cause a person to believe that, if the person did not enter into or continue in such condition, that person or another person would suffer serious harm or physical restraint; or (b) the abuse or threatened abuse of the legal process.

“Debt bondage” means the status or condition of a debtor arising from a pledge by the debtor of his or her personal services or of those of a person under his or her control as a security for debt, if the value of those services as reasonably assessed is not applied toward the liquidation of the debt, or the length and nature of those services are not respectively limited and defined.

2.2 Canada¹⁴²

Canada is a source, transit, and destination country for men, women, and children trafficked for the purposes of labor and sexual exploitation. In 2004, the Royal Canadian Mounted Police (RCMP) estimated that 600-800 persons are trafficked into Canada annually and that an additional 1,500-2,200 people are trafficked through Canada into the United States due to relaxed border controls. Women and children are trafficked from Africa, Central and South America, Eastern Europe, and Asia for sexual exploitation. Most trafficking victims have been identified from source countries in Asia including South Korea, Thailand, Cambodia, Malaysia, and Vietnam. On a much lower scale, men, women, and children are trafficked for forced labor. Some Canadian girls and women are trafficked internally for commercial sexual exploitation.

2.3 Mexico

“Mexico is a source, transit, and destination country for persons trafficked for sexual exploitation and labor. The vast majority of trafficking in the country involves Central Americans who are trafficked along Mexico’s southern border. Trafficking to Mexico also occurs from South America, the Caribbean, Eastern Europe, Africa, and Asia. Women and children are trafficked from Mexico’s poorest rural regions to urban centers and tourist areas for sexual exploitation, often through fraudulent offers of employment or through threats of physical violence. Child sex tourism in Mexico remains a problem, mainly in the border and tourist areas. Women are also trafficked into Mexico’s sex trade as well as trafficked via Mexico into the United States’ illegal sex

¹⁴² The next section has been taken from US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> page 86

trade under false pretenses by organized criminal networks. The Mexican trafficking problem is often conflated with alien smuggling, although frequently the same criminal networks are involved. Pervasive corruption among state and local law enforcement often impedes investigations.”¹⁴³

“According to a study by Richard Estes more than 16,000 children in Mexico are engaged in prostitution in just seven Mexican cities. Many of these children are victims of national and intra-regional trafficking from poorer countries located in Central and South America, including Costa Rica, Honduras and Guatemala. “In many cases the intended destination of these children is the U.S.,” Estes said, “but, owing to the more relaxed law enforcement practices toward sexual predators in Mexico, many traffickers find they can make substantial profit by exploiting the children through pornography or prostitution in Mexico City or in Mexican resort communities frequented by Mexicans and foreigners.” Trafficking fees within the region can be as little as a few hundred dollars for children trafficked from Chiapas or Tapachula to Mexico City or Tijuana for eventual smuggling into the U.S. The fees can skyrocket to tens of thousands of dollars for the children trafficked into North America from Central or Eastern Europe or from Asia,” Estes said.”¹⁴⁴

“The Mexican Constitution prohibits forced labor. However, trafficking in persons for the purposes of sexual exploitation and forced labor remains a problem. The Government has a Plan of Action to Prevent, Attend, and Eradicate the Commercial Sexual Exploitation of Minors, which is administered through the DIF and is supported by numerous executive and legislative branch entities.”¹⁴⁵

2.4 The United States of America:

“As an economically developed country with a strong, market-based economy, the United States has historically relied on an influx of migrant labor to meet the needs of U.S. producers and service-providers. However, the lack of legal protection for these workers and strict border patrols, have increased the vulnerability of migrants to trafficking and forced them to increasingly rely on smugglers and recruiters, as demonstrated by the rise of highly organized and clandestine operations along the border between Mexico and the United States. The demand for labor extends beyond factories and agriculture to all other areas of the economy, including domestic work, sex work, and tourism.

Despite the lack of awareness among the general population, the U.S. government has made great strides addressing trafficking since 2000, both in terms of legal provisions

¹⁴³ US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> page 178

¹⁴⁴ U.S., Canadian and Mexican Representatives Meet to Combat Sexual Exploitation of Children, University of Pennsylvania News, November 28, 2001 Found at <http://www.upenn.edu/pennnews/article.php?id=436>

¹⁴⁵ Foreign Labor Trends-Mexico, Prepared and Released by U.S. Department of Labor Bureau of International Labor Affairs, and U.S. Embassy, Mexico City 2002 <http://72.14.253.104/search?q=cache:wh4h9ZfpepsJ:www.dol.gov/ILAB/media/reports/flt/mexico-2002.htm+forced+labor+in+Mexico&hl=en&ct=clnk&cd=8>

and direct services. Under the administration of George W. Bush, trafficking became a significant focus of policy-makers and donors, evidenced by the \$50 million pledged this year to anti-trafficking assistance in Brazil, Cambodia, India, Indonesia, Mexico, Moldova, Sierra Leone, and Tanzania.¹⁴⁶ Most efforts have been directed towards work at the international level, with large amounts of aid, but many initiatives have also been undertaken domestically.

The United States has primarily served as a destination country for trafficked persons, with current estimates of 14,500-17,500 people trafficked into the country annually. Previous estimates ranged upwards to 50,000 beginning in 1998; however, approaches to data collection and methodology have shifted to more accurately reflect the situation. “Furthermore World Vision estimates that US citizens account for about 25% of child sex tourist worldwide”.¹⁴⁷ In its 2004 report, *Assessment of U.S. Activities to Combat Trafficking in Persons*, the U.S. Department of Justice estimated that 80% of trafficked persons were female, with the majority of trafficked persons to the United States coming from East Asia and the Pacific (5,000-7,000), followed by Latin America and Europe (3,500 – 5,500 each). The government approaches trafficking as a global problem with domestic implications, and thus promotes initiatives addressing the issue within a wider, global context.”¹⁴⁸

“Victims of forced labor come from numerous ethnic and racial groups. Most are “trafficked” from thirty-five or more countries and, through force, fraud, or coercion, find themselves laboring against their will in the United States. Chinese comprised the largest number of victims, followed by Mexican and Vietnamese. Some victims are born and raised in the United States and find themselves pressed into servitude by fraudulent or deceptive means. Over the past five years, forced labor operations have been reported in at least ninety U.S. cities. These operations tend to thrive in states with large populations and sizable immigrant communities, such as California, Florida, New York, and Texas—all of which are transit routes for international travelers. Forced labor is prevalent in five sectors of the U.S. economy: prostitution and sex services (46%), domestic service (27%), agriculture (10%), sweatshop/factory (5%), and restaurant and hotel work (4%). Forced labor persists in these sectors because of low wages, lack of regulation and monitoring of working conditions, and a high demand for cheap labor.”¹⁴⁹

“According to the data in the Hidden Slaves: Forced labor in the United States study, sex traffickers usually recruit victims of their own nationality or ethnic background. Sex trafficking appears to be closely linked to migrant smuggling enterprises run by Asian,

¹⁴⁶ A Human Rights Report on Trafficking of Persons, Especially Women and Children: United States, The Protection Project, Found on October 3, 2004 at <http://www.protectionproject.org/main1.htm>

¹⁴⁷ World Vision Child Sex tourism Prevention Project http://www.worldvision.org/get_involved.nsf/child/globalissues_stp

¹⁴⁸ This section has been taken from Penfold, Amy, Regional Overview from 2000 to 2004, “Trafficking in Persons in North America”, Global Alliance Against Traffic in Women, http://gaatw.net/working_papers/N%20America/United%20States%20Report.pdf pages1-2

¹⁴⁹ Free the Slaves Washington, D.C. & Human Rights Center University of California, Berkeley, September 2004, “Hidden Slaves: Forced labor in the United States”, http://www.hrcberkeley.org/download/hiddenslaves_report.pdf, page 1

Mexican, and Eastern European organized crime networks, among others. Some of these operations feed victims into situations of forced labor.”¹⁵⁰

3. Main Issues¹⁵¹:

3.1 The Human and Social Costs of Trafficking

Psychological and physical harm, including disease and stunted growth, often have permanent effects. Victims forced into sex slavery are often subdued with drugs and subjected to extreme violence. Victims trafficked for sexual exploitation face physical and emotional damage from violent sexual activity, forced substance abuse, exposure to sexually transmitted diseases including HIV/AIDS, food deprivation, and psychological torture. Some victims suffer permanent damage to their reproductive organs. Many victims die as a result of being trafficked. When the victim is trafficked to a location where he or she cannot speak or understand the language, this compounds the psychological damage caused by isolation and domination by traffickers.

3.2 The Human Rights Dimension

Fundamentally, trafficking in persons violates universal human rights to life, liberty, and freedom. Trafficking of children violates the inherent right of a child to grow up in a protective environment and the right to be free from all forms of abuse and exploitation.

3.3 Promoting Social Breakdown

The loss of family and community support networks makes trafficking victims vulnerable to traffickers’ demands and threats, and contributes in several ways to the breakdown of social structures. Trafficking tears children from their parents and extended family. The profits from trafficking often allow the practice to take root in a particular community, which is then repeatedly exploited as a ready source of victims. The danger of becoming a trafficking victim can lead vulnerable groups such as children and young women to go into hiding, with adverse effects on their schooling or family structure. The loss of education reduces victims’ future economic opportunities and increases their vulnerability to being re trafficked in the future. Victims who are able to return to their communities often find themselves stigmatized or ostracized. Recovery from the trauma, if it ever occurs, can take a lifetime.

3.4 Fueling Organized Crime:

¹⁵⁰ Free the Slaves Washington, D.C. & Human Rights Center University of California, Berkeley, September 2004, “Hidden Slaves: Forced labor in the United States”, http://www.hrcberkeley.org/download/hiddenslaves_report.pdf, page 15

¹⁵¹ This entire section was taken from US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/>, pages 10 to 14.

The profits from human trafficking fuel other criminal activities. According to the U.S. Federal Bureau of Investigation, human trafficking generates an estimated \$9.5 billion in annual revenue. It is closely connected with money laundering, drug trafficking, document forgery, and human smuggling. Where organized crime flourishes, governments and the rule of law are undermined and weakened.

3.4.1 Depriving Countries of Human Capital and Inhibiting Development.

Trafficking has a disastrous impact on labor markets, contributing to an irretrievable loss of human potential. Some effects of trafficking include depressed wages, diminished workforce productivity, loss of remittances, and an undereducated generation. These effects lead to the loss of future productivity and earning power. Forcing children to work, and denying them access to education, reinforces the cycle of poverty and illiteracy that represses national development. When forced or bonded labor involves a significant part of a country's population, this form of trafficking retards the country's advancement, because generation after generation of victims remains mired in poverty.

3.4.2 Public Health Costs

Victims of trafficking often endure brutal conditions that result in physical, sexual, and psychological trauma. Sexually transmitted viruses and infections, pelvic inflammatory disease, and HIV/AIDS are often the result of being used in prostitution. Anxiety, insomnia, depression, and post-traumatic stress disorder are common psychological manifestations among trafficked victims. Unsanitary and crowded living conditions, coupled with poor nutrition, foster a host of adverse health conditions such as scabies, tuberculosis, and other communicable diseases. The most egregious abuses are often borne by children, who are more easily controlled and forced into domestic service, armed conflict, and other hazardous forms of work.

3.4.3 Erosion of Government Authority.

Many governments struggle to exercise full law enforcement authority over their national territory, particularly where corruption is prevalent. Armed conflicts, natural disasters, and political or ethnic struggles can create large populations of internally displaced persons, who are vulnerable to trafficking. Human trafficking operations further undermine government efforts to exert authority, threatening the security of vulnerable populations. Many governments are unable to protect women and children kidnapped from their homes and schools or from refugee camps. Moreover, bribes paid to law enforcement, immigration officials, and members of the judiciary impede a government's ability to battle corruption.

