

GÖTEBORGS UNIVERSITET
Statsvetenskapliga institutionen

NAFTA

Miljökonsekvenser av ett
ojämlikt frihandelsavtal

C-uppsats i Statsvetenskap
15 poäng, VT 2009
Författare: Jan Wikström
Handledare: Marcia Grimes
Antal ord: 9156

Abstract

Göteborgs Universitet Statsvetenskapliga institutionen

Kurs: Metod inklusive uppsatssamordning VT 2009

Titel: NAFTA, Miljökonsekvenser av ett ojämnt frihandelsavtal

Författare: Jan Wikström

Handledare: Marcia Grimes

1994 trädde frihandelsavtalet NAFTA i kraft mellan Kanada, USA och Mexiko. Till det ursprungliga NAFTA avtalet lades miljötillägget NAAEC till. Utifrån NAAEC så grundades institutionerna CEC och BECC vilkas huvudsakliga målsättning var/är att minska negativa miljökonsekvenser av NAFTA. Forskningen pekar på att miljösituationen har förvärrats av NAFTA, och att CEC och BECC inte fullt ut har lyckats implementera sina respektive målsättningar. Däremot så råder det brist på systematiska analyser av institutionerna. Detta för med sig att det är svårt finna förklaringar till kritiken om att CEC och BECC inte lyckats implementera sina målsättningar.

Syftet med undersökningen är att först beskriva hur NAFTA har påverkat miljösituationen i gränsregionen mellan USA och Mexiko. Sedan ligger fokus på att analysera CEC:s och BECC:s respektive konstruktion utifrån begrepp hämtade från implementeringsteorin. Ambitionen med analysen är att undersöka vilka förutsättningar CEC och BECC har för en lyckad implementering.

Slutsatsen är att NAFTA har haft en negativ inverkan på miljösituationen i regionen i form av bland annat ökade föroreningar. NAAEC har dock fört med sig förbättringar på bland annat infrastrukturen på miljöområdet. Samtidigt har även allmänhetens kunskaper om miljöproblemen ökat vilket lett till att allmänheten idag, är mer involverade i miljöarbetet, än under tiden innan NAFTA. Analysen visar även på att det finns förutsättningar för en lyckad implementering inom både CEC och BECC. Det finns även brister vilka gör sig tydligt gällande inom CEC. Bristerna ligger bland annat i alltför vaga målsättningar, och en komplexitet som gör att CEC har svårt att gå från beslut till handling.

Sökord: NAFTA, CEC, BECC, USA, Mexiko, miljöpåverkan, implementering

Innehållsförteckning

1 Beskrivning av centrala förkortningar	1
2 Inledning	2
2.1 Problemformulering	2
2.2 Syfte	3
2.3 Frågeställningar	4
3 Miljösituationen i gränsregionen före och efter NAFTA	5
3.1 Antalet industrier	5
3.2 Population	6
3.3 Reglering och miljöskydd	6
3.4 Sammanfattning av miljösituationen	8
4 Material och Metod	8
4.1 Material	8
4.2 Metod	9
5 Teori	11
5.1 Introduktion	11
5.2 Teoretisk modell	12
5.3 Teoretiska förutsättningar för implementering	12
6 Tidigare forskning kring CEC och BECC	15
7 CEC:s och BECC:s institutionella konstruktion	16
7.1 CEC	17
7.2 BECC	17
8 Vad har institutionerna åstadkommit?	18
9 Analys	19
10 Slutsats och avslutande diskussion	26
11 Vidare forskning	28
12 Käll- och litteraturförteckning	28

1 Beskrivning av centrala förkortningar

NAFTA: *North American Free Trade Agreement*. Är ett frihandelsavtal mellan Kanada, USA och Mexiko. Avtalet trädde i kraft 1994 och mycket lite har ändrats i avtalet sen dess.¹

NAAEC: *North American Agreement on Environmental Cooperation*. Miljötillägg till det ursprungliga NAFTA avtalet. NAAEC skapar ett ramverk för att bättre bevara och skydda miljön i regionen, genom samarbete mellan Kanada, USA och Mexiko.²

CEC: *Commission for Environmental Cooperation*. Tillkom ur NAAEC:s ramverk. Institution vars primära uppgift är att fungera som en överstatlig domstol, dit allmänheten kan vända sig vid klagomål på endera regerings efterlevnad av dess miljölagar. Medlemmar är Kanada, USA och Mexiko.³

BECC: *Border Environmental Cooperation Commission*. Tillkom ur NAAEC: ramverk. Binational institution vars främsta uppgift är att utveckla och förstärka infrastrukturen på miljöområdet i gränsregionen mellan USA och Mexiko. Medlemmar är USA och Mexiko.⁴

NGO: *Non Governmental Organization*. Organisationer vilka inte arbetar på uppdrag av någon regering eller stat. Organisationerna är ofta nischade till en speciell sektor. I denna studie så rör det sig om miljöorganisationer.⁵

¹ <http://www.nafta-sec-alena.org/en/view.aspx?x=343&mtpilD=ALL#mtpi142>

² http://www.naaec.gc.ca/eng/index_e.htm

³ http://www.cec.org/who_we_are/index.cfm?varlan=english

⁴ <http://www.cocef.org/background.htm>

⁵ <http://www.ngo.org/index2.htm>

2 Inledning

Alltsedan Mexiko, USA och Kanada år 1990 påbörjade förhandlingarna kring ett gemensamt frihandelsavtal kallat NAFTA, har det funnits kritiker till avtalet. Kritiken har till största delen bestått av lokala och globala miljö och arbetar organisationer. Ett av kritikernas främsta argument mot NAFTA var att Amerikanska företag skulle flytta sin produktion till Mexiko. Detta för att undkomma den Amerikanska miljölagstiftningen, vilket ansågs vara mer restriktiv än den Mexikanska. En flytt till från USA till Mexiko skulle sänka kostnaderna för företagen, men försämra miljön i den redan hårt drabbade gränsregionen mellan de båda länderna.⁶

Debatten var stundtals hård, men till slut lyckades kritikerna få till stånd ett miljötillägg till det ursprungliga avtalet. Miljötillägget NAAEC, skulle föra med sig ett aktivt miljöarbete, och en förbättring av miljösituationen i gränsregionen mellan USA och Mexiko.⁷

Det finns idag forskning som pekar mot att NAFTA har fört med sig negativa miljökonsekvenser, men fortfarande finns det oenighet i omfattningen av problemen, samt vilka som bär ansvaret för situationen. Det diskuteras även kring om implementeringen av NAAEC fungerat tillräckligt väl, och om det finns delar i den som fungerar bättre än andra.⁸

2.1 Problemformulering

I denna studie så ligger ambitionen i att först beskriva hur NAFTA avtalet har påverkat miljösituationen i gränsregionen mellan Mexiko och USA. Litteraturen kring miljösituationen vid gränsregionen har visat sig vara väldigt spretig. Det mesta fokuserar på enskilda miljöproblem i enskilda områden.⁹ I denna studie så sammanvägs olika forskningsresultat för att kunna ge en sammanhängande bild av miljösituationen i regionen.

Uppsatsens huvudsakliga bidrag är en analys av miljötillägget NAAEC:s huvudsakliga institutioner CEC och BECC. Ett miljötillägg som NAAEC är endast bläck på papper om inte det finns förutsättningar för att implementera avtalets innehåll. Därav finns det anledning att

⁶ Mayer, 1998: s 69-89

⁷ Hogenboom, 1998: s 207-221

⁸ Roberts & Thanos, 2003 kap 3

⁹ Detta diskuteras under avsnittet *Material och Metod, kap 4*

studera och analysera CEC och BECC respektive förutsättningar var för sig, och inte som en enda enhet. Detta då de båda institutionerna skiljer sig på flera områden.¹⁰ Analysen bygger på att undersöka i vilken utsträckning det finns förutsättningar för lyckad implementeringen av de båda institutionernas målsättningar.