4. Main Causes¹⁵²:

¹⁵² This entire section was taken from US Department of State, "Trafficking in Persons Report, June 2006", <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> page 16

The causes of human trafficking are complex and often reinforce each other. Viewing trafficking in persons as a global market, victims constitute the supply, and abusive employers or sexual exploiters (also known as sex buyers) represent demand. Although customers for the products of forced labor can also be considered a component of demand, these consumers are often completely ignorant of their involvement with slavery. Sex buyers are far more complicit in the victimization of sex trafficking victims, and thus, are logical targets for education on the link between prostitution and human trafficking. The supply of victims is encouraged by many factors, including poverty, the attraction of perceived higher standards of living elsewhere, lack of employment opportunities, organized crime, violence against women and children, discrimination against women, government corruption, political instability, and armed conflict. On the demand side, factors driving trafficking in persons include the sex industry and the growing demand for exploitable labor. Sex tourism and child pornography have become worldwide industries, facilitated by technologies such as the Internet, which vastly expand the choices available to “consumers” and permit instant and nearly undetectable transactions. Trafficking is also driven by the global demand for cheap, vulnerable, and illegal labor. “Furthermore economic globalization has encouraged an unprecedented mobilization of unskilled and low skilled labor in response to demand in labor-deficit markets for construction, manufacturing, agriculture, and domestic work.”¹⁵³

5. Actors involved

5.1 Canada¹⁵⁴:

Over the last year, two new Canadian laws were passed to strengthen anti-trafficking and sexual exploitation legislation. Victim protection and services for victims are primarily the responsibility of provinces and territories, and protection and services for trafficking victims vary by province or territory. As such, some international organizations and NGOs have criticized the Government of Canada for lack of social services and refugee or immigration protection specifically tailored for trafficking victims; however, they have only been able to cite a few specific examples of these alleged problems. Although a government agency provides posters and pamphlets on trafficking, efforts should be made to increase public awareness campaigns in communities vulnerable to trafficking to inform potential victims of their rights or immigration options. In British Columbia—a key area for trafficking-related crimes—the RCMP, in collaboration with the Public Safety Ministry, is implementing a pilot project for victims of trafficking. Efforts should be made to expand this type of program.

5.2 Mexico¹⁵⁵:

¹⁵³ US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> page 7

¹⁵⁴ US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> page 86

¹⁵⁵ US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> page 178

The Government of Mexico remains on Tier 2 Watch List¹⁵⁶ for the third consecutive year based on future commitments of the government to undertake additional efforts in prosecution, protection, and prevention of trafficking in persons. Further, the placement is due to the failure of the government to provide critical law enforcement data. Even though there were some key deficiencies in the government's efforts over the reporting period, some progress was made, and implementation will be important over the coming year. The Mexican Senate unanimously passed comprehensive anti-trafficking legislation; the Chamber of Deputies has yet to vote on the bill. Nonetheless, the Inter-institutional Working Group on Trafficking is now under the control of the Preventive Federal Police (PFP) which will dedicate 140 agents to investigating trafficking cases and it will create a database to track future cases. While Mexico does not yet have a national action plan against trafficking, the Inter-institutional Working Group has established six target cities for joint investigative and victim relief operations. Mexico has established a cooperative framework with NGOs working on victim protection, and is working on its own and with NGOs on public awareness campaigns against trafficking.

5.3 United States of America¹⁵⁷

In many ways the United States government has been at the forefront of the fight against modern slavery and forced labor. Unlike international law, U.S. domestic legislation recognizes that slavery is defined primarily by the power of an individual to control another for economic gain. Historically, the federal government has expanded this principle by adopting laws specifically to respond to the evolving nature of forced labor and enslavement. Moreover, while the definitions and philosophy of trafficking in the U.N. Trafficking Protocol and the United States Trafficking Act are similar, the U.S. has adopted a more aggressive, proactive approach to the problem than the one outlined in the international agreement. For example, unlike the Trafficking Protocol, the Trafficking Act contains international monitoring and sanctions provisions. Similarly, while the protocol does not allow victims to seek relief from perpetrators, the Trafficking Act establishes mandatory restitution from convicted traffickers. A recent amendment to the Trafficking Act allows survivors to sue their former captors for civil damages for violations of the statute. Despite their strengths, both international and U.S. anti-trafficking laws suffer similar weaknesses when it comes to protections for victims. Although the U.N. Protocol and the U.S. Trafficking Act are explicit in recognizing that trafficked individuals are victims of a crime rather than illegal migrants, they are by no means consistent in this victim-centered approach. The Trafficking Protocol makes state provision of immigration relief, social services, and compensation to victims discretionary as opposed to mandatory. While the United States law goes further and establishes regulations to provide immigration status and social services to victims, it provides these benefits only to victims of a "severe form of trafficking" who are involved with the prosecution of their traffickers. Furthermore,

¹⁵⁶ Please refer to page 29 of the Trafficking in persons Report, June 2006

¹⁵⁷ Free the Slaves Washington, D.C. & Human Rights Center University of California, Berkeley, September 2004, "Hidden Slaves: Forced labor in the United States", http://www.hrcberkeley.org/download/hiddenslaves_report.pdf, page 10

conditioning immigration relief and social services on cooperation with prosecution creates the perception that victims are primarily instruments of law enforcement rather than individuals who are, in and of themselves, deserving of protection and restoration of their human rights. The Trafficking Act also contains “definitional inconsistencies” that may weaken intended protections for trafficking survivors. For example, survivors must show they are a “victim of a severe form of trafficking”—a victim of sex or human trafficking—to be eligible for immigration relief and benefits. According to some advocates, the federal authorities have failed to issue certifications to some trafficking survivors because they felt the allegations of abuse were not “severe enough.”

6. Course of Action

6.1 Canada

6.1.1 Legal Initiatives:

“Bill C-11 established trafficking as a crime under Canadian law, and solidified a definition for the offence in line with the Palermo Protocol. However, the Bill focuses entirely on punishing traffickers, with no provisions for trafficked persons, and thus does not lessen their vulnerability. The punishment for trafficking (potential life imprisonment and/or up to \$1,000,000 fine) is quite severe, and it is unclear whether or not it would be applied to traffickers who had been former victims themselves, as is sometimes the case. In terms of prosecution, the Justice Department reported prosecution cases for 40 traffickers in 2003, with 16 successful convictions and the rest ongoing. In response to U.S. criticism, the government reportedly has plans to strengthen criminal codes even further. As for immigration law, the Bill maintains the dependency of legal migrants on their sponsors in Canada, who may be abusive to women entering for marriage or domestic work. There are no special provisions, such as temporary visas and work permits, for trafficked persons. In some cases, immigration laws are too lenient, creating loopholes for traffickers. Additionally, trafficked women are still subject to detention, which treats them as criminals rather than victims.”¹⁵⁸

“Law C-49, which went into effect in November 2005, improved upon the IRPA by creating three new offenses explicitly relating to trafficking in Canada's criminal code. C-49 specifically criminalizes trafficking, prohibits the receipt of financial or material benefit from trafficking, and prohibits the withholding or destroying of documents, such as identification or travel documents, for the purpose of committing or facilitating a trafficking offense. Provincial and local authorities may be authorized to prosecute trafficking cases under the IRPA, and with the C-49 law, are able to specifically prosecute trafficking cases under Canada's criminal code. Law C-2, which came into effect on January 2, 2006, included significant reforms to facilitate the testimony of all child victims and witnesses, as well as adult victims and witnesses, of sexual assault and trafficking. This law also increases penalties for commercial sexual exploitation of

¹⁵⁸ Penfold, Amy, Regional Overview from 2000 to 2004, “Trafficking in Persons in North America”, Global Alliance Against Traffic in Women, http://gaatw.net/working_papers/N%20America/United%20States%20Report.pdf pages 6-7

children, from five to 10 years' imprisonment. Canada has a law against child sex tourism with extraterritorial application. In late 2004, Canada tightened the issuance of temporary work status for foreign exotic dancers under its temporary worker program¹⁵⁹, and this has resulted in a significant decrease in the number granted. The government will also soon distribute information to individuals working in Canada under this program to inform them of their rights in hopes of preventing any abuses that may occur. Visa officers are trained to detect fraud or abuse, and adult entertainment establishments that wish to employ foreign workers as "exotic dancers" are required to follow certain regulatory mandates, including providing employment contracts and paying for travel expenses. The majority of "exotic dancer" residency permits were issued to Romanians. The presence of a visa waiver for South Korean nationals visiting Canada may be facilitating trafficking of South Koreans to the United States. However, U.S. law enforcement officials have noted that increased scrutiny by U.S. and Canadian officials at the border and airports has led to a decrease in the trafficking and smuggling of South Koreans through Canada, with some opting to go through Mexico."¹⁵⁹

6.1.2 Prevention

According to the Trafficking in persons in North American paper, "asides from overseas aid and border patrols, the Canadian government's main prevention initiative has been the publication and distribution of a booklet entitled "Don't Become a Victim in the Illegal Trade in Persons." The booklet includes information on the tactics of traffickers, the legal consequences for traffickers, the rights of victims, and the ways to seek help. The book was translated into fourteen languages and distributed domestically and abroad. There is no evaluation information about the booklet project and its estimated impact, reflecting a lack of attention to either evaluation or the dissemination of such information. Unfortunately, from the literature available, there also seems to be a lack of attention to the root causes of trafficking, and addressing issues such as community development and women's empowerment. The government has directed its efforts primarily towards awareness raising, demonstrated by the formation of an anti-trafficking forum in 2004, hosted by the Department of Justice and the Canadian Ethno cultural Council for NGOs and academics. A poster to raise awareness of trafficking in Canada was also launched at the forum. There do not seem to be many NGOs engaged in prevention work domestically, but the International Centre to Combat Exploitation of Children has been active in preventing the sexual exploitation of children within the rights-based framework."¹⁶⁰

"However the US government believes that the Canadian government continues to coordinate anti-trafficking policies through its 17-member Inter-departmental Working Group. There has been some training of federal law enforcement officials on trafficking and the implementation of Canada's criminal offenses against trafficking. The RCMP

¹⁵⁹ US Department of State, "Trafficking in Persons Report, June 2006", <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> pages 86-88

¹⁶⁰ Penfold, Amy, Regional Overview from 2000 to 2004, "Trafficking in Persons in North America", Global Alliance Against Traffic in Women, http://gaatw.net/working_papers/N%20America/United%20States%20Report.pdf pages 6-7

recently published the law enforcement guidebook “Human Trafficking Reference Guide for Canadian Law Enforcement.” Several roundtables and conferences have been held in Vancouver regarding trafficking in persons. Over the years, Canada has funded international anti-trafficking programs and established in September 2005 a Human Trafficking National Coordination Center, which is staffed by two RCMP officers and one analyst. The government has committed to add more staff to the center. In addition to the center, there are six regional RCMP human trafficking regional coordinators. On the demand side, Ontario courts reported sending men convicted for soliciting prostitution to a Toronto “John School”¹⁶¹

6.1.3 Protection¹⁶²

There is no national victim protection services program. In general, victim protection is administered on the provincial or territorial level. While each province or territory provides services for victims of crimes, and this may include trafficking victims, they do not all follow the same model, leading to uneven services across the country. Canadian immigration is working to finalize a document for immigration officers that may aid with detection and referral of victims of trafficking. Canada's Justice Department has a "Victim's Fund" program to which NGOs may apply for funds to fill gaps in service delivery to victims, which could include trafficking victims. The government has pledged \$5 million to support this initiative. Additionally, Canada has a witness protection program. The IRPA allows for visas to enable trafficking victims, among others, to remain in Canada on a temporary basis. Other types of visas exist to allow permanent residency. While some NGOs state that immigration relief is difficult to access, the government insists that all persons who have been identified as victims of trafficking and have asked to remain in Canada have received the appropriate legal immigration status to do so. Nonetheless, NGOs report anecdotal evidence that some victims of trafficking were arrested and deported.

Overall, Canada's trafficking situation is less severe than most countries, which has probably led it to become less of a priority to the government.

6.2 Mexico

6.2.1 Legal Initiatives

“Mexico lacks national anti-trafficking legislation and policies to address the problem of trafficking at the national level. Generally, Mexico has a weak judicial system compared to the United States and Canada, and corrupt police often undermine investigations. In March of 2004, Mexico and Guatemala agreed to a Memorandum of Understanding that would increase cooperation in anti-trafficking efforts. However, cooperation between the Mexican government and its bordering neighbors is still insufficient to manage the large flows of illegal migrants crossing the border. In response to border control efforts

¹⁶¹ US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> pages 86-88

¹⁶² US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> pages 88

by the United States, such as the Arizona Border Control Initiative, the Mexican government expressed concerns for the potential violation of the rights of illegal migrants and the need for cooperation on both sides. This reflects the different approaches of each government, as the United States often appears more concerned with security than the rights of illegal migrants.

Inadequate law enforcement has created a profitable environment for traffickers, particularly for forced prostitution and trafficking of children. Since there is no legislation on trafficking, prosecutors rely on the existing criminal code, which does criminalize forced prostitution but does not address the other aspects of trafficking. In 2003-2004, the federal government reported that only 27 arrests were made for sexual exploitation trafficking cases, a number which falls well below estimates for frequency of the crime.”¹⁶³

“Finally it is difficult to obtain trafficking related data since there does not exist trafficking specific law and that many of the cases are prosecuted under other laws. However, from January 2005- August 2005 law enforcement authorities reported criminal proceedings for trafficking-related offenses in 1,336 cases (57 federal and 1,279 state) and imposed sentences in 531 cases. . Although Mexico lacks comprehensive anti-trafficking legislation, it has a number of related laws that may be used against trafficking-related crimes, including laws against organized crime, corruption of minors, and forced prostitution. Mexico’s constitution prohibits slavery. Varying state-level laws also prohibit and provide criminal punishment for trafficking related crimes. The Mexican government has cooperated with the U.S. on a number of trafficking cases, some involving prosecutions in both countries. The Mexican government has both requested extradition of persons accused of trafficking-related offenses and surrendered such criminals requested for extradition by other countries, including the U.S. Corruption remains endemic among Mexican security personnel. Through “Operation Secure Mexico” and other initiatives, federal authorities have sought to help local municipalities remove corrupt police officials, including over half the police in Nuevo Laredo. However, the arrest of a journalist in Puebla this year for reporting on official collusion with traffickers (she was quickly released) demonstrated that corruption of law enforcement and judicial and political figures presents a major obstacle to improved anti-trafficking efforts.”¹⁶⁴

6.2.2 Prevention¹⁶⁵:

High-level government officials, including the Former First Lady of Mexico, the Secretary of Government, and the Foreign Secretary have stressed the need to fight trafficking. The vast majority of Mexico’s prevention efforts are through its social welfare agency (DIF), which runs public awareness campaigns throughout the country,

¹⁶³ Penfold, Amy, Regional Overview from 2000 to 2004, “Trafficking in Persons in North America”, Global Alliance Against Traffic in Women, http://gaatw.net/working_papers/N%20America/United%20States%20Report.pdf pages 8 to 9

¹⁶⁴ US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> pages 179-180

¹⁶⁵ US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> pages 179-180

concentrating in cities considered most vulnerable to trafficking. DIF is also working with NGOs and international organizations to prevent the growing sex tourism problem in Mexico. The government recently began working with IOM on trafficking-related matters on its southern border. Other NGOs and human rights organizations are working with the government on future prevention campaigns. The Anti-Human Trafficking Workshop for Media and the Entertainment Industry Seminar was held in Mexico in December 2005. This event helped professionals in the entertainment industry focus on the subject of human trafficking and, in particular, the situation of trafficking victims, in order to assist writers and editors in this field to incorporate realistic depictions of this scourge in their story lines. The result of this undertaking was heightened public awareness about the topic and increased prevention. As the entertainment industry more fully comprehends human trafficking and portrays its real nature, the general public will be better informed and persons potentially vulnerable to the crime will be forewarned about the phenomenon. In March 2006, Mexico hosted the Inter-American Network of Parliamentary Women's Conference on Trafficking in Persons and Commercial Sexual Exploitation of Minors. Some NGOs have been granted limited permission to enter detention facilities to interview possible trafficking victims, although access remains a problem.

6.2.3 Protection:

"The Bi-Lateral Corridor Coalition is an alliance of international, national, and local agencies and NGOs in the United States and Mexico working to assist and provide services to victims of trafficking. They conduct outreach and education activities to build the capacity of law enforcement and service providers, as well as providing direct assistance to victims and assisting with the prosecution of traffickers. There are many local organizations working with migrants, such as Casa del Migrante, which provides meals, shelter, and assistance to migrant workers. Sin Fronteras I.A.P. assists the return of migrants by providing legal and social assistance, vocational training, and education."¹⁶⁶

"Victim protection provided by the Mexican government over the last year improved, due to new facilities, training and cooperation with NGOs, but remained inadequate. There are no shelters or related services that specifically aid trafficking victims, but the government's social welfare agency (DIF) operates shelters that assist trafficking victims along with other victims of violence. A new migrant facility opened in Chiapas in March 2006 provides office space for Central American officials to expand assistance to their nationals who may be victims of trafficking. In 2005, DIF rescued and sheltered over 270 children engaged in commercial sexual exploitation. Additionally, the government has increased efforts to work with NGOs and international organizations for the protection of trafficking victims, including working with IOM. Since June 2005, six NGOs and international organizations have offered training to governmental organizations to build capacity in victim services. Mexico's immigration authority

¹⁶⁶ Penfold, Amy, Regional Overview from 2000 to 2004, "Trafficking in Persons in North America", Global Alliance Against Traffic in Women, http://gaatw.net/working_papers/N%20America/United%20States%20Report.pdf pages 8 to 9

(INM) issued a directive last year permitting trafficking victims to reside in Mexico as long as they agree to cooperate in the investigation and prosecution of traffickers; already at least four victims have taken advantage of the program. There is no formalized mechanism or protocol to refer victims of trafficking to NGOs for care once the victims have been identified. Law enforcement and migration officials from Mexico, Guatemala, and Belize met to establish mechanisms to combat a range of mutual concerns including trafficking.”¹⁶⁷

6.3 United States of America¹⁶⁸

6.3.1 Legal Initiatives

In 2000, the United States government passed the Victims of Trafficking and Violence Protection Act (TVPA), which redefined trafficking under federal law to comply with the definition set forth by the United Nations in the Palermo Protocol. The new definition enabled prosecutors to more easily convict traffickers by recognizing coercion and deception as tactics for recruiters that render the consent of trafficked persons irrelevant. In support of this measure, prison sentences for traffickers were increased to a maximum of twenty years, with life imprisonment for cases involving the death of a trafficked individual. The 2000 Act introduced the T-Visa, specifically for victims of trafficking, and the U-Visa, for migrant victims of specific crimes, which allow victims to remain in the United States for the duration of time necessary to prosecute traffickers by trial or up to three years, and in some cases permanently. In 2003, the Department of Homeland Security approved 297 T-Visas out of 601 applications, while 30 were denied and the rest remain pending. The Office to Monitor and Combat Trafficking in Persons was then established at the Department of State, along with the President’s Interagency Task Force to Monitor and Combat Trafficking in Persons, to focus specifically on addressing trafficking.

The cornerstone of U.S. anti-trafficking policy and the 2000 Victims Protection Act has been the creation and annual publication of the *Trafficking in Persons Report*, which ranks countries in tiers according to the extent of their national policies and initiatives to combat trafficking. Countries that fail to meet minimum standards or work towards those standards are threatened with the suspension of non-humanitarian, non-trade related assistance. The allocation of significant sums of aid are linked to the Report, driving governments to adopt only those strategies and initiatives approved under U.S. policy. This has been clearly demonstrated by efforts to deny funding to any organizations that might directly or indirectly support sex workers through their work to protect trafficked persons.

The Trafficking Victims Protection Reauthorization Act was passed in 2003 to strengthen the original TVPA of 2000. Governments are now pressed to produce more

¹⁶⁷ US Department of State, “Trafficking in Persons Report, June 2006”, <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> pages 179-180

¹⁶⁸ The next section is from Penfold, Amy, Regional Overview from 2000 to 2004, “Trafficking in Persons in North America”, Global Alliance Against Traffic in Women, http://gaatw.net/working_papers/N%20America/United%20States%20Report.pdf, pages 2 to 5

extensive evidence detailing the number of investigations, arrests, prosecutions, and convictions relating to trafficking cases. The new act introduced the Tier 2 “watch list” (Mexico is listed as a Tier 2 Watch list) to the *Trafficking in Persons Report*, for those countries with a high number of victims, yet failing to make progress in their anti-trafficking efforts. The Report has been both praised and criticized by the anti-trafficking community. In many cases, the Report has provided the necessary pressure for negligent governments to take action and address trafficking as both a domestic and international problem. Others note the lack of accurate evaluation applied to government initiatives, potentially concealing ineffective and superficial strategies to assist and protect trafficked persons.

Other criticisms have developed in response to the extent of real protection offered to immigrants and trafficked persons in the United States. The T-Visa, while a significant step towards victim protection, has generally been extended to only those who are willing to cooperate with prosecutors and law enforcement by providing testimony or going to trial. This practice neglects the lack of security trafficked persons could experience upon returning to their country, particularly retaliation from recruiters or organized crime members. In many cases, trafficked persons remain vulnerable to prosecution under immigration violations, as trafficking victims are not always accurately identified. In the case of domestic workers, where women are often deceived about their working conditions and abused, there is little protection afforded to them under labor laws. They are excluded from the Fair Labor Standard Act, the National Labor Relations Act, and the Occupational Safety and Health Act. Similarly domestic workers employed by diplomats are incredibly vulnerable to abuse since their employers possess diplomatic immunity. In such cases, too little progress has been achieved to protect the human rights of all laborers, particularly undocumented migrants and those working in the informal sector. For them, victim protection laws apply after the crime has been committed and little protection is offered to them in the workplace itself.

6.3.2 Prevention:

At the international level, the government directs a great deal of funding towards prevention efforts through organizations and governments in countries of origin. Last year, the United States committed \$70 million to countries around the world for rehabilitation and work training, housing shelters, awareness campaigns, and training for government and law enforcement officials. They have also worked with organizations to raise awareness and promote ‘best practice’ strategies, demonstrated by the 2003 conference on “Pathbreaking Strategies in the Global Fight Against Sex Trafficking,” which involved the participation of activists from 113 countries. The network to **End Child Prostitution, Child Pornography and Trafficking of Children for Sexual Purposes** (ECPAT) has played a role in addressing demand issues by leading A Coalition to End the Involvement of US Military Personnel in Prostitution and launching a “Code of Conduct” for the North American travel industry in conjunction with UNICEF.

Domestically, the government conducts little prevention work; however, there are many non-governmental organizations working at the local level in the United States to raise awareness and improve labor conditions. Girls Educational and Mentoring Services (GEMS) works with young women at risk for sexual exploitation by providing preventative and transitional services. Similarly, Refugee Women's Network conducts trainings on leadership, microenterprise, and health promotion to empower female refugees. Other organizations, like Free the Slaves, Captive Daughters, and the Boston Coalition Against Trafficking and Slavery, are focused on raising awareness and advocating for new initiatives to prevent trafficking in the United States.

As a major donor to foreign governments, the United States does not always direct funding and assistance to those organizations addressing root causes in their prevention work. Often, U.S. policy and political beliefs inform the allocation of aid and a reluctance to work with certain organizations impacts the efficacy of its efforts. Ignoring the impact of unfair labor conditions for sex workers, for example, and focusing on rescue and rehabilitation efforts, as done by major recipients like International Justice Mission, overlooks the circumstances under which women initially become vulnerable to trafficking.

6.3.3 Recovery Initiatives:

Identification of trafficked persons has been one of the administration's greatest challenges in domestic anti-trafficking efforts. The most effective initiative thus far has been the U.S. Department of Justice's Trafficking in Persons and Worker Exploitation Complaint Line, which has provided leads for over half of the Department's trafficking investigations. Once identified, the U.S. government has been active in providing outreach services and assistance to trafficked persons. The Department of Health and Human Services has been working to extend services to trafficked persons similar to those offered to refugees, as well as promoting awareness of a hotline to assist victims. By April of 2004, the Department issued \$8 million in grants to 28 different domestic anti-trafficking organizations and \$3.5 million to organizations providing outreach services to trafficked persons. Many organizations, such as Boat People SOS, Arizona League to End Regional Trafficking, and Florida Freedom Partnership, work locally with police and FBI agents to identify and assist victims of trafficking by providing shelter, medical care, and food. In terms of legal services, the Legal Services Corporation, a non-profit established by Congress, is directed under the TVPA to provide legal services for trafficked persons. In 2003, the Legal Services Corporation grantees assisted 81 trafficked persons, over half of whom were in California, followed by 25 trafficked persons in Texas.