CEC är en institution som ska arbeta med miljöfrågor gällande hela NAFTA området, vilket är Nordamerika med Kanada, USA och Mexiko som medlemsstater. BECC ska arbeta med miljöfrågor i gränsregionen mellan USA och Mexiko. BECC är en binationell institution med USA och Mexiko som medlemstater. Frågan är om de båda institutionernas konstruktion påverkar deras respektive förmåga att implementera deras huvudsakliga målsättning, nämligen att förbättra miljösituationen i gränsregionen. Trots att CEC gör gällande hela Nordamerika, så ligger en stor del i institutionens arbete koncentrerat kring gränsregionen mellan USA och Mexiko.¹¹

Undersökningens regionala fokus ligger på gränsregionen mellan USA och Mexiko, trots att NAFTA sträcker sig över hela Mexiko, USA och Kanada. Anledningen till detta är att det är vid gränsregionen som den huvudsakliga industrialiseringen ägt rum, och det är även där som miljökonsekvenserna av industrialiseringen är som störst. Det är även i gränsregionen som både CEC och BECC opererar.¹²

2.2 Syfte

Utifrån det ovanstående så finns ett intresse i att beskriva hur NAFTA avtalet har påverkat miljösituationen i gränsregionen mellan Mexiko och USA. Detta är av intresse då de är denna situation som CEC och BECC arbetar mot. Intresset ligger även i att analysera vilka förutsättningar det finns för implementeringen av CEC och BECC. Detta blir intressant i den mening att de båda institutionerna skiljer sig på många områden, trots att de båda uppkommit ur NAAEC.

Därav blir syftet med undersökningen dels att beskriva hur NAFTA har påverkat miljösituationen i gränsregionen mellan USA och Mexiko. Dels att analysera CEC och BECC

¹⁰ Beskrivs närmare under avsnittet *CEC:s och BECC:s institutionella konstruktion, kap 7*

¹¹ <http://www.cec.org/home/index.cfm?varlan=english> samt <http://www.cocef.org/background.htm>

¹² *ibid*

utifrån de respektive institutionernas förutsättningar till att implementera dess målsättning, att förbättra miljösituationen i gränsregionen.

Anledningen till detta tvådelade syfte är att det i litteraturen är svårt att finna någon enhetlig bild av hur miljösituationen påverkats av NAFTA avtalet. Till största delen berör litteraturen var för sig olika speciella områden såsom vatten, luft eller mark föroreningar. Det förekommer även studier vilka intresserat sig för situationen i endast ett begränsat geografiskt område i regionen.¹³ Det är av vikt att först fånga in och beskriva helheten av den miljösituationen som CEC och BECC arbetar mot i regionen, för att sedan gå vidare och analysera och försöka finna förklaringar till varför situationen ser ut som den gör.

Efter att ha beskrivit den enhetliga miljösituationen så finns det en lucka i litteraturen när det gäller analysen av NAAEC. NAAEC med dess institutioner har en nyckelroll i miljöarbetet i gränsregionen, men analysen av denna är ofta odiversifierad och NAAEC behandlas som en enda enhet. Med denna studie så ligger ambitionen i att analysera NAAEC:s institutioner CEC och BECC var för sig. Med den nya kunskapen så ligger förhoppningarna i att det ska gå att finna enskilda brister och styrkor i respektive institution. Utifrån analysen ska det vara möjligt att kunna se vilka förutsättningar de facto institutionerna har, för att lyckas implementera sina målsättningar .

2.3 Frågeställningar

Mot bakgrund av studiens syfte så ställs följande specifika frågeställningar:

1. Hur har NAFTA avtalet påverkat miljösituationen i gränsregionen mellan USA och Mexiko?
2. Hur ser CEC:s respektive BECC:s institutionella konstruktion ut?
3. Hur påverkar de respektive konstruktionerna, institutionernas förutsättningar för en lyckad implementering av deras respektive målsättning?

Fråga ett besvaras under rubriken kapitel 3. Där ges en beskrivning av hur NAFTA avtalet påverkat miljösituationen i gränsregionen, utifrån antalet industrier, population och miljötillägget. Fråga två besvaras under kapitel 7, och fråga tre besvaras under kapitel 9, där analysverktygen hämtas från implementeringsteorin.

¹³ Diskuteras under avsnittet *Material och Metod kap 4*

3 Miljösituationen i gränsregionen före och efter NAFTA

I detta avsnitt beskrivs hur NAFTA har påverkat miljösituationen i gränsregionen mellan USA och Mexiko. De tre faktorerna som studeras är antalet industrier, population samt reglering och miljöskydd. Faktorerna är utifrån genomgången litteratur de mest centrala när det kommer till att beskriva vilken påverkan NAFTA haft på miljösituationen i regionen.

3.1 Antalet industrier

Den Mexikanska regeringen lanserade år 1965 programmet BIP (Border Industrialization Program), med vilket regeringen bland annat utlovade skattelättnader för investerare. I början av 1980-talet så var antalet industrier uppe i ca 500 st, medan det 10 år senare hade ökat till ca 1300, och 2004 var antalet 2300 industrier.¹⁴

Under 1980-talet, då industrialiseringen vid gränsen verkligen tog fart, så etablerade sig många av industrierna på den Mexikanska sidan av gränsen, med syftet att slippa den hårdare miljölagstiftningen på den Amerikanska sidan. Företagen släppte ut utsläpp i luft, vatten och mark utan någon reell rening av utsläppen.¹⁵

Något som även förvärrade miljösituationen i regionen var att infrastrukturen för att ta hand om industriavfall helt saknades i många områden. Företagen visste inte var de skulle göra sig av med avfallet och de Mexikanska myndigheterna saknade resurser och politisk vilja i hanteringen av problemet. Detta ledde till att soporna hamnade på informella soptippar där befolkningen lätt kom i kontakt med avfallet.¹⁶

Efter NAFTA så har miljöproblematiken fått ett större gehör än tidigare bland de politiska makthavarna. Detta har fört med sig att Mexikanska myndigheter inte längre kunnat blunda för de utsläpp som drabbat regionen, i.o.m den stora ökningen av antalet industrier som eskalerat sedan NAFTA trädde i kraft. En av miljökonsekvenserna som följt av den ökande industrialiseringen är att trafiken från och till industrierna har ökat kraftigt. Det är framförallt

¹⁴ http://www.dallasfed.org/news/research/2004/04future_christman.pdf

¹⁵ Kelly, Mary E, 1992: s 47-50 *Free trade: The politics of Toxic Waste*. I Kamel, Rachel & Hoffman, Anya, Red. *The Maquiladora Reader, Cross-border Organization since NAFTA*, American Friends Service Committee, The United States of America

¹⁶ Roberts & Thanos 2003, samt <http://www.paho.org>

trafik från tunga fordon som ökat mest vilket har lett till en ökad grad av luftföroreningar och buller.¹⁷

3.2 Population

När antalet industrier ökade så ökade även antalet anställda inom sektorn. Antalet anställda inom industrisektorn ökade mellan åren 1995 till 2004, från 680 tusen till 1,1 miljoner.¹⁸

Från 1970 till 1990 så ökade antalet bosatt i regionen från 5,2 miljoner till 9,3 miljoner och år 2000 var antalet uppe i 12,1 miljoner.¹⁹ Fram till år 2030 befars populationen stiga till hela 19,5 miljoner.²⁰

När antalet industrier dramatiskt ökade i antal under 1980-talet så ökade även antalet människor bosatta i regionen med den. Ett stort antal människor flyttade från urala områden in till de växande städerna där de ofta inte fanns bostäder för de nyinflyttade. Istället fick människor bo i kåkstäder nära fabrikerna där det inte fanns tillgång till varken elektricitet eller rinnande vatten. Invånarna hämtade tunnor från industriernas informella soptippar för att lagra sitt dricksvatten i. Tunnor som innan hade fungerat som behållare för diverse kemiska preparat.²¹

Den negativa miljösituation som rådde för populationen i regionen innan NAFTA, har förstärkts och försämrats sedan dess. Det största problemet med den ökande urbaniseringen är bristen på stadsplanering och infrastrukturanpassningar. Sjukvården i regionen är bristfällig och det har även förekommit nedläggningar av allmänna sjukvårdsmottagningar. Detta till trots att den primära sjukvården behövs mer och mer då olika överförbara sjukdomar sprids genom bland annat orent dricksvattnet. Även bristen på avloppssystem, både inom hushållen och ute på gator bidrar till ökad sjukdomsspridning.²²

3.3 Reglering och miljöskydd

I denna del beskrivs hur reglering och miljöskydd i Mexiko såg ut i regionen innan NAFTA och hur den har förändrats efter NAFTA trädde i kraft.