The government has been struggling to provide more extensive support to victims of trafficking. In response to criticisms set forth by Amy O'Neil Richard in *International Trafficking in Women to the United States: A Contemporary Manifestation of Slavery and Organized Crime*, the Department of Health and Human Services now endeavors to provide housing, employment, mental health counseling, and specialized foster care for

children, in addition to the basic support of temporary housing, legal assistance, transportation, and educational and cultural trainings. However, the majority of recipients for such support services have been male. Out of 151 certifications and benefits eligibility letters issued by the department in 2003, 145 letters were issued to adults. 54% of those recipients were male, compared to 20% in 2002, indicating the low number of female trafficking victims who are being identified and assisted. In terms of nationality, 38% of the victims were from India, followed by 11% from Vietnam, and 9% from Mexico.

6.3.4 Monitoring and Evaluation:

While the government does not assess the United States in the *Trafficking in Persons Report*, they incorporate monitoring and evaluation of domestic efforts through the annual *Assessment of U.S. Activities to Combat Trafficking in Persons* by the Department of Justice. This comprehensive report not only evaluates government initiatives, but also provides details on trafficking cases, prosecutions, convictions, victims receiving federal benefits and non-immigrant visas, as well as training and outreach services provided during the fiscal year. Part of the Assessment's focus is to note weak areas in U.S. anti-trafficking efforts. The 2003 Assessment cited the lack of nation-wide research on the overall situation of trafficking into the United States as one area for improvement. Another challenge outlined in the Assessment is the identification of victims. Since enactment of the TVPA, the government has only assisted 450 victims, a statistic which falls significantly short of the estimate of 14,500-17,500. Similarly the Assessment calls for a better analysis of the geographical placement of service providers, stronger outreach efforts, better data collection, continuous training for relevant federal agencies, and ratification of the UN Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children¹⁶⁹.

6.3.5 Best practices in implementing TVPA criterion include¹⁷⁰:

A government should proactively identify victims of trafficking. Without victim identification, adequate protection is impossible. Government agencies should establish formal screening and victim identification procedures to screen at-risk populations such as persons apprehended for violations of immigration laws, prostitution laws, and begging or labor laws. Victims of trafficking should not be expected to identify themselves; proactive investigative techniques—through interviews in safe and non-threatening environments with trained counselors and appropriate language services—should be used to identify trafficking indicators.

Once identified, a suspected victim of trafficking should be afforded temporary care as a victim of a serious crime. This could include shelter and counseling that allow a

¹⁶⁹ The UN Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children has since been ratified by the USA.

¹⁷⁰ The first 5 paragraphs are from US Department of State, "Trafficking in Persons Report, June 2006", <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/pages 22-23>

potential victim to recount his or her experience to trained social counselors and law enforcement personnel at a pace with minimal pressure.

Confirmed trafficking victims should not be punished for crimes that are a direct result of being trafficked—such as not holding proper immigration documents or violation of prostitution, labor, or begging statutes. Trafficking victims should not be detained criminally, after they are identified as victims, in detention facilities, except in extreme circumstances. They should be treated as victims.

Confirmed trafficking victims should be encouraged to cooperate with law enforcement authorities in the investigation of the crime committed against them. Furthermore, they should be encouraged to assist in prosecuting, if possible, the persons that trafficked or exploited them.

A trafficking victim who is unwilling or unable to cooperate in a trafficking prosecution can be returned to her community of origin provided that this return is accomplished in a responsible manner, with preparations made in advance for the victim's safe return and reintegration. However, a victim should be offered legal alternatives to being removed to countries in which she would face hardship or retribution. Trafficking victims should not be subjected to deportations or forced returns without safeguards or other measures to reduce the risk of hardship, retribution, or re-trafficking.

Legal and protection services should be available to the victim's family both in the demand and source countries. Often, victims will not cooperate with the police because their families are in danger in their home countries.

Source, transit and demand countries should analyze in detail the root causes of trafficking. What situations or circumstances turn a group of people often women and children into a potential supply of victims? And in the case of the demand, what are the factors driving the clients or demand side of trafficking? A solution for trafficking in persons can be obtained only when the root causes driving this horrendous "commerce" are detected and dealt with.

An adequate evaluation and data collection is essential to better understand the realities of trafficking in persons. This data must be shared between the proper government agencies. NGOs can be very useful in the collection of data. The lack of accurate evaluation and collection of a country's data regarding trafficking can be driven by ineffective and superficial strategies to assist or protect trafficked persons. A North American cooperation could greatly help the collection of data as well as the coordination of legal and police interventions.

A North American Tourist Code driving hotels, personnel, tourists etc... to fight against commercial sex tourism by reporting suspicious activities to a North American hotline.

According to the Trafficked in persons report of June 2006, bilateral agreements, source governments should require cases of involuntary servitude to be criminally prosecuted in demand country courts. These agreements should also: require the registration of contracts with all parties; hold labor agencies responsible for the welfare of the workers; and require insurance, funded by labor agencies, to protect workers in the event of unforeseen problems such as an employer's bankruptcy. Approaches to combating forced labor that rely on labor standards can be weak in punishing the employers responsible for this form of trafficking. Forced labor must be punished as a crime, through vigorous prosecutions. It is the responsibility of labor source country governments to adequately regulate labor recruitment agencies to ensure that laborers going abroad for contract work are not saddled with inappropriate costs that too often induce debt bondage later. Labor recruitment firms that engage in this highly exploitative practice should be punished criminally. Administrative sanctions such as fines and business closures are not sufficient to deter this crime. It is the responsibility of the receiving or "demand" country governments to proactively screen workers to ensure they are not victimized by debt bondage or forced labor; when identified, criminal investigations leading to potential prosecutions should be the response."¹⁷¹

7. International Agreements¹⁷²

The first international agreement to prohibit human trafficking was the U.N. 1949 Convention for the Suppression of Trafficking in Persons and the Exploitation of Others. An amalgamation of late nineteenth- and early twentieth-century treaties drafted to address the phenomenon of "white slavery," the convention defined trafficking solely in terms of prostitution, which limited its ability to combat other forms of human trafficking not linked to sexual exploitation. The 1979 International Convention on the Elimination of Discrimination Against Women went on to call on states to suppress "all forms of traffic

in women and exploitation of prostitution of women." But it was not until 2000 when the international community adopted the Convention Against Transnational Organized Crime and the accompanying Protocol to Prevent, Suppress, and Punish Trafficking in Persons, Especially Women and Children (Trafficking Protocol) that international law would really begin targeting modern forms of human trafficking. The Trafficking Protocol adopts a broad definition of trafficking that enshrines three concepts: (1) the movement of individuals (2) through deception or threats (3) for the purpose of exploitation. Exploitation covers a wide range of practices, including sexual exploitation, forced labor, slavery or practices akin to slavery, and the removal of organs. The Trafficking Protocol calls on states to criminalize human trafficking create measures to prevent it, and address the needs of victims. Preventative measures required by the protocol include dissemination of information, partnerships with civil society to address the issue, and poverty reduction programming.

¹⁷¹ US Department of State, "Trafficking in Persons Report, June 2006", <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> page 7-8

¹⁷² Free the Slaves Washington, D.C. & Human Rights Center University of California, Berkeley, September 2004, "Hidden Slaves: Forced labor in the United States", http://www.hrcberkeley.org/download/hidden_slaves_report.pdf, page 20

Appendix 1

Relevant International Conventions¹⁷³

Country	Protocol to Prevent, Suppress & Punish Trafficking in Persons		ILO Convention 182, Elimination of Worst Forms of Child Labor	Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child on the Sale of Children, Child Prostitution and Child Pornography		Optional Protocol to the Convention on the Rights of the Child in Armed Conflict		ILO Convention 29, Forced Labour	ILO Convention 105, Abolition of Forced Labour
	Signature	Ratification Accession (a)	Ratification	Signature	Ratification Accession (a)	Signature	Ratification Accession (a)	Ratification	Ratification
Canada	X	X	X	X	X	X	X		X
Mexico	X	X	X	X	X	X	X	X	X
United states of America	X	X	X	X	X	X	X		X

^aRatification determined when State deposits ratification instruments at the international organization.

¹⁷³ US Department of State, "Trafficking in Persons Report, June 2006", <http://www.state.gov/g/tip/rls/tiprpt/2006/> pages 284-287

LAS TELECOMUNICACIONES EN NORTEAMÉRICA

Author : Marc Esteve i del Valle
marcesteveidelvalle@gmail.com

1. Hacia una sociedad de la información Norteamericana

Nos encontramos frente a una etapa de la historia de la humanidad caracterizada por un proceso de globalización¹⁷⁴ que está intrínsecamente relacionado con la evolución de las Nuevas Tecnologías de la Información y la Comunicación (NTIC). Los pueblos del mundo se dirigen hacia una nueva sociedad del conocimiento¹⁷⁵ en la que la información se revela como el motor de un nuevo sistema socio-económico que modificará por completo nuestras relaciones sociales¹⁷⁶.

Las NTIC se presentan entonces como un instrumento clave para tener acceso a esta sociedad del conocimiento dado su rol central en el proceso de transmisión de la información.

Norteamérica es una de las regiones del mundo donde las NTIC pueden jugar un papel determinante en el paulatino proceso de integración entre las sociedades mexicana, canadiense y estadounidense.

En este estudio analizaremos la evolución de las telecomunicaciones en Estados-Unidos, México y Canadá así como el impacto que el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN) ha tenido en dicho proceso. En un segundo término, presentaremos los principales actores de las telecomunicaciones Norteamericanas. Posteriormente, analizaremos algunas de las principales disfunciones de las telecomunicaciones en la región e introduciremos el modelo Europeo de telecomunicaciones. Finalmente, presentaremos ciertas pistas de acción en lo que concierne las telecomunicaciones Norteamericanas.

2. La evolución de las telecomunicaciones en Norteamérica

Las telecomunicaciones¹⁷⁷ Norteamericanas han sufrido un proceso de substitución de control de los Estados por el de los mercados. De hecho, en los tres países de la región se privatizaron los monopolios de Estado que controlaban los sectores de

¹⁷⁴ Utilizaremos el anglicismo « globalización » con el objetivo de diferenciar este proceso socio-económico del proceso de internacionalización económica de principios del siglo XX. Para una comprensión sobre el término de la globalización se puede consultar J.Aart Scholte « What is Globalization ? A Definitional Issue-Again » CSGR Working Paper, n 109/02, diciembre 2002. En línea: www2.warwick.ac.uk/fac/soc/csgr/research/workingpapers/2002/wp10902.pdf/.

¹⁷⁵ Jeremy Rifkin nos define perfectamente las bases de esta nueva economía del conocimiento en la que las NTIC juegan un rol central. (Rifkin, 2000, p. 9-44).

¹⁷⁶ Las obras de Manuel Castells analizan desde un punto de vista sociológico el impacto de las NTIC en las relaciones sociales de las personas (Castells, 2001; 2001).

¹⁷⁷ Queremos subrayar el hecho que nosotros somos partidarios de adoptar una definición exhaustiva de las telecomunicaciones. Es decir, en este estudio se utilizará el término telecomunicaciones haciendo referencia a un conjunto de procesos de transmisión de las informaciones a distancia entre los cuales cabe destacar la radiocomunicación, el teléfono, el telégrafo, la televisión e internet.

telecomunicaciones y se liberalizaron estos sectores para permitir la entrada de la competencia.

2.1 Estados Unidos: el país precursor

El antiguo régimen internacional de las telecomunicaciones se caracterizaba por el control que los monopolios de Estado ejercían internacionalmente a partir de la Unión Internacional de las Telecomunicaciones (UIT). De hecho, el sector de las telecomunicaciones había sido siempre considerado como un monopolio natural¹⁷⁸ que debía ser controlado por el Estado dado su importancia estratégica (militar) y socio-económica.

No obstante, la evolución de las telecomunicaciones en los Estados Unidos marcó un punto y final en este régimen monopolístico de las telecomunicaciones. El proceso empezó el año 1964 con la aparición del sistema 360 inventado por *International Business Machines* (IBM) el cual provocó que las empresas americanas adoptasen un punto de vista distinto respecto las telecomunicaciones de su país y las consideraran como un elemento indispensable para aumentar su competitividad.

En este contexto, algunas empresas americanas quisieron aumentar su competitividad utilizando las NTIC pero el control monopolístico que la compañía *American Telephone and Telegraph* (AT&T) ejercía en el mercado de telecomunicaciones de Estados Unidos les dificultaba la adquisición de nuevos equipamientos tecnológicos. Entonces, con la llegada al gobierno de los Estados Unidos de la administración Reagan, la regulación de las telecomunicaciones en el país tomó una dirección totalmente distinta. De hecho, la política económica neo-liberal impulsada por el ejecutivo de Reagan afectó las telecomunicaciones americanas dado que ésta potenció una paulatina liberalización del sector.¹⁷⁹

La administración Reagan utilizó dos argumentos principales para justificar el abandono del modelo monopolístico de sus telecomunicaciones: de un lado, criticó la regulación del sector argumentando que no era eficaz para los intereses de las empresas y de los consumidores. Del otro, utilizó las innovaciones tecnológicas como un potente argumento contra la tesis del monopolio natural en el sector de las telecomunicaciones.¹⁸⁰

De este modo, paralelamente al mantenimiento de la estructura monopolística en ciertos servicios de las telecomunicaciones americanas, la *Federal Communications*

¹⁷⁸ Recomendamos la lectura del artículo de Adam D.Thierer porque este autor explica perfectamente la evolución de la concepción del sector de las telecomunicaciones (en Estados Unidos) de un monopolio natural a la libre competencia en el sector. En línea: <http://www.cato.org/pubs/journal/cjv14n2-6.html>

¹⁷⁹ En este sentido, creemos que Dan Schiller resume perfectamente la evolución de las telecomunicaciones en los Estados-Unidos (Schiller y Mosco, 2000, p.16-49).

¹⁸⁰ Michèle Rioux explica detalladamente estos dos argumentos utilizados por el gobierno de los Estados-Unidos para facilitar el proceso de liberalización de las telecomunicaciones en este país. (Rioux, 2002, p. 20-26). En línea: www.unites.uqam.ca/gric/pdf/IntegrationTelecom.pdf

Comission (FCC)¹⁸¹ permitió la competencia en los servicios mejorados en 1971 y en los servicios interurbanos en 1978. Entonces, este doble sistema de telecomunicaciones (privado y público) conllevó muchos problemas de regulación a la FCC que se mostraba incapaz de asegurar la competencia en el sector americano de telecomunicaciones. Por este motivo, fue el Departamento de Justicia de Estados-Unidos quien aprobó la privatización de AT&T en 1984.

El desmantelamiento de AT&T debía eliminar las ventajas monopolísticas que la compañía tenía como consecuencia del control que ella ejercía sobre las redes locales y sus relaciones verticales con los fabricantes de equipamientos de NTIC. No obstante, AT&T siguió manteniendo ciertos privilegios hasta el año 1996 en el que se aprobó la *Telecommunications Act* la cual promulgó la liberalización de todos los servicios de las telecomunicaciones americanas.

Los cambios en la regulación de las políticas de telecomunicaciones de Estados Unidos tuvieron un importante impacto a nivel internacional. De hecho, el objetivo de los Estados Unidos fue el de intentar abrir los mercados de telecomunicaciones de los otros países exportando su modelo de liberalización del sector. Con el fin de obtener estos objetivos los Estados Unidos se dotaron de la *Telecommunications Act* la cual tenía la misión de promover los intereses de las empresas americanas en los mercados extranjeros de bienes y servicios de telecomunicaciones. Con todo, el camino hacia la liberalización internacional de las telecomunicaciones no fue nada fácil y el gobierno de los Estados Unidos tuvo que utilizar distintos acuerdos regionales (como el Tratado de Libre Comercio de América del Norte-TLCAN-) e internacionales (como el *General Agreement on Trade in Services*- GATS-) para obtener sus objetivos.

2.2. El tratamiento de las telecomunicaciones en el TLCAN y su impacto sobre las telecomunicaciones Norteamericanas.

El TLCAN debe de ser comprendido como el instrumento clave que impulsó el proceso de liberalización de las telecomunicaciones Norteamericanas.

El gobierno de Estados Unidos consideró determinante para la defensa de sus intereses comerciales que México y Canadá aprobaran el capítulo XIII del TLCAN¹⁸² el cual tenía como objetivo impulsar la liberalización de las telecomunicaciones en estos dos países. Uno de los artículos mas interesantes de este capítulo XIII es el artículo 1305 en el que se puede observar el nuevo rumbo que tomarían las telecomunicaciones Norteamericanas:

Artículo 1305: Monopolios

¹⁸¹ Para poder observar el rol jugado por la FCC en la regulación de las telecomunicaciones americanas se puede visitar la siguiente página web: <http://www.fcc.gov/> visitado el 09/10/06.

¹⁸² Para una lectura del capítulo XIII (Telecomunicaciones) del TLCAN: http://www.sice.oas.org/Trade/nafta_s/CAP13.asp#Artículo%201305

Cuando una Parte mantenga o designe un monopolio para proveer redes y servicios públicos de telecomunicaciones, y el monopolio compita, directamente o a través de una filial, en la prestación de servicios mejorados o de valor agregado u otros bienes o servicios vinculados con las telecomunicaciones, la Parte se asegurará de que el monopolio no utilice su posición monopolística para incurrir en prácticas contrarias a la competencia en esos mercados, ya sea de manera directa o a través de los tratos con sus filiales, de modo tal que afecte desventajosamente a una persona de otra Parte. Dichas prácticas pueden incluir los subsidios cruzados, y la discriminación en el acceso a las redes y a los servicios públicos de telecomunicaciones.

Cada una de las Partes adoptará o mantendrá medidas eficaces para impedir la conducta contraria a la competencia a que se refiere el párrafo 1, tales como:

- requisitos de contabilidad;
- requisitos de separación estructural;
- reglas para asegurar que el monopolio otorgue a sus competidores acceso a y uso de sus redes o sus servicios públicos de telecomunicaciones en términos y condiciones no menos favorables que los que se conceda a sí mismo o a sus filiales; o
- reglas para asegurar la divulgación oportuna de los cambios técnicos de las redes públicas de telecomunicaciones y sus interfaces

Este artículo muestra como los gobiernos de los tres países impulsaron la creación de un nuevo régimen de las telecomunicaciones Norteamericanas basado sobre los valores del mercado y la competencia. De esta manera, con la adopción del TLCAN (1993) se dio un importantísimo paso para la liberalización de las telecomunicaciones de la región ya que este Tratado puso punto y final al régimen de monopolios de estado de las telecomunicaciones en la región. Con todo, debemos destacar que las telecomunicaciones fueron concebidas en el capítulo XIII del TLCAN como instrumentos comerciales cuya liberalización benefició a ciertos grupos económicos de los tres países de la región. Además, en el tratado no hay ninguna cláusula que nos permita concebir las telecomunicaciones como un bien público frente al cual los Estados estén obligados a adoptar medidas políticas comunes para garantizar los servicios de telecomunicaciones en los países de la región.¹⁸³

En Canadá, el TLCAN significó un paso más en el proceso de liberalización de las telecomunicaciones que se había iniciado con la signatura del *Accord de libre-échange* (ALE) entre este país y los Estados-Unidos. De este modo, el TLCAN fue el contexto político idóneo para continuar con el proceso de liberalización de los servicios de telecomunicaciones que el gobierno Canadiense inició a principios de los años 90 con la liberalización de los servicios interurbanos.

En México, el impacto del TLCAN tuvo aún más trascendencia sobre el sector de las telecomunicaciones de este país. El gobierno de Carlos Salinas de Gortari (1988-94) hizo

¹⁸³ En este sentido Joseph Stiglitz menciona que : “ The central public policy implication of public goods is that the state must play some rol in the prevision of such goods otherwise they will be undersupplied” (Stiglitz, 1999, p. 311).

del sector de las telecomunicaciones mexicanas la insignia del nuevo rumbo que debía tomar la economía mexicana y, con el propósito de contentar los intereses comerciales de Canadá y los Estados-Unidos, privatizó Telmex (1991) e inició el proceso de liberalización de las telecomunicaciones mexicanas.

2.3 La liberalización de las telecomunicaciones en México y Canadá

Hasta finales de los años 80 el *Canadian Radio-television and Telecommunications Commission* (CRTC)¹⁸⁴ consiguió defender el modelo monopolístico de las telecomunicaciones del país. Posteriormente, con la entrada en vigor del ALE dicho esquema regulatorio fue paulatinamente substituido por un modelo de competencia.

De este modo, el año 1992 el mercado de servicios interurbanos fue abierto a la competencia y en 1993 la *Loi sur les télécommunications* marcó las grandes directrices de la evolución de las telecomunicaciones canadienses. Entre estas directrices debemos mencionar la voluntad del gobierno de este país para favorecer la competencia en el sector de las telecomunicaciones canadienses.

Posteriormente, el gobierno de Canadá, continuando con el proceso de liberalización de las telecomunicaciones del país, diseñó su política referente a las “Nuevas autopistas de la información”¹⁸⁵ en la que podemos observar como este gobierno promociona la vía del mercado como estrategia de acceso a la nueva sociedad del conocimiento.

Las telecomunicaciones mexicanas sufrieron un giro de 180 grados a partir del año 1989 en el que la administración de Carlos Salinas de Gortari decidió iniciar el proceso de privatización de *Telmex*. A partir de ese momento, se sustituyó el antiguo modelo monopolístico de las telecomunicaciones del país por una progresiva apertura a la competencia en el sector.

En 1990 se privatizó *Telmex* y la red federal de microondas. En 1995 se modificó la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos para que los inversores extranjeros pudieran invertir en el sector de las telecomunicaciones por satélite y se promulgó la *Ley de Telecomunicaciones* la cual pone especial énfasis en la adopción de la competencia en dicho sector.¹⁸⁶ Seguidamente, en 1996 el gobierno mexicano creó la *Comisión Federal de las Telecomunicaciones* (COFETEL)¹⁸⁷ como ente regulador del sector con el objetivo de favorecer la competencia y permitió el acceso de los inversores extranjeros a todos los segmentos de las telecomunicaciones de larga distancia (1996) y locales (1999).

Con todo, creemos necesario mencionar que los procesos de liberalización de las telecomunicaciones mexicanas y canadienses todavía no se han completado pero

¹⁸⁴ Para poder obtener más información sobre la regulación realizado por la CRTC se recomienda visitar: <http://www.crtc.gc.ca/eng/welcome.htm>

¹⁸⁵ Para obtener mas información sobre este proyecto se puede revisar *La société canadienne à l'ère de l'information: pour entrer plein-pied dans le XXI^e siècle.* (1996). Ottawa, Ministre des approvisionnements et services.

¹⁸⁶ Para una lectura de la Ley de Telecomunicaciones se puede visitar: <http://www.sectecnica.ipn.mx:90/Documentos/2/LFEDTELECOMUNICACIONES.pdf>

¹⁸⁷ Para obtener más información sobre la COFETEL se puede visitar: <http://www.cft.gob.mx/wb2/>

avanzan rápidamente gracias al compromiso que estos dos países adoptaron con la signatura del TLCAN.

3. Los actores de la Telecomunicaciones Norteamericanas

En este apartado mencionaremos los principales actores de las telecomunicaciones Norteamericanas y el rol que éstos desempeñan en dicho sector.

3.1 Los gobiernos

La posición de los gobiernos ha sido clave en la evolución de las telecomunicaciones Norteamericanas. De hecho, si analizamos comparativamente la evolución de las telecomunicaciones mexicanas, canadienses y estadounidenses podemos remarcar tres aspectos comunes del comportamiento adoptado por los gobiernos de estos países: Primeramente, antes de iniciar el proceso de liberalización de las telecomunicaciones, los tres gobiernos promocionaron un proceso de concentración en sus mercados de telecomunicaciones que favoreció los intereses de sus antiguos monopolios de Estado frente a la entrada de los posibles competidores internacionales. En segundo término, los acuerdos que han adoptado estos gobiernos (ALE, TLCAN, GATS) han promocionado la liberalización de las telecomunicaciones Norteamericanas favoreciendo los intereses del sector privado. Finalmente, los gobiernos de los tres países han defendido los intereses de las empresas instaladas en sus territorios frente a los litigios que éstas han mantenido con empresas de los otros países Norteamericanos.¹⁸⁸

3.2 Los Entes Reguladores de las Telecomunicaciones Norteamericanas

Estados Unidos, Canadá y México se dotaron de entidades reguladoras para garantizar la competencia en sus respectivos sectores de telecomunicaciones. De hecho, estas entidades reguladoras han jugado un papel crucial en el desempeño del sector de las telecomunicaciones de cada país. La función de la FCC, la CRTC y la COFETEL ha sido la de regular la evolución de las telecomunicaciones intentando favorecer la liberalización del sector. Con todo, parece observarse una diferencia considerable entre el funcionamiento de la FCC y la CRTC respecto al de la COFETEL. De esta manera, mientras los entes reguladores de Canadá y Estados Unidos parecen haber logrado promocionar la competencia en sus sectores de telecomunicaciones, la COFETEL ha sido repetitivamente criticada por su incapacidad para garantizar la competencia en las telecomunicaciones mexicanas.¹⁸⁹

3.3 El sector privado

El sector privado ha jugado un papel clave en el proceso de liberalización de las telecomunicaciones Norteamericanas. En los tres países de la región se puede observar

¹⁸⁸ Este es un aspecto principalmente preocupante en las telecomunicaciones de la región que será posteriormente abordado en el punto 5.2 de dicho estudio.