¹⁷ <http://www.sierraclub.org/trade/downloads/2008-04-naftamexico.pdf>

¹⁸ http://www.dallasfed.org/news/research/2004/04future_christman.pdf

¹⁹ <http://www.icfdn.org/publications/cs/006.htm>

²⁰ <http://www.scerp.org/population.htm>

²¹ Kamel & Hoffman, 1999: s 41-46

²² <http://www.fpc.state.gov/6143.htm>

Fram till 1980- talet så hände utvecklades inte den Mexikanska miljölagstiftningen nämnvärt. Miljömyndigheter led av svaga resurser och deras arbete var inte prioriterad av den politiska ledningen i landet.²³

USA intresserade sig i början 1980-talet för miljöproblematiken i gränsregionen vilket fick till följd att de båda länderna slöt ett miljöavtal med varandra, kallat La Paz avtalet. Avtalet gick ut på att länderna skulle samarbeta för att förbättra miljön i regionen. Avtalet visade sig dock vara verkningslöst då inget av länderna sköt till några reella resurser till miljöarbetet.²⁴

I slutet på 1980 och början av 1990- talet så skärpte Mexiko sin miljölagstiftning. Skärpningen var en produkt av den kritik som riktats mot landet och vilken fick stor uppmärksamhet i NAFTA förhandlingarna. Fortfarande fick dock inte miljöorganisationer någon plats i det politiska beslutsfattandet på miljöområdet. Detta var något som skulle komma att förändras efter att NAFTA och NAAEC trätt ikraft.²⁵

Efter en massiv kritik från olika miljöorganisationer mot att det inte fanns något som talade för miljön i det ursprungliga NAFTA avtalet, så lades miljötillägget NAAEC till avtalet. Miljötillägget var det första av sitt slag och utifrån NAAEC så skapades två institutioner CEC och BECC, vilka fick till uppgift arbeta för att förbättra den hårt utsatta miljösituationen i regionen.²⁶ Institutionerna har bland annat lyckats få allmänheten mer informerad om den hårt utsatta miljön i regionen. Detta har lett till att allmänheten nu är mer involverad i miljöfrågorna och arbetet kring att lösa miljöproblematiken. Även olika NGO:s har getts plats inom institutionernas högsta organ. Miljösituationen har dock inte förbättrats, utan tvärtom, vilket kan vara en signal för att det från regeringarnas sida, alltså satsas för lite resurser på miljöarbetet i regionen.²⁷ Mexikos och USA:s respektive miljömyndighet har dock lanserat ett miljöprogram kallat Border 2012, med vilket myndigheterna bland annat vill kartlägga och begränsa utsläppen från industrierna.²⁸

²³ Hogenboom, 1998: s 61- 103

²⁴ Kelly, Mary E, 1992: s 49 *Free trade: The politics of Toxic Waste*. I Kamel, Rachel & Hoffman, Anya, Red. *The Maquiladora Reader, Cross- border Organization since NAFTA*, American Friends Service Committee, The United States of America

²⁵ Graubart, 2008: s 124-129

²⁶ http://www.borderhealth.org/border_health_organizations.php?curr=border_region

²⁷ <http://www.cec.org/citizen/index.cfm?varlan=english> samt <http://www.cocef.org/bproject.htm>

²⁸ <http://www.epa.gov/usmexicoborder/>

3.4 Sammanfattning av miljösituationen

Utifrån det ovanstående så går det att konstatera att NAFTA har haft en påverkan på miljösituationen i regionen. Påverkan har varit på både gott och ont. En negativ sida är att den växande befolkningens mängd och ökningen av antalet industrier inte hade varit så kraftig utan NAFTA. Ökningarna av antalet industrier har lett till större utsläpp på i princip alla områden inom vatten, luft och mark. Utsläppen har påverkat befolkningen i negativ bemärkelse då t.ex. olika sjukdomar vilka kan spåras till industriutsläppen är överrepresenterade i regionen. Befolkningsökningen har drabbat städerna hårt då infrastrukturpassningar till den kraftiga ökningen inte har utförts i önskvärd takt. Detta har lett till att informella soptippar bildats, och att människor inte har tillgång till avlopp för toaletter samt rinnande vatten. Denna problematik har bemötts med bildandet av NAAEC och dess institutionella ramverk bestående av CEC och BECC. Institutionerna har aktivt arbetat med att förbättra miljösituationen i regionen. Detta genom att bland annat initiera, finansiera och genomföra infrastrukturprojekt, samt ta emot och behandla klagomål från allmänheten och miljöorganisationer. Men hur dessa institutioner lyckats med implementeringen av sin målsättning analyseras närmare under analysavsnittet i kapitel 9.

4 Material och Metod

4.1 Material

Det material som studien baseras på är hämtad från en rad olika källor med ett kvalitativt innehåll. Böckerna i studien har framförallt valts ut i syfte att försöka fånga in ett helhetsperspektiv av miljösituationen i regionen. Ett exempel är Hogenboom (1998), som beskriver miljösituationen innan NAFTA, medan Roberts & Thanos (2003) bland annat beskriver miljösituationen efter NAFTA. Sedan finns det även innehåll i böckerna vilka riktar in sig direkt på enskilda aktörers roll i miljöarbetet²⁹, även detta innehåll har använts i undersökningen.

Från internet så har rapporter och annat material från NGO:s som Sierra Club använts för att än mer bredda innehållet till både beskrivningen av miljösituationen och analysen.³⁰ Även material från federala och lokala miljöinstitut och myndigheter har använts då dessa bidragit

²⁹ Se exempelvis Graubart, 2008

³⁰ Se <http://www.sierraclub.org>

med material kring t.ex. population och antal industrier.³¹ Internetbaserat material kring ämnet finns samlat på Border EcoWeb³² vilket varit till stor hjälp när arbetet med att granska och värdera olika källor har utförts. Materialet från Border EcoWeb har även varit till stor hjälp ur ett tidsperspektiv. Det hade varit väldigt tidskrävande att själv behöva lokalisera alla de källor vilka finns samlade under Border EcoWeb.

Vidare har även källornas innehåll jämförts med varandra, för att enligt källkritikens oberoendekriterie, bekräfta innehållet i källorna. Granskningen och jämförelsen av källor har även bidragit till att i största möjliga mån undvika källor vilka, på grund av ett särintresse, återgett en sneddriven bild av miljösituationen.³³

Primärkällor har framförallt använts i form av CEC:s och BECC:s egna hemsidor. Detta har bidragit med att informationen kring deras institutionella konstruktion varit direkt, och inte någon annans tolkning. Så långt det går har institutionernas egna hemsidor använts vid framförallt analysen av de båda.³⁴ Användandet av primärkällor är även en positiv faktor studerat ur ett källkritiskt perspektiv.

4.2 Metod

Då denna undersökning är en kvalitativ fallstudie så har fallstudie designen använts. Det är dock ingen renodlad fallstudie utan jämförelser har använts vid både den beskrivande delen, samt vid analysen av CEC och BECC. Vid analysen är dock inte ambitionen att jämföra utan mer att systematiskt analysera institutionerna utifrån en förutbestämd begreppsapparat. Fokus ligger i att undersöka om det finns ett samband mellan hur institutionerna är konstruerade och deras förutsättningar för en lyckad implementering. Jämförelser har använts vid vissa tillfällen, men då för att belysa institutionens förhållande till det aktuella begreppet.