¹⁸⁹ En este sentido nos parece importante mencionar los múltiples litigios que la empresa Teléfonos de México (Telmex) ha mantenido con empresas Estadounidenses las cuáles han repetitivamente acusado las instituciones mexicanas de su inacción frente al poder dominante de la compañía mexicana en las telecomunicaciones del país.

el interés que tenían ciertos grupos empresariales para impulsar el proceso de liberalización de las telecomunicaciones dados los beneficios económicos que éstos esperaban obtener gracias a la obtención de posiciones dominantes dentro de los nuevos mercados de la economía de la información.

De esta manera, una vez iniciado el proceso de liberalización de las telecomunicaciones de la región, la lógica de las empresas del sector fue la de intentar controlar los mercados de las telecomunicaciones. Entonces, a partir de un proceso de fusiones, adquisiciones y alianzas, se redujo el número de competidores en las telecomunicaciones Norteamericanas y se construyeron nuevos gigantes empresariales que pasaron a controlar el sector.¹⁹⁰

De hecho, podemos comprobar como paulatinamente los antiguos monopolios de Estado han sido substituidos por nuevos “gigantes del mercado” que mantienen elevadas cuotas en los mercados de telecomunicaciones de la región.¹⁹¹

En resumen, podemos afirmar que ciertos grupos económicos Norteamericanos han sabido aprovechar perfectamente la liberalización de las telecomunicaciones de la región para obtener posiciones claves en la nueva economía del conocimiento que les han reportado importantes beneficios económicos.

3.4 Los Consumidores

Los consumidores deberían de ser uno de los actores principales de las telecomunicaciones Norteamericanas pero el rol que ellos juegan en la regulación del sector es secundario. De hecho, podemos observar como durante el proceso de liberalización de las telecomunicaciones Norteamericanas los intereses de los consumidores han sido infravalorados respecto a aquellos del sector privado.

El propio tratado del TLCAN no menciona en ningún apartado de su capítulo XIII el rol de estos consumidores (representados por asociaciones sindicales, asociaciones de consumidores, etc.) en el proceso de regulación de las telecomunicaciones de la región. Además, el tratado tampoco evoca acciones conjuntas entre los tres gobiernos para extender las telecomunicaciones a los estratos de población con menores ingresos. Con todo, parece ser que actualmente los consumidores Norteamericanos han tomado conciencia del papel que juegan la NTIC como instrumento de acceso a la sociedad del conocimiento y diversas Organizaciones No Gubernamentales (ONG) (entre otras organizaciones que representan los intereses de los consumidores) empiezan a defender los intereses de las sociedades en dicho sector.¹⁹²

4. Los problemas de las telecomunicaciones Norteamericanas

¹⁹⁰ Michèle Rioux expone el impacto de dichos procesos sobre la actual estructura de los mercados de telecomunicaciones Norteamericanos (Rioux, 2002, p. 48).

¹⁹¹ Es especialmente preocupante el caso mexicano donde la compañía Telmex-Telcel mantiene unas cuotas de mercado dominantes en telefonía fija, celular, así como en los servicios internacionales y de Internet.

¹⁹² Recomendamos observar la página web de la Asociación para el progreso de la telecomunicaciones. En línea: <http://www.apc.org/>

En este apartado del estudio identificaremos algunos de los principales problemas que se registran actualmente en las telecomunicaciones Norteamericanas.

4.1 La doble velocidad de las telecomunicaciones Norteamericanas

Una de las primeras deficiencias que podemos observar en las telecomunicaciones Norteamericanas es la importante diferencia que se observa entre el estado actual de la telecomunicaciones de Estados Unidos y Canadá con respecto al de las mexicanas. En este sentido, hemos creado tres indicadores que nos permiten observar estas diferencias.

4.1.1 La evolución de las Telecomunicaciones Norteamericanas

	Canadá		Estados Unidos		México	
	2002	2004	2002	2004	2002	2004
Líneas Telefónicas (1000 habitantes)	661	615	663	606	126	174
Población con cobertura de telefonía móvil (%)	90	93	-----	95	86	86
Usuarios de Internet (1000 habitantes)	422	454	439	569	52	135

Fuente: Creación propia en base a los datos suministrado por el Banco Mundial y la OCDE.

Como se puede observar en esta tabla, la evolución de las telecomunicaciones es mucho más importante en Canadá y en los Estados Unidos que en México. De hecho, la diferencia más notable se encuentra en la conexión a Internet donde Canadá y Estados Unidos mantienen unos índices de penetración similares respecto a la baja penetración de Internet en México. No obstante, debemos destacar los avances que México ha realizado en el sector de la telefonía móvil los cuales han tenido un impacto positivo en las telecomunicaciones del país.

Una de las causas de esta diferente evolución son los distintos programas que los entes reguladores de las telecomunicaciones de estos tres países han seguido. De hecho, mientras que la FCC y la CRTC se marcaron como máxima prioridad el acceso de los consumidores de éstos países a Internet, la COFETEL se propuso como principal objetivo el desarrollo de la telefonía móvil como medio para aumentar el acceso a las telecomunicaciones¹⁹³.

¹⁹³ En lo que concierne estas políticas de desarrollo de las telecomunicaciones se recomienda visitar la siguiente página donde se expone la regulación de Internet en los países de la OCDE:
<http://www.oecd.org/dataoecd/48/33/2475737.pdf>

4.1.2 La cualidad de las Telecomunicaciones Norteamericanas

	Canadá		Estados Unidos		México	
	2002	2004	2002	2004	2002	2004
Llamadas fallidas (100 minutos por línea e año)	2,0	1,0	14,2	11,7	1,9	---
Subscriptores de banda ancha (1000 personas)	45,9	169,7	28,1	129,1	0,2	3,1
Conexión a Internet (bits por persona)	1.133	6.818	394	3.308	9	108

Fuente: Creación propia en base a los datos suministrado por el Banco Mundial y la OCDE.

A partir de esta tabla podemos observar como la cualidad de las telecomunicaciones Estadounidenses y Canadienses (sobretudo en lo que concierne a la conexión a Internet) es muy superior a la de las telecomunicaciones Mexicanas. De hecho, Estados Unidos y Canadá mantienen unos índices elevados de subscriptores de banda ancha y de conexión a Internet mientras que en México estos indicadores muestran una paupérrima evolución.

4.1.3 La Aplicación de las NTIC

	Canadá		Estados Unidos		México	
	2002	2004	2002	2004	2002	2004
Inversión en NTIC como % del PIB del país.	6,2	5,8	9,5	8,8	3,1	3,1
Índice del gobierno digital (escala del 0 al 1)	---	0,87	---	1,0	---	0,78
Número de escuelas con conexión Internet (%)	---	98	---	99	---	60

Fuente: Creación propia en base a los datos suministrado por el Banco Mundial y la OCDE.

A partir de esta tabla podemos observar un retraso en la aplicación de las telecomunicaciones en México respecto a los Estados Unidos y Canadá. De hecho, la inversión en el sector de la NTIC en Estados Unidos y Canadá es más del doble que la de

México y la conectividad de las escuelas de estos dos países es un 40% superior a la de los centros de educación mexicanos.

En resumen, si analizamos la evolución de las telecomunicaciones Norteamericanas, su cualidad y su aplicación, podemos concluir que los Estados Unidos y Canadá avanzan a una velocidad distinta con respecto a México hacia la nueva sociedad del conocimiento.

4.2 Los problemas de Interconexión

Uno de los problemas más graves que podemos observar en las telecomunicaciones Norteamericanas es el de los problemas de interconexión entre distintas compañías que desean proveer servicios similares. En este sentido, dicha problemática ha generado fuertes litigios entre las compañías e administraciones de los países Norteamericanos que han sido de difícil resolución.

Un buen ejemplo de estos litigios es el problema generado por las tarifas de interconexión entre algunas compañías Norteamericanas (que deseaban promover el servicio de llamadas internacionales en México) y la compañía Teléfonos de México (Telmex). De hecho, estas compañías Norteamericanas estaban obligadas a utilizar la red de telefonía local que Telmex controlaba con el objetivo de proveer servicios internacionales. Luego, las instituciones políticas mexicanas reguladoras del sector de las telecomunicaciones adoptaron una política de tarifas de interconexión que fue refutada por las compañías Norteamericanas dado que éstas consideraban que las tarifas de interconexión que debían de pagar a Telmex para proveer sus servicios eran excesivas.

Entonces, la empresas Norteamericanas instaladas en México que deseaban proveer el servicio de llamadas internacionales presionaron a la *United States Trade Representative* (USTR) para que interviniese en el litigio. En Julio del año 2000 los Estados Unidos iniciaron su proceso de consulta en la OMC¹⁹⁴ alegando que México estaba imponiendo barreras a la competencia en el sector de las telecomunicaciones. Mas específicamente, la USTR sostuvo que las instituciones mexicanas no actuaban para regular el poder monopolístico que *Telmex* mantenía en el sector de las telecomunicaciones mexicanas.¹⁹⁵

Finalmente, el 4 de Abril del 2004, la OMC concluyó que México estaba violando ciertos principios de competencia en su sector de telecomunicaciones. De esta manera, la COFETEL adoptó un nuevo paquete de medidas que profundizaron el proceso de liberalización de las telecomunicaciones mexicanas. De hecho, el costo de interconexión paso de 40 centavos al minuto en 1997 a 1 centavo en 2004.¹⁹⁶

¹⁹⁴ Para tener acceso a dicho proceso se puede consultar la siguiente página web: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_by_country_s.htm

¹⁹⁵ Este ligio ha sido perfectamente abordado por los autores Mena&Rodríguez los cuales detallan las acciones emprendidas por los Estados Unidos en la OMC e sus consecuencias sobre el sector de telecomunicaciones de México. (Mena&Rodríguez, 2005, p. 430-439).

¹⁹⁶ Estos datos han sido extraídos del estudio realizado por los autores Mena&Rodríguez. (Mena&Rodríguez, 2005).

En conclusión, el problema de interconexión que acabamos de analizar muestra una de las principales deficiencias de las telecomunicaciones Norteamericanas frente las cuales los más perjudicados en estos litigios suelen ser los consumidores dado que éstos suelen soportar los costos de éstas distorsiones en los mercados de telecomunicaciones de la región. Como ejemplo de este hecho, podemos observar como los diferentes paquetes de servicios telefónicos ofrecidos por las compañías norteamericanas parecen marginalizar los contratos con las empresas mexicanas y priorizar el funcionamiento entre las empresas de Canadá y Estados-Unidos hecho que beneficia a los usuarios de estos dos países con respeto a los usuarios mexicanos en lo que concierne la calidad de los servicios telefónicos recibidos.

4.3.- La persistencia del poder monopolístico: el caso de *Telmex*

Uno de los problemas derivados de la liberalización de las telecomunicaciones Norteamericanas es que dicho proceso no ha garantizado el fin de los poderes dominantes en las telecomunicaciones de la región.

De hecho, mientras que en Estados Unidos y en Canadá los entes reguladores de las telecomunicaciones parecen haber regulado estos poderes dominantes, en México *Telmex* sigue manteniendo una posición dominante en los servicios de telefonía fija e móvil.

	2002	2006
Cuota del mercado de Telefonía fija de Telmex en México (%)	96%	95%
Cuota del mercado de Telefonía móvil de Telmex-Telcel en México (%)	75%	77%

Fuente: Creación propia a partir de los datos de *Telmex-Telcel*.

De esta manera, una de las consecuencias de dicho poder dominante de *Telmex* ha sido los elevados costos de los servicios de telecomunicaciones en este país los cuales han sido repetitivamente criticados por la OCDE.¹⁹⁷

¹⁹⁷ De hecho, la OCDE ha criticado fuertemente la regulación que las instituciones mexicanas han realizado de sus sector de telecomunicaciones porque ésta ha conllevado que México mantuviese unas elevadas tarifas de los servicios de telecomunicaciones. (OCDE, 1999). En línea: <http://www.oecd.org/dataoecd/2/60/2497378.pdf>

4.4 Las restricciones a las inversiones extranjeras en el mercado de telecomunicaciones Norteamericano

El proceso de liberalización de las telecomunicaciones Norteamericanas ha ido acompañado de restricciones a las inversiones extranjeras las cuáles han dificultado la libre competencia en dichos mercados. Los gobiernos de Estados Unidos, Canadá y México han beneficiado los intereses de sus sectores privados frente a los de los inversionistas extranjeros¹⁹⁸. De esta manera, podemos observar como los tres Estados han adoptado un comportamiento neo-mercantilista¹⁹⁹ en la apertura de sus telecomunicaciones que ha propiciado la creación de importantes grupos empresariales en el sector de las telecomunicaciones (como es el caso del Grupo Carso Telecom en México, AT&T en Estados Unidos o Bell en Canadá). Además, este comportamiento adoptado por los tres Estados también ha facilitado la concentración del poder de mercado en las manos de un número limitado de empresas (como es el caso Mexicano de Telmex o el de Canadá con Bell).

Con todo, dichas restricciones en el mercado Norteamericano de las telecomunicaciones se están eliminando progresivamente y los países de la región están permitiendo la entrada de las inversiones extranjeras en todos los servicios y sectores de sus mercados de telecomunicaciones.

5. El Modelo Europeo

En este apartado mostraremos las principales características del modelo de las telecomunicaciones adoptado por las instituciones europeas con el objetivo de subrayar las diferencias entre la regulación de las telecomunicaciones en la Unión Europea (UE) respecto al de la región Norteamericana.

5.1 La Sociedad de la información en Europa

Uno de los principales objetivos de la UE es que las empresas, los Estados y los ciudadanos de Europa jueguen un papel destacado en el desarrollo de la nueva economía del conocimiento.

Por este motivo, la UE ha realizado muchos esfuerzos para conseguir este objetivo los cuales se pueden resumir en tres grandes líneas:

¹⁹⁸ En este sentido, muchos autores argumentan que los procesos de liberalización de los mercados de telecomunicaciones norteamericanos no se han hecho bajo una lógica económica neoliberal que tenía como objetivo buscar la competencia del sector sino de acuerdo con los intereses políticos y económicos de los grupos nacionales dominantes en éstos países (Rioux, 2002; Mariscal, 2004; Schiller, 2001).

¹⁹⁹ Para una comprensión del comportamiento neo-mercantilista adoptado por los Estados en los procesos de liberalización de las telecomunicaciones recomendamos la lectura de: Levi-faur, David. 2003. «New regimes, New Capacities: the Politics of Telecommunications Nationalization and Liberalisation» in *States in the Global Economy*, p. 161-179. Cambridge: Cambridge University Press

Fomentar la investigación dirigida a desarrollar y difundir las NTIC.
Establecer y mantener un marco regulatorio y normativo que fomente la competencia.
Favorecer el desarrollo de aplicaciones y contenidos y apoyar iniciativas que capaciten y estimulen a todos los ciudadanos europeos para sacar provecho de la sociedad de la información.

5.2. Base Jurídica

La política de la UE en relación con la sociedad de la información se basa principalmente, en los siguientes elementos:

La política de Telecomunicaciones, cuya base jurídica la constituyen el artículo 95 (harmonización del mercado interior), los artículos 81 y 82 (competencia) y los artículos 47 y 55 (derecho de establecimiento y servicios) del Tratado de la Comunidad Europea (TCE).²⁰⁰

El apoyo al desarrollo en materia de tecnologías de la información y la comunicación²⁰¹. La creación de las condiciones necesarias para favorecer la competitividad de las empresas comunitarias²⁰². El fomento de las redes transeuropeas de transporte, energía y telecomunicaciones.²⁰³

5.3 Evolución de la sociedad de la información en Europa

La sociedad de la información en Europa se empezó a desarrollar a mediados de la década de los ochenta. Las principales actividades de investigación y desarrollo en el campo de la NTIC se realizaron en 1984 dentro del programa ESPRIT (tecnologías de la información) al que siguió en 1986 el programa RACE (tecnologías de las telecomunicaciones avanzadas).

La política de telecomunicaciones se inició en 1987 sobre la base del *Libro Verde de la liberalización de las telecomunicaciones europeas* emitido por la Comisión Europea. Los tres objetivos de las instituciones europeas de aquel entonces siguen siendo válidos en la actualidad: liberalizar los segmentos del mercado sometidos a monopolio, armonizar el sector europeo de las telecomunicaciones mediante normas y reglas comunes, y aplicar con rigor normas de competencia a los segmentos liberalizados del mercado para impedir los acuerdos concertados y la creación y el abuso de posiciones dominantes.

Posteriormente la Comisión Europea decidió adoptar ciertas medidas para coordinar más estrechamente las políticas de los Estados de la UE en lo que concierne la sociedad de la información. De este modo, a raíz del *Libro Blanco de la Comisión* se lanzó una

²⁰⁰ Para una lectura del Tratado de la Comunidad Europea recomendamos visitar la siguiente página: http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ttce.html

²⁰¹ Basado en los artículos 163 a 172 del TCE.

²⁰² En consonancia con el artículo 157 del TCE

²⁰³ Como establecen los artículos 154, 155 y 156 del TCE.

política global sobre la sociedad de la información que continuó en el año 1999 cuando la Comisión lanzó la iniciativa “e-Europa- Una sociedad de la información para todos” con el objetivo que la UE se aprovechara de la evolución derivada de la sociedad de la información.

5.4 Marco Regulator de las Telecomunicaciones Europeas

Los avances en la regulación de las telecomunicaciones europeas han sido un aspecto fundamental para permitir la entrada de Europa en la sociedad del conocimiento. La política de la UE sobre las telecomunicaciones ha estado centrada en la consecución del mercado interior y la liberalización en materia de prestación de servicios e infraestructura. De hecho, el 1 de Enero de 1998 el mercado europeo de telecomunicaciones estaba ya completamente liberalizado.

En el año 2000, la Comisión adoptó un nuevo marco regulatorio con el objetivo de aumentar la competencia en el sector y adaptar el marco vigente a la convergencia que suscita Internet entre las telecomunicaciones, tecnología de la información y medios de comunicación. La nueva legislación se compone de cinco directivas de armonización: la Directiva marco, la Directiva sobre acceso e interconexión, la Directiva sobre autorización, la Directiva sobre servicio universal y derechos de los usuarios y la Directiva sobre protección de la privacidad. Finalmente, este marco regulator se completó con la Directiva 2002 relativa a la competencia en los mercados de redes y servicios de comunicaciones electrónicas.²⁰⁴

5.5 Aplicación de las políticas de la información en Europa : el caso de Internet

El hecho de que Internet sea el motor de esta nueva sociedad del conocimiento ha obligado a la Comisión a realizar una estrategia para estimular y aumentar su utilización. Dicha estrategia se sustenta sobre tres pilares:

Conectar cada ciudadano, cada hogar, escuela, empresa o administración a Internet haciendo su acceso más rápido, barato y seguro;

Crear, con la ayuda de Internet, una Europa emprendedora y con cultura digital.

Crear una sociedad de la Información para todos y con vocación social.

El aumento de la penetración de Internet ha ido acompañado del crecimiento de los contenidos potencialmente nocivos en la red, por este motivo las instituciones europeas aprobaron el programa *Safe Internet Plus* a fin de fomentar una utilización más segura de Internet y proteger al usuario final de los contenidos no deseados. La Comisión también abordó el problema de las comunicaciones comerciales no solicitada (*spam*) por correo electrónico y creó el dominio de primer nivel “.eu” el cual permitirá a Europa disponer de su identidad propia en Internet.

²⁰⁴ Para poder tener acceso a la lectura de estas directivas:

<http://www.hablamosdeeuropa.es/hdeu/Menu/La+Union/Políticas+comunitarias/Telecomunicaci%C3%B3n+y+Sociedad+de+la+Informaci%C3%B3n/>

6.- Pistas de Acción

En este apartado mencionaremos algunas pistas de acción para una mejora de las telecomunicaciones Norteamericanas.

1. La creación de una entidad asesora para la regulación de las telecomunicaciones Norteamericanas. Algunos entes reguladores de las telecomunicaciones de los países de América Latina han creado una asociación (Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de las Telecomunicaciones – REGULATEL-)²⁰⁵ con el objetivo de adoptar políticas comunes en la regulación de las telecomunicaciones de la región. Tal vez esta experiencia podría aplicarse al contexto Norteamericano con el objetivo de armonizar las políticas de telecomunicaciones de los tres países de la región.

2. La Creación de un “Instituto Norteamericano de las Telecomunicaciones”. En el caso del modelo europeo de las telecomunicaciones hemos observado como la Comisión Europea ha adoptado diferentes medidas con el objetivo de hacer penetrar todos los países de la Unión en la nueva sociedad de la información. Sabemos que el TLCAN no permite crear una entidad supranacional norteamericana que garantice una regulación común de las telecomunicaciones, no obstante, cabría la posibilidad de crear un “Instituto Norteamericano de las Telecomunicaciones”. Una de las principales preocupaciones de dicho Instituto podría ser de equiparar las diferencias entre los Estados Unidos y Canadá con respeto a México en lo que concierne la actual situación (sobretudo el acceso a Internet) de las telecomunicaciones en estos países. Además, también nos gustaría remarcar el efecto *spill over* que puede tener la colaboración de los tres gobiernos en el sector de las telecomunicaciones. Es decir, creemos que si la creación de este Instituto tuviese unos resultados positivos en el ámbito de las telecomunicaciones, dicha colaboración en este campo podría hacerse extensiva a otros sectores ayudando de esta manera a beneficiar los intereses de los consumidores la región.

3. La Representación de los intereses de las sociedades Norteamericanas en la evolución de las telecomunicaciones de la región. Los actores sociales deben poder expresar sus intereses en lo que concierne la evolución de las telecomunicaciones de la región frente a los gobiernos que los dirigen. Por este motivo, desde la iniciativa privada nos parece interesante la acción que han emprendido algunas empresas de América Latina las cuales han creado una asociación (Asociación Hispanoamericana de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones –AHCiet-)²⁰⁶ en la que intercambian sus visiones sobre la evolución de las telecomunicaciones en la región. De este modo,

²⁰⁵ Si se desea obtener mas información sobre el funcionamiento de esta asociación se puede visitar la siguiente página:
<http://www.regulatel.org/>

²⁰⁶ Si se desea obtener más información sobre el funcionamiento de la AHCiet se puede visitar la siguiente página:
<http://www.ahciet.net/>

la creación de una “Asociación Norteamericana de Empresas de Telecomunicaciones” podría ser un buen instrumento para facilitar la coordinación entre las empresas y ayudar a que éstas pudieran expresar sus opiniones a los gobiernos sobre la futura evolución del sector de las telecomunicaciones en la región.

4. La creación de una “Plataforma Civil Norteamericana” entre diferentes entidades representantes de la sociedad civil (sindicatos, ONG’s) con el objetivo que los intereses de las sociedades de dichos países tengan una voz en el proceso de regulación de las telecomunicaciones de la región. En este sentido, las NTIC pueden ser un buen instrumento para coordinar las entidades de la sociedad civil de los tres países de la región y poder promocionar acciones que fueren a los gobiernos Norteamericanos a adoptar políticas comunes para favorecer los intereses sociales en la regulación de las telecomunicaciones de la región²⁰⁷.