För att kunna utföra en systematisk analys av CEC:s och BECC:s förutsättningar för en lyckad implementering, så används begrepp från implementeringsteorin. I teorin så går det att finna vilka förutsättningar som krävs för att en implementering ska lyckas (förutsättningarna presenteras i kapitel 5). Därav är det teorin som står i centrum för analysen, vilket ger undersökningen en teorikonsumerande karaktär. Det är viktigt för en institution att det finns

³¹<http://www.borderhealth.org> samt <http://www.epa.gov/usmexicoborder/>

³²<http://www.borderecoweb.sdsu>.

³³ Esaiasson et al, 2007: 313-314

³⁴<http://www.cec.org/home/index.cfm?varlan=english> samt <http://www.cocef.org/ingles.php>

goda förutsättningar för att beslut kan fattas och senare implementeras, varför just implementeringsteorin använts vid analysen.³⁵

Utifrån teorin så har den teoretiska definitionen av förutsättningarna fastslagits, sedan är det dags att undersöka hur det ser ut i verkligheten. Tillvägagångssättet för denna operationalisering har varit att främst välja material som kan svara upp mot de teoretiska definitionerna. Det har inte varit helt lätt att särskilja materialet utifrån de olika teoretiska definitionerna, vilket har försvårat operationaliseringen. Utöver material från CEC:s och BECC:s hemsidor så har även andras utvärderingar av institutionernas förhållande till de teoretiska definitionerna använts. Mot bakgrund av den relativt stora mängden material, så skulle en annan forskare kunna använda sig av annat material inom ämnet som bättre svarade upp mot de teoretiska begreppen och öka begreppsvaliditeten³⁶.

Det finns en möjlighet att om andra sökvägar eller litteratur skriven på spanska använts så skulle utfallet av undersökningen kunnat se annorlunda ut. Att inte kunna använda sig av spanska texter (då jag inte kan spanska) har varit till ett hinder då de Mexikanska myndigheternas och andra miljöorganisationernas texter är på Spanska, även detta påverkar begreppsvaliditeten.

Institutionerna är väldigt komplexa till sin natur. Detta har fört med sig att det inte har varit helt lätt att använda implementeringsteorin för att finna förklaringar, på hur väl det är konstruerade för att lyckas med sina respektive uppdrag. Teorin gör en åtskillnad på beslutsfattare och tillämpare vid analystillfället, men CEC och BECC kan båda fungera som både beslutsfattare och tillämpare. Det hade varit möjligt att någon form av organisationsteori kunnat användas vid analysen, vilket kan vara intressant att ta med sig vid en framtida forskning.³⁷

En annan metod som hade kunnat användas för studiens syfte, hade kunna varit att resa till regionen och intervjua människor inom BECC och CEC. Även regionala företagsägare och andra civilpersoner vilka blivit drabbade av beslut tagna av CEC eller BECC skulle kunna intervjuas. Detta hade kunnat öka begreppsvaliditeten då frågorna hade formulerats för att på

³⁵ Esaiasson et al; 2007: s 42-43, 99-100

³⁶ Ibid s 64-66

³⁷ Ibid s 51-61

bästa sätt svara upp mot de teoretiska analysbegreppen. En svaghet i detta hade varit att det hade kunnat vara svårt och veta att rätt personer intervjuats, samt veta när en teoretisk mättnad uppnåts.³⁸ Denna undersökningsmetod fanns i åtanke vid undersökningens början. Det som framförallt satte hinder för idén var språkbarriären (då jag inte talar spanska), samt det omfattande arbetet att analysera vilka personer är de rätta att intervjua.

I kapitlet ”*Miljösituationen före och efter NAFTA*” så används en jämförande beskrivning av miljösituationen. De variabler vilka använts vid jämförelsen är antal industrier, population och reglering och miljöskydd. Sedan studeras variablernas påverkan på miljösituationen i regionen över tid. Den modell som använts vid jämförelsen är av klassindelad karaktär. Vid jämförelser över tid så används i huvudsak inte absoluta klassindelningar som mycket/lite eller stort/smått. I denna studie så har förändringsstrategin använts då jämförelsen har skett över en tidsaxel, och tidpunkterna har använts som jämförelsepunkter. Strategin har visat sig vara mycket användbar då det hade varit väldigt svårt att finna empiriskt material till för absoluta klassindelningar. Vilket hade krävt material med referenspunkter på vad som kan klassas som mycket/lite eller stort/smått vid exempelvis föroreningar.³⁹

5 Teori

För att lägga grunden till analysen av CEC och BECC, med fokus på de båda institutionernas förutsättningar för lyckad implementering, så presenteras i detta kapitel teorin om implementering. I studien så används Sannerstedts redogörelse för teorin.

5.1 Introduktion

Implementeringsteorin grundades i början av 1970- talet då Jeffery L. Pressman och Aaron Wildavsky kom ut med boken *Implementation*. Med boken så försökte författarna finna förklaringar till varför politiska intentioner inte blivit förverkligade. Forskningen kring implementering har sedan dess utvecklats och idag har kunskaperna kring implementeringsproblem ökat kraftigt. Implementeringsforskningen har även skiftat fokus från att tidigare ha studerat det traditionella beslutsfattandet (från toppen och nedåt

³⁸ Esaiasson et al; 2007 s 284-299

³⁹ Ibid s 155-168

perspektivet), till att idag fokusera på nätverk (både nedifrån och upp samt uppifrån och ned perspektivet) vid implementering.⁴⁰

5.2 Teoretisk modell

När implementeringsproblem diskuteras och studeras så menas att politiska beslut inte genomförs som beslutsfattarna avsett. För att kunna använda sig av teorin som analysredskap så krävs en distinktion mellan beslutsprocess och implementeringsprocess. Beslutsprocessen är den process som leder fram till att ett politiskt beslut fattas, och implementeringsprocessen är den process när beslutet omvandlas till direkt handlande. Processerna går dock allt som oftast hand i hand med varandra, men det är viktigt att ha distinktionen i åtanke för att klargöra vad det är som ska studeras i det aktuella fallet.⁴¹

Den teoretiska modellen som implementeringsforskningen bygger på, går ut på att det finns två olika roller i det politiska livet, nämligen beslutsfatarrollen och verkställarrollen. Relationen mellan dessa båda benämns som styrning och kontroll, där beslutsfattaren kan styra verkställaren med direkta eller indirekta metoder. Den direkta innebär att beslutsfattaren direkt talar om för verkställaren vad denne ska göra, medan den indirekta innebär en påverkan för förutsättningarna för verkställandet. Besluten och implementeringen inom CEC och BECC genomförs i ett samspel mellan olika aktörer vilka ingår i ett nätverk. Aktörerna i ett nätverk har ofta olika intressen i frågor vilket för med sig att förhandlings och kompromisslösningar blir en del av implementeringsprocessen. Nätverken förändras även över tid då t.ex. olika arbetsgrupper sätts samman och senare upplöses. I denna studie så ligger det även ett intresse i att analysera vilken roll storleken på nätverket har på effektiviteten i nätverket, detta då CEC är ett mer omfattande nätverk än BECC. Då nätverk används i implementeringsprocessen så kommer initiativen både från institutionens hierarkiska topp (Top- down) och gräsrotsnivå (Bottom- up). Detta medför att båda perspektiven bör studeras för att skapa en fullgod bild av implementeringsprocessen.⁴²

5.3 Teoretiska förutsättningar för implementering

För att finna förklaringar till implementeringsproblemen så går det att räkna upp ett antal förutsättningar som bör vara uppfyllda för att implementeringen av beslut ska lyckas. Det är

⁴⁰ Sannerstedt Anders, 2001, *Implementering- hur politiska beslut genomförs i praktiken*: s 18-19 och 43-45. I Rothstein Bo, red. *Politik som organisation*

⁴¹ Ibid s 26-28

⁴² Ibid s 20-26

utifrån dessa förutsättningar som analysverktyget byggs upp. Förutsättningarna är dock inte statistiska utan kan skifta beroende på vilken institution som studeras.⁴³

Förutsättningarna för beslutsfattare och tillämpare går att skilja på rent teoretiskt. När det gäller analysen av CEC och BECC så finns det dock inte någon riktigt klar skiljelinje då institutionerna väldigt ofta besitter båda rollerna. Detta betyder att analysverktyget modifieras till den grad att båda institutionerna analyseras utifrån båda rollernas förutsättningar. De förutsättningar vilka används vid analysen är följande.

Målsättning för institutionerna

När det kommer till den direkta styrningen från beslutsfattare, så är det väldigt sällan som beslut om målsättningar är precisa. Tvärtom är målen ofta vaga vilket innebär att det kan finnas oklarheter i hur målen ska uppnås. Då olika intressen ska representeras i besluts och implementeringsprocessen så krävs det kompromisser av aktörerna, för att det överhuvudtaget ska nås fram till någon målformulering. Kompromisserna leder ofta fram till vaga målformuleringar vilket dock anses bättre än inga mål alls. Vagheten i målformuleringarna har den fördelen att politiken inte blir alltför rigid. Istället kan tjänstemän och andra verkställare använda sin professionalism vid det faktiska verkställandet. Detta är en fördel när ett beslut ska gälla under en långtgående och föränderlig period, där oförutsedda situationer kan uppstå. En annan fördel med vaga målsättningar är att det ger institutionerna större autonomi, då det finns handlingsfrihet inom ramen för målsättningarna. En nackdel med vaga målsättningar är att de kan vara motstridiga, såtillvida att fler vaga mål inom en institution kan tala emot varandra och skapa målkonflikter. Problemet uppstår särskilt då institutionens uppdrag är väldigt omfattande och består av många separata intressenter. Detta kan leda till tvister inom institutionen vilka kan ta upp värdefull tid samt skapa oordning vid själva implementeringen⁴⁴

Detta är av största intresse vid analysen av CEC och BECC, då institutionerna har olika antal inblandade aktörer, samt olika sätt att implementera målsättningarna. Även institutionens uppdrag och befogenheter spelar en roll vid analysen av målsättningarna och

⁴³Sannerstedt Anders, 2001, *Implementering- hur politiska beslut genomförs i praktiken*: s 28-29. I Rothstein Bo, red. *Politik som organisation*

⁴⁴Ibid 31-32

implementeringen av dessa. Utifrån Sannerstedts resonemang så kan det ovanstående visa sig i hur mycket outcome de olika institutionerna producerar.⁴⁵

Resurser för implementeringen

Bland de som ska verkställa besluten så krävs det framförallt att det ska finnas resurser för att kunna genomföra implementeringen. Bland resurser nämns personal med kompetens, lokaler, utrustning och pengar. Råder det brist på resurser finns risken för att en fullgod verkställan inte är möjlig att uppnå. När en institution kräver mer resurser i form av anslag från det politiska makthavarna, så kan det resursökningarna vara menade för en rad olika ändamål. T.ex. kan det röra sig om att utveckla ny teknologi, anställa mer personal för spridningen av kunskap och implementeringen av programmen, samt öppna fler lokaler för att kunna bli mer tillgängliga för allmänheten. Kompetensen bland personalen har till största delen enbart fördelar såsom att det finns en god kunskap i hur olika program ska utformas och implementeras. Ett problem som nämns är att verkställaren, genom sin kompetens, kan anse att programmet är felaktigt utformat och då motsätter sig implementeringen (mer om motsättningar under *omgivningens reaktion av programmen*).⁴⁶

För institutioner som CEC och BECC är det av största vikt att de ovanstående resurserna finns till förfogande. Varken CEC eller BECC är finansiellt autonoma, utan de är beroende av statliga anslag. I analysen så används resurserna som förklaringsfaktorer till institutionernas möjlighet till handlande, då handlingsförmågan kan minska eller öka beroendes på de statliga anslagens storlek. Detta kan påverka den politik som institutionerna för, samt att anslagen kan variera beroende på landets politiska läge.

Institutionens komplexitet

I fallet med NAAEC och CEC så kan även implementeringsproblem uppstå på grund av institutionens komplexitet. Komplexa institutioner är kända för att vara trögrörliga. Med komplexiteten följer ett större arbete i form av tid och resurser i fattandet och genomförandet av ett beslut. Om någon ny situation uppstår i den verklighet där institutionen verkar, så kan det ta längre tid för institutionen att anpassa sig till den nya situationen. Vid analysen bör det även beaktas den tid det tar för en process att de facto mynna ut i handling. Tiden kan ses som

⁴⁵ Sannerstedt Anders, 2001, *Implementering- hur politiska beslut genomförs i praktiken*: s 30-32. I Rothstein Bo, red. *Politik som organisation*

⁴⁶ Ibid 35-42

en faktor då miljöproblemen kan ändras från det att problemet blivit känt till att det åtgärdas. Komplexiteten behöver inte enbart beröra institutionens storlek och sammansättning. Det kan även handla om olika program som institutionen försöker driva igenom. Är programmen komplexa så kräver det ofta flera andra aktörers medverkan. Desto fler aktörer som är inblandade, desto fler intressen och verklighetsuppfattningar som ska representeras. Detta har en förmåga att leda till diverse problem vid både besluts och implementeringsskedet.⁴⁷

Det ovanstående kan kopplas ihop med att det CEC ingår representanter från tre nationer (USA, Mexiko och Kanada), medan det i BECC ingår från två (USA och Mexiko). Det nationella intresset ska i sin tur representera flera intressen där även olika kulturer och värderingar möts. Det är av intresse att analysera hur antalet organ, samt representation av kulturer och värderingar påverkar institutionernas förutsättningar för en lyckad implementering.

Omgivningens reaktion på programmen

Detta handlar om i vilken grad de som påverkas av implementeringen motsätter sig programmen. Framförallt rör det sig om intressenter eller andra aktörer utanför implementeringsinstitutionen. Om implementeringen berör ett nätverk av intressenter ökar motståndarnas möjligheter till att hindra implementeringen. Om motståndarna även har goda ekonomiska resurser så ökar förmågan att hindra implementeringen. I fallet med CEC och BECC så kan det handla om både politiska och privata motståndare. De politiska kan vara nationella myndigheter och politiska beslutsfattare vilka blir negativt påverkade av implementeringen. I privat regi kan det röra sig om de företag som opererar i regionen, och vilka blir utsatta av implementeringen.⁴⁸

6 Tidigare forskning kring CEC och BECC

Efter att ha gått igenom en stor mängd material kring NAFTA och miljötillägget NAAEC:s institutioner CEC och BECC, så går det att konstatera att det finns förhållandevis lite analyser utförda om institutionerna. Det går i större utsträckning att finna redovisningar för hur

⁴⁷ Sannerstedt Anders, 2001, *Implementering- hur politiska beslut genomförs i praktiken*: s 35-42. I Rothstein Bo, red. *Politik som organisation*

⁴⁸ Ibid 39-40

uppbyggnaden ser ut kring CEC och BECC, än utförda analyser av deras faktiska funktion och konstruktion. I exempelvis Hogenboom (1998) och Roberts & Thanos (2003) så nämns båda institutionerna, men då handlar det till största delen av konstruktionen och inte analys.⁴⁹

Av det material som föregått undersökningen så har endast ett fåtal forskare analyserat CEC och BECC, men då har det inte handlat om några djupgående analyser. Det har rört sig om analyser som ingår i andra typer av undersökningar, såsom hälsoundersökningar eller rapporter om hela NAFTA avtalet. Av de analyser som faktiskt är utförda om institutionerna, så har de visat på att det finns brister inom framförallt CEC:s arbete med miljöfrågor. Men det har även konstaterats att om inte institutionerna funnits så skulle nog miljösituationen sett än sämre ut.⁵⁰

Det som är intressant är att både statliga myndigheter och NGO:s är relativt ense om den slutsatsen. Att både den Amerikanska miljömyndigheten EPA (US Environmental Protection Agency) , och den erkända och väletablerade miljöorganisationen Sierra Club, har liknande åsikter om institutionerna, visar på att det råder en bred enighet i frågan. T.ex. så nämns att CEC har påverkat miljömyndigheter i deras kontroll av miljölagarna, och BECC har genomfört lyckade vattenreningsprogram. Som brister nämns för lite transparens och för långa handlingstider.⁵¹

7 CEC:s och BECC:s institutionella konstruktion

I det här kapitlet ges en presentation av CEC: och BECC: institutionella konstruktioner. Detta är av intresse då de båda institutionerna uppstod i samband med ratificeringen av NAAEC, trots detta finns det signifikanta skillnader i hur institutionerna är sammansatta och opererar.⁵² Det finns troligen väldigt få utförda studier där en systematisk analys av CEC och BECC har utförts i syfte att belysa deras förutsättningar för en lyckad implementering.

⁴⁹ Hogenboom, 1998: s 215-219 samt Roberts & Thanos, 2003: kap 2

⁵⁰ <http://www.fpif.org/briefs/vol4/v4n26nafta.html> samt

<http://www.paho.org/hia/archivosvol2/paisesing/United%20States%20Mexico%20Border%20Area%20English.pdf>

⁵¹ <http://www.epa.gov/usmexicoborder/issues.html> samt www.sierraclub.org

⁵² Se vidare i detta kapitel

7.1 CEC

CEC består av tre huvudorgan vilka är ålagda att sköta institutionens uppgifter.

Sekretariatet består av en verkställande direktör med personal som är jämt fördelad mellan de tre medlemsländerna. Den huvudsakliga uppgiften består i att stödja rådet med tekniskt, administrativt och operationellt arbete.⁵³ Det är sekretariatet som först tar emot klagomål från allmänheten där en rad krav ska uppfyllas innan målet tas till behandling. Uppfylls kraven så tar sekretariatet kontakt med regeringen för det land där klagomålet kom ifrån. Vidare så utförs en granskning av hur klagomålet svarar upp mot verkligheten och sedan arbetas en rekommendation till rådet fram. Rådet beslutar sedan om rekommendationen ska verkställas eller inte.⁵⁴

Rådet är det styrande organet i kommissionen och består av de tre ländernas miljöministrar eller deras ersättare.⁵⁵ Rådet skall träffas minst en gång per år då rådets medlemmar genom konsensus ska besluta om olika resolutioner. Resolutionerna ska sedan mynna ut i handling i form av olika åtgärder såsom miljöprogram. Programmen ska sedan implementeras i ett samspel mellan CEC och de respektive ländernas regeringar och myndigheter. Det är rådet som besitter den verkställande rollen i kommissionen. För en dag till dag kommunikation med sekretariatet så utser rådet ett mellanorgan kallat General Standing Committee (GSC). GSC fungerar som en länk mellan sekretariatet och ländernas miljöministrar och deras administration.⁵⁶

JPAC(The Joint Public Advisory Committee) är det organ vars främsta uppgift består i att ge råd och föra in allmänhetens röst till rådet vid implementeringen av NAAEC. JPAC består av 15 medlemmar varav 5 kommer från vardera land. Trots att medlemmarna utses av ländernas regeringar så agerar dessa autonomt. JPAC medlemmarna har möten 4 ggr per år och där det läggs stor vikt vid att allmänhetens röst är gällande när rekommendationer till Rådet skall framställas. Det råder ett nära samarbete mellan JPAC och Sekretariatet vilket i slutänden förstärker allmänhetens roll i framtagandet av resolutioner.⁵⁷

7.2 BECC

BECC skapades 1993 som ett led i det miljö förbättrande institutionella bygget som blev en produkt av NAFTA debatten. BECC är en binationell institution mellan USA och Mexiko. Institutionen opererar enbart i gränsregionen mellan USA och Mexiko och uppdraget består i

⁵³ http://www.cec.org/who_we_are/secretariat/index.cfm?varlan=english

⁵⁴ Graubart, 2008: s 101-106

⁵⁵ <http://www.epa.gov/international/regions/na/nacec/>

⁵⁶ http://www.cec.org/files/PDF/ABOUTUS/CCL-dec-2002_en.pdf

⁵⁷ http://www.cec.org/files/PDF/ABOUTUS/FactSheet_EN%20fin.pdf

att identifiera, värdera och ge tillstånd till olika infrastrukturprojekt. Projekten ska vara väl förankrade bland allmänheten i de områden de ska utföras. De projekt som ska prioriteras är projekt vilka berör dricksvatten, avlopp och sanitära angelägenheter. När väl ett projekt har godkänts av BECC, så är det även godkänt för finansiering av NADBank eller andra liknande banker, som kräver ett godkännande från BECC.⁵⁸

BECC består av en styrelse som är sammansatt av 10 medlemmar varav fem är från vardera land. Medlemmarna består av federala, statliga och lokala politiker från regionen, samt representanter från det civila samhället. Det dagliga arbetet utförs av en personalstyrka på 45 personer med speciell kompetens på miljöområdet. Personalstyrkan leds av en administrativ chef samt dennes ersättare. Sedan följer mer personal ute på de respektive projekten men detta är själva kärnan i BECC:s sammansättning. BECC:s egna budget finansieras av respektive lands miljömyndigheter. Det finns även en utvecklingsfond som kontrolleras av BECC, och med vilken institutionen ska stödja lokala samhällen med olika miljöprojekt.⁵⁹

8 Vad har institutionerna åstadkommit?

Nedan följer en kortbeskrivning av vad institutionerna har åstadkommit fram till idag. Då analysen inte riktar in sig på det faktiska resultat av implementeringen av olika program, så är det relevant att i detta skede redovisa ett axplock av beslut som de facto implementerats.

När det kommer till CEC och implementeringen av målsättningarna så finns det positiva inslag. Exempelvis HAZTRACK är ett CEC initierat program vilket har till uppgift att identifiera, spåra och bötfälla farligt avfall som olagligt transporteras över gränsen mellan Mexiko och USA. En annan positiv implementering av målsättningarna är öppningen för civilt deltagande vid miljöarbetet. Detta har lett till att miljöorganisationer och andra NGO:s fått gehör för en del av sina klagomål. Arbetet med klagomålen har dock en paradoxal effekt arbetet kring klagomålen, har avslöjat djupa problem med den Mexikanska regeringens implementering av sin egen miljölagstiftning. Detta har fört med sig att transparensen från de Mexikanska myndigheterna i vissa områden minskat.⁶⁰

⁵⁸ <http://www.cocef.org/background.htm>

⁵⁹ ibid

⁶⁰ Roberts & Thanos, 2003: s 54-61

BECC har lyckats förbättra infrastrukturen något genom sitt arbete med att identifiera och godkänna olika typer av infrastrukturprojekt, i ett nära samarbetet med allmänheten. Genom åren har BECC godkänt sammanlagt 152 projekt vilka har varit utspridda över hela gränsregionen. En av de viktigaste insatserna BECC har utfört är att spridandet av information om miljöproblemen till de drabbade samhällena. Detta har lett till en hög grad av delaktighet och initiativtagande bland allmänheten, samt att BECC blivit omtyckt i regionen.⁶¹

Dock ska det påpekas att tack vare NAAEC i allmänhet och CEC och BECC i synnerhet, så har Kanada, USA och Mexiko utarbetat gemensamma miljöpolitiska mål. Målen är unika i det slaget att det är första gången som det i ett frihandelsavtal även finns med miljömål och inte endast handelsmål.⁶²

9 Analys

För att förstå hur CEC och BECC ska analyseras utifrån implementeringsteorin, så är det av största vikt att fastslå vilket perspektiv inom teorin som de bör studeras genom. Både CEC och BECC går under det som i teoriavsnittet benämns som nätverksperspektiv. Båda består av nätverk där aktörerna representerar olika intressen som ska tillgodoses vid beslut och implementering. Intressant är att CEC består av fler aktörer än BECC och vilken skillnad detta medför vid beslut och implementering. Detta blir en återkommande faktor vid analysen. Nu till den första analyspunkten.

Målsättning för institutionerna

CEC

CEC består av medlemmar från Kanada, USA och Mexiko. CEC:s målsättning är anpassad för att passa alla tre nationer och formuleras i vida ordalag. Institutionen ska vara med och försvara, konservera och förbättra miljön till fördel för handel, ekonomisk tillväxt och sociala band mellan de tre nationerna.⁶³

⁶¹ <http://www.cocef.org/background.htm>

⁶² ibid

⁶³ Roberts & Thanos, 2003: s 54-59

Målsättningarna uttrycker inte någon direkt styrning på något speciellt område inom miljö, vilket kan räknas som en vaghet i sig. Målen är inte direkta heller i den mening att det till stora delar rör sig om utveckling och förstärkning av miljölagar. Det ska finnas ett aktivt arbete med att öka och stödja allmänhetens delaktighet i utvecklingen av miljölagar och regler. Det är tydligt att det handlar om förbyggande arbete och inte några direkta åtgärder som skulle kunna sätta handeln mellan länderna i fara.⁶⁴

En punkt som belyser problematiken med motstridiga och vaga målsättningar, är punkt 11B i NAFTA avtalet. 11B handlar om skydd för investerare där regeringar är skyldiga att kompensera investerare för regler och lagar, som skulle kunna medföra en expropriering av landområden, vilka investerare i framtiden skulle investera i.⁶⁵ Denna punkt har fört med sig att regeringarna varit försiktiga med att stifta lagar och regler som skulle kunna medföra en risk för en sådan kompensation, vilket försvårat arbetet för CEC. Detta visar på en kompromiss där miljön fått stå tillbaka för handeln, vilket är ett resultat av när fler intressen ska representeras vid målsättningsprocessen. NAFTA är i grund och botten ett frihandelsavtal där handelns intressen går före miljöintressen, vilket har försvårat beslutsfattandet av direkta och handlingsinriktade miljömål, vilket är de mål som CEC ska arbeta emot.⁶⁶

BECC

BECC är till skillnad från CEC en binationell institution mellan USA och Mexico. Aktörerna och intressenterna är färre till antalet än vid CEC. För att nå ett beslut om målsättning så krävs det endast att styrelsen med dess representanter hos BECC är överens. Sedan sköts implementeringen av den administrativa chefen med dess personalstyrka. Målsättning är mer precis i den bemärkelsen att de är riktade till ett preciserat regionalt område, nämligen gränsregionen. Målsättningen är även direkt inriktad på specifika åtgärder i form av identifiering, värdering och tillståndsgivande för infrastrukturprojekt. Institutionen nischade sig även tidigt till vattentillgång och frågor gällande avloppsrening. Utifrån implementeringsteorin så kan en sådan preciserad målsättning vara till en nackdel då målsättningen saknar bredd, och politiken blir för rigid. I fallet med BECC så verkar det dock

⁶⁴ http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/naaec/naaec02.cfm?varlan=english

⁶⁵ NAFTA avtalet i helhet: <http://www.nafta-sec-alena.org/en/view.aspx?x=343&mtpiID=ALL#mtpi142>

⁶⁶ <http://www.fpif.org/briefs/vol4/v4n26nafta.html>

vara till fördel då det finns klara och tydliga målsättningar att jobba mot. Det finns inte heller några motsättningar mellan målsättningarna, vilket skulle kunna försvåra implementeringen.⁶⁷

Till skillnad från CEC så besitter inte BECC några befogenheter att straffa miljöbovar, vilket inte heller hör till institutionens uppdrag. Istället kan fokus ligga på pragmatisk politik som riktar in sig på direkt handlande.

Resurser för implementering

CEC

När det kommer till de ekonomiska resurserna så finansieras CEC lika mycket av USA, Mexiko och Kanada. Varje land ger institutionen 3 miljoner Kanadensiska dollar var för varje år. Den sammanlagda årsbudgeten blir då 9 miljoner per år.⁶⁸ Budgeten har stadigt legat på 9 miljoner och det kan tyckas märkligt att den varit så rigid i 15 års tid. Ny kunskap om hur miljösituationen i regionen ser ut, har ackumulerats under åren, och kritikerna menar att CEC:s budget borde öka i.o.m den nya kunskapen. Det finns tankesmedjor vilka rekommenderat att CEC:s budget bör ligga mellan 30 och 70 miljoner dollar per år, annars menar man att det är omöjligt för CEC att utföra sitt uppdrag till fullo. Regeringarna har dock inte gått med på att finansiera CEC med de 15 miljoner dollar som först utlovades i samband med bildandet av CEC, utan 9 är det som gäller. De svaga finanserna har visat sig påverka i vilken takt CEC kan ta itu med klagomål från allmänheten. Processerna blir långsamma och ineffektiva då det saknas finanser för att effektivt kunna utföra sitt uppdrag.⁶⁹

CEC:s projekt och program kan finansieras via bidrag. NAFEC är den fond som delar ut bidragen och mellan 1995 och 2003 så var bidragen 196 till antalet för sammanlagt 9,36 miljoner dollar. CEC har även bidragit med 5,4 miljoner dollar till olika miljö NGO:s. Trots detta så har programmen enda sen starten blivit försenade och uppskjutna. Kritik från bland annat tankesmedjan *Foreign Policy In Focus (FPIF)* samt *Pan American Health Organization (PAHO)*⁷⁰, menar att om regeringarna menar allvar med deras miljöarbete, så krävs det att mer pengar skjuts till så att programmen går att genomföra korrekt.

⁶⁷ <http://www.cocef.org/background.htm>

⁶⁸ http://www.cec.org/files/pdf/ABOUTUS/OpPlan2006-Summary_en.pdf

⁶⁹ Roberts & Thanos, 2003: s 54-63. Hogenboom, 1999: s 215-219

⁷⁰

<http://www.paho.org/hia/archivosvol2/paisesing/United%20States%20Mexico%20Border%20Area%20English.pdf>

BECC

BECC:s operationella budget består av bidrag från Mexikos och USA:s respektive miljömyndigheter. I avtalet för BECC så står det att varje land ska bidra med lika mycket till den årliga budgeten. Budgeten har legat kring 3 miljoner dollar, vilket är något lägre än vad BECC krävt för sin verksamhet. Mellan år 1999 och år 2000 så sjönk bidraget med 0,6 miljoner i förhållande till vad BECC krävde. En sådan typ av nedskärning påverkar BECC:s förmåga att kunna implementera de utsatta målen. T.ex. så fick institutionen skära ned på den samhälliga kontakten vilket varit BECC:s ryggrad. Det gick ut över olika initiativ taganden för vattenreningsprojekt. Detta visar på hur viktigt det är med adekvata ekonomiska resurser för att kunna utföra en fullgod implementering.⁷¹

Mexikos regering har som regel väntat på den amerikanska regeringens anslag till BECC, för att sedan själva bidra med lika mycket. Detta visar på den Mexikanska regeringens ovilja till initiativtagande i arbetet med institutionen. Oviljan beror bland annat på att den Mexikanska regeringen inte har prioriterat miljöprojekt, istället har det gjorts nedskärningar i de anslag vilka är öronmärkta för miljöprojekt.⁷²

För verkställan så bidrar BECC med sitt godkännande till projekt vika sedan betalas av bland annat NADBank. Banken bildades samtidigt som BECC och de båda institutionerna har ett nära samarbete. Detta leder dock till att BECC inte helt kan styra själv över sina projekt, vilket kan leda till svårigheter vid implementeringen, då institutionerna kan värdera projekt olika. Det ovanstående har även visat sig då det inte är någon garanti att projekt finansieras av NADBank, trots att BECC godkänt projekten.⁷³

Utifrån litteraturen så framgår det att personalen som arbetar inom institutionerna skulle vara högst kompetenta inom miljöområdet. Personalen består av specialutbildade personer, i CEC:s fall från Kanada, USA och Mexiko, i BECC:s fall från USA och Mexiko. Det är även till fördel att det finns representanter från både stat och civilsamhället, och från federal och lokal nivå, då fler perspektiv kan vägas in i ett beslut.⁷⁴

⁷¹ <http://www.texascenter.org/bordertrade/beccjune.htm>

⁷² <http://www.fpif.org/briefs/vol4/v4n26nafta.html>

⁷³ <http://www.cocef.org/background.htm>

⁷⁴ http://www.cec.org/who_we_are/index.cfm?varlan=english samt <http://www.cocef.org/background.htm>

Institutionens komplexitet

CEC

CEC består av ett komplext institutionellt bygge, så tillvida att det är flera omfattande instanser vilka ska arbeta och komma överens innan ett beslut nås. De tre institutionerna vilka CEC består av representerar i sin tur både det civila samhället och de tre ländernas regeringar och miljömyndigheter. Sedan finns det även en hel uppsjö med tillfälliga intressenter och aktörer som ska komma till tals innan ett slutgiltigt beslut nås.⁷⁵

Den byråkrati som byggts upp kring CEC har fört med sig att det är svårt att greppa hur en process behandlas och genomförs, exempelvis gäller detta när processer för straffåtgärder ska studeras. CEC:s befogenheter att faktiskt ta till straffåtgärder mot länder vilka brutit mot miljöregler eller lagar, är dock väldigt begränsad. Detta beror till största delen på att processen fram till ett bötfällande är väldigt lång och komplex. Först ska fallet arbetas igenom i CEC:s eget system, sedan ska det vidare ut till fristående organ som ska utvärdera fallet. CEC tar sedan tillbaka fallet och kommer med rekommendationer till de inblandade aktörerna, vilka ofta är statliga myndigheter. Efter det studsar fallet fram och tillbaka mellan CEC och de andra aktörerna, och detta invecklade och långdragna processande har lett till att bötfällningar inte äger rum. Skulle det dock bli så att något land blir tilldelat böter och inte betalar boten, så kan CEC utsätta landet för handels sanktioner, genom att dra tillbaka fördelar från NAFTA avtalet. Detta gäller bara USA och Mexiko, då Kanada lyckades förhandla sig ur sådana ingrepp.⁷⁶ Ingenting i den litteraturen som använts till denna studie har visat på att sanktioner någonsin använts. Det verkar vara en alltför komplex och invecklad process för att bli verklighet.

Brister i transparensen har även varit en punkt som CEC blivit starkt kritiserat för. Mycket döljs i byråkratin, och rådet har även möjligheten att sekretessbelägga dokument och beslut. Vilket känns paradoxalt då CEC från grunden var menat för allmänheten och öppenhet var ett nyckelord som flitigt användes. Det har även visat sig att det finns alltför många hinder för de klagomål vilka kommer in från allmänheten, vilket för med sig att en mängd klagomål aldrig tas upp.⁷⁷ Exempel på sådana hinder är när sekretariatet ställer upp kriterier för att överhuvudtaget se över fallet. Kriterierna går bland annat ut på att anmälaren först måste ha

⁷⁵ Graubart, 2008: s 102-106

⁷⁶ Hogenboom, 1998: s 216-217

⁷⁷ www.sierraclub.org

använt sig av det nationella systemet fullt ut. Anmälaren måste även ha faktamässigt välutvecklade belägg i klagomålet, samt att målet måste vara aktuellt och hota miljön för mänskligt liv och hälsa. Detta är alltså vad som krävs för att målet överhuvudtaget ska tas upp. Sedan ska det även genom hela CEC:s system där ett flertal fler hinder, vilka tidigare nämnts, väntar.⁷⁸

Även de program vilka CEC försöker implementera är komplexa då de inte är direkta beslut som styr handlingarna. Mycket av CEC:s arbete går ut på att påverka de tre medlemsnationernas miljölagstiftning. För att lyckas med det så krävs ett gediget förarbete och konsensusbeslut i rådet. I detta beslutsarbete så ska tre olika ekonomiska förutsättningar, kulturella och ekonomiska värderingar mötas och komma fram till ett gemensamt beslut.⁷⁹ Problematiken har visat sig då den Mexikanska regeringen i beslutsprocessen har värderat programmen lägre än Amerikanerna och Kanadensarna, och då motsatt sig programmen och till sist implementeringen av dessa.⁸⁰

Mot bakgrund av det ovanstående så går det även att dra slutsatsen att CEC:s omfattande byråkrati för med sig ett väldigt tidsförödande arbete. Institutionens processmekanismer är alltför komplexa och processandet kan ta så lång tid att implementering av program inte blivit utförda.

BECC

I BECC kommer initiativen från de samhällen vilka anser sig blivit utsatta för miljöbrott. Sedan genomarbetas initiativet av den kompetenta personalstyrkan. Efter det är det upp till styrelsen att ta beslut i om BECC ska godkänna projektet eller inte. Denna förhållande vis enkla väg till beslut är enligt implementeringsteorin till BECC:s fördel i förhållande till CEC. Genom sin institutionella konstruktion bygger BECC sitt arbete på att vara öppet, transparent och lättillgängligt för allmänheten. Institutionen blir även mer lätthanterlig i frågor som exempelvis kräver snabba beslut. Sådana tillfällen kan uppstå om det dyker upp ett akut miljöproblem längs gränsen. BECC har utvecklat ett mycket nära samarbete med allmänheten, och enkelheten i att arbeta med institutionen har fört med sig att arbetet med allmänheten har

⁷⁸ Graubart, 2008: s 102-105

⁷⁹ http://www.cec.org/who_we_are/index.cfm?varlan=english

⁸⁰ Roberts & Thanos, 2003: s 54-63

utvecklats positivt.⁸¹ Detta visar på att enkelhet kan gå före komplexitet när det gäller att förankra institutionen och dess uppdrag bland allmänheten.

Det verkar inte heller i BECC råda några delade meningar, utifrån kulturella värderingar eller förutsättningar, bland de som arbetar inom institutionen. Tvärtom så verkar arbetet inom och med BECC, förstärka relationerna mellan USA och Mexiko, särskilt bland delstaterna vid gränsen. BECC:s organisatoriska uppbyggnad verkar vara till institutionens fördel, då det i litteraturen inte framkommit några negativa konsekvenser av det ovanstående.

Även transparensen inom BECC bidrar till goda förutsättningar för en lyckad implementering. Det gäller både projekten och institutionen i sig. Byråkratin är inte så svårhanterbar som vid CEC, utan den ger goda möjligheter för allmänheten att ta del av BECC:s arbete.⁸²

Omgivningens reaktion på Institutionerna

CEC

När CEC fattar ett beslut om en åtgärd gällande ett lands miljölagstiftning, så ska beslutet vara förankrat med konsensus i rådet, bland ländernas miljöministrar. Då borde det inte finnas några politiska hinder för implementeringen av beslutet, men det finns det. Redan vid förhandlingarna om CEC så fanns det ett motstånd i Mexiko mot institutionen. Politiska företrädare var rädda för att arrangemanget kring CEC skulle missgynna den Mexikanska industrialiseringen. Mexikanska kritiker menade att CEC var alltför politiskt, och att USA skulle få för stor makt över institutionen.⁸³ Detta har lett till att den Mexikanska regeringen haft en mer negativ inställning gentemot CEC än vad USA:s och Kanadas regeringar haft. Det har t.ex. visat