Con todo, creemos que el mejor medio para que estos actores puedan expresar sus voluntades podría ser el “Instituto Norteamericano de Telecomunicaciones” dado que este hecho convertiría al Instituto en un ente de creación de políticas de telecomunicaciones Norteamericanas que aglutinaría las opiniones del sector privado, los gobiernos y los actores sociales de la región. De este modo, este hecho permitiría enriquecer el contenido de las políticas de telecomunicaciones propuestas por el Instituto y facilitar su implementación.

5. La incorporación de los objetivos sociales en el capítulo XII del TLCAN relativo al sector de las telecomunicaciones Norteamericanas. Uno de los principales problemas detectados en el capítulo XIII del TLCAN es que las telecomunicaciones, en la región Norteamericana, son tratadas desde una perspectiva exclusivamente comercial. Por este motivo, creemos que una de las posibles pistas de acción sería la de introducir una cláusula en dicho tratado que mencionase la importancia social de las telecomunicaciones como vía de acceso a la nueva sociedad del conocimiento y obligase a los gobiernos de la región a adoptar medidas comunes con el objetivo de beneficiar las sociedades Norteamericanas.

6. Creación de un Canal de Televisión para América del Norte. Finalmente, consideramos que la creación de un canal de televisión Norteamericano sería una experiencia muy interesante dado que favorecería un mejor entendimiento entre las sociedades de los tres países de la región. En este sentido, queremos remarcar que dicha iniciativa de integración de las comunicaciones Norteamericanas podría realizarse en base a la experiencia de la integración de las comunicaciones que se está llevando a cabo en el MERCOSUR²⁰⁸. De hecho, esta integración de

²⁰⁷ El modo de funcionamiento de la Asociación para el progreso de las comunicaciones (APC) nos parece muy interesante como ejemplo para coordinar los intereses de éstas ONG’s. En línea: <http://www.apc.org/>

²⁰⁸ Si se desea obtener mas información sobre la experiencia de integración de las comunicaciones en el MERCOSUR se puede consultar:
<http://www.cei.ulaval.ca/fr/relations.themes.detail.php?b=1&id=XR45A64D6FB1C86>

comunicaciones del MERCOSUR empezó en Buenos Aires donde se reunieron representantes gubernamentales de la radio y televisión de los países del MERCOSUR entre los días 10 y 12 de Enero de 2007 para realizar un seminario titulado “La Comunicación pública dentro el proceso de integración regional” el cual tenía como objetivo definir acciones concretas en el campo de las comunicaciones de los países del MERCOSUR con el fin de consolidar la integración de esta región. De esta manera, creemos que la creación de un Canal de Televisión para América del Norte podría ser la plataforma perfecta para potenciar los intereses comunes de los tres países y actuar como un elemento idóneo dentro del proceso de integración que está viviendo la sociedad Norteamericana.

7- Bibliografía

7.1 Libros

Castells Manuel, 2001. *The Internet Galaxy : Reflexion on the Internet Businees and Society*. New York : Oxford University Press.

Castells, Manuel, 2001. *L'ère de l'information*. Paris: A.Fayard

Rifkin, Jeremy. 2000. *L'âge de l'accès : survivre à l'hypercapitalisme*. Montréal : Les Éditions de Boréal.

Schiller, Dan, et Mosco, Vincent. 2001. *Continental order? Integrating North America for cybercapitalism*. Lanham: Rowman & Littlefields publisher.

7.2 Capítulos de libros

Stiglitz, Joseph. 1999. « Knowledge as a global public good » in *Global Public Goods*, p. 308-326. New York : Oxford University Press.

Levi-faur, David. 2003. «New regimes, New Capacities: the Politics of Telecommunications Nationalization and Liberalisation» in *States in the Global Economy*, p. 161-179. Cambridge: Cambridge University Press

7.3 Artículos científicos

Mariscal, Judith. 2004. «Telecommunications Reform in Mexico from a Comparative Perspective», *Latin American Politics and Society*, vol.46, no 3, p. 83-114.

Mena, Antonio, et Rodriguez, Ricardo. 2005. *Mexico's International Telecommunications Policy: Origins, the WTO dispute, and future challenges* Telecommunications policy, vol. 29, p. 429-448.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). 1999. *Regulatory Reform in Telecommunicatins Industry*.

Rioux, Michèle. 2002. *Fondements et paradoxes d'une intégration en profondeur en Amérique du Nord: le cas des télécommunications.*. Cahiers de Recherche du CEIM: Cahier de recherche Continentalisation 02-05.

Scholte, J.Aart.2002. *What is Globalization ? A Definitional Issue-Again*. CSGR Working Paper, n 109/02.

Thierer, Adam. *Unnatural Monopoly: Critical Moments in the Development of the Bell System Monopoly*. Cato Journal, vol. 14, n. 2.

7.4 Recursos Electrónicos

América-Móvil. En línea:
<http://www.americamovil.com/> visitado el 12/10/06

Asociación Hispanoamericano de Centros de Investigación y Empresas de Telecomunicaciones (AHCiet). En línea:
<http://www.ahciet.net/> visitado el 24/11/06

Asociación para el progreso de las Telecomunicaciones (APT). En línea:
<http://www.apc.org/> visitado el 24/11/06

Banco Mundial (BM). En línea :
<http://www.bancomundial.org/investigacion/> visitado el 08/10/06

Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC). En línea:
<http://www.crtc.gc.ca/eng/welcome.htm> visitado el 23/11/06

Comisión Federal de Telecomunicaciones (COFETEL). En línea:
<http://www.cft.gob.mx/wb2/> visitado el 07/10/06

Federal Communications Commission (FCC). En línea:
<http://www.fcc.gov/> visitado el 09/10/06.

Foro Latinoamericano de Entes Reguladores de las Telecomunicaciones (REGULATEL). En línea:
<http://www.regulatel.org/> visitado el 12/11/06

Gobierno de España (Ministerio de Asuntos Exteriores y Gobernación).En línea :
<http://www.hablamosdeeuropa.es/hdeu/Menu/La+Union/Políticas+comunitarias/Telecomunicaciones+la+Sociedad+de+la+Información/> visitado el 14/11/06

Ley de Telecomunicaciones. En línea:
<http://www.sectecnica.ipn.mx:90/Documentos/2/LFEDTELECOMUNICACIONES.pdf>
visitado el 08/09/06

Organización Mundial del Comercio (OMC). En línea:
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_by_country_s.htm visitado el 10/10/06.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). En línea:

http://www.oecd.org/statsportal/0,2639,en_2825_293564_1_1_1_1_1,00.html visitado el 2/10/06

<http://www.oecd.org/dataoecd/48/33/2475737.pdf> visitado el 2/10/06

Teléfonos de México (Telmex). En línea:

<http://www.telmex.com/mx/> visitado el 13/11/06

Tratado de la Comunidad Europea. En línea:

http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/ttce.html visitado el 27/10/06

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). En línea :

http://www.sice.oas.org/Trade/nafta_s/CAP13.asp#Articulo%201305 visitado el 11/10/06.

3. AWARDS

Your efforts during your preparation for the Triumvirate could be recognised at the Excellence Awards ceremony at the end of the simulation. Awards will be given for the best draft resolution, best newspaper article and best negotiator. At the request of 2005 delegates, we will also award the Triumvirate award to the person who best incarnates the values promoted by the simulation.

The relevance and quality of texts submitted, as well as respect of deadlines will be considered in determining the winners.

Good luck to everyone!



North American Forum on Integration
209, rue Sainte-Catherine Est, Bureau V-3110
Montréal (Québec) Canada H2X 1L2
Tel.: 514-987-3142 | Fax: 514-987-0347
www.fina-nafi.org | info@fina-nafi.org

APPENDIX – MODEL OF PRELIMINARY DRAFT RESOLUTION

Draft bill
National Assembly of Quebec (Canada)
First session, thirty-seventh legislature

SUSTAINABLE DEVELOPMENT ACT

Tabled by Mr. Thomas J. Mulcair
Minister of the Environment

EXPLANATORY NOTES

The purpose of this draft bill is to set up a new management framework within the Administration to ensure that powers and responsibilities are exercised in the pursuit of sustainable development.

Under the proposed measures, “sustainable development” means an ongoing process to improve the living conditions of the present generation that does not compromise the ability of future generations to do so and that ensures a harmonious integration of the environmental, social and economic dimensions of development.

The draft bill also provides for the establishment of a Green Fund to finance the measures or activities that the Minister of the Environment may carry out within the scope of ministerial functions. The purpose of the fund is, in particular, to support the implementation of measures promoting sustainable development, especially in connection with its environmental aspects, and make it possible for the Minister to grant financial assistance, within the framework of the law, in particular to municipalities and non-profit organizations working in the environmental field.

SUSTAINABLE DEVELOPMENT ACT

THE PARLIAMENT OF QUÉBEC ENACTS AS FOLLOWS:

TITLE I

GOVERNANCE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT

CHAPTER I

PRELIMINARY PROVISIONS

1. The object of this Act is to establish a new management framework within the Administration to ensure that powers and responsibilities are exercised in the pursuit of sustainable development.

The measures introduced by this Act are intended, more specifically, to better integrate the pursuit of sustainable development into the policies, programs and actions of the Administration, at all levels and in all areas of intervention, to ensure that government actions in the area of development are coherent and to enhance the accountability of the Administration in development matters, in particular through the controls exercised by the Sustainable Development Commissioner under the Auditor General Act (R.S.Q., chapter V-5.01).

2. In this Act, unless otherwise indicated by the context, “Administration” means the Government, the Conseil exécutif, the Conseil du trésor, all government departments, and government agencies and enterprises within the meaning of sections 4 and 5 of the Auditor General Act.

CHAPTER II

SUSTAINABLE DEVELOPMENT STRATEGY AND MEASURES TO BE TAKEN BY THE ADMINISTRATION TO ENSURE SUSTAINABILITY OF DEVELOPMENT

DIVISION I

SUSTAINABLE DEVELOPMENT PRINCIPLES AND STRATEGY

3. The implementation of sustainable development within the Administration is based on the sustainable development strategy adopted by the Government and is carried out in a manner consistent with the principles established by the strategy and this division.

4. In order to better integrate the pursuit of sustainable development into its various areas of intervention, the Administration must take the following principles into consideration when framing its actions:

(1) “*social equity*”: development must be undertaken in a spirit of intra and inter-generational equity, taking the needs of everyone concerned into account;

(2) “*environmental protection*”: to achieve sustainable development, environmental protection must constitute an integral part of the development process;

(3) “*economic efficiency*”: the economy of Québec must be effective, geared toward innovation and economic prosperity that is conducive to social progress, and respectful of the environment;

5. The Government's sustainable development strategy must state the selected approach, the main issues, the directions or areas of intervention, and the objectives to be pursued by the Administration in the area of sustainable development. It must also state the sustainable development principles that must be taken into consideration by the Administration, in addition to those enumerated in section 5.

DIVISION II

IMPLEMENTATION OF THE STRATEGY AND ACCOUNTABILITY

6. In order to focus its priorities and plan its actions in a way that will foster sustainable development and conform with the strategy of the Government, every government department, agency and enterprise in the Administration must identify and make public the specific objectives it intends to pursue in order to contribute to the progressive implementation of the strategy, as well as the activities or interventions it plans on carrying out to that end.

TITLE II

DIVISION I

GREEN FUND

7. A Green Fund is established within the Ministère de l'Environnement.

The fund is dedicated to the financing of measures or activities that the Minister may carry out within the scope of ministerial functions.

The purpose of the fund is, in particular, to support the implementation of measures promoting sustainable development, especially in its environmental aspects, and make it possible for the Minister to grant financial assistance, within the framework of the law, in particular to municipalities and non-profit organizations working in the environmental field.

8. The Government fixes the date on which the fund begins to operate and determines its assets and liabilities and the nature of the costs that may be charged to it.

9. The fund is made up of

(1) the sums paid into the fund by the Minister of Finance under sections 15.5, 15.6 and 15.11;

(2) the gifts, legacies and other contributions paid into the fund to further the achievement of the objects of the fund;

(3) the sums paid into the fund by a minister and taken out of the appropriations granted for that purpose by Parliament;

(4) the revenue allocated to that purpose by the Government, and any contribution determined by the Government on a proposal of the Minister of Finance, including revenue from taxes or other economic instruments intended to promote sustainable development that are identified by the Government;

10. The Minister of the Environment is responsible for the administration of this Act.

11. This Act comes into force on *(insert the date of assent to this Act)*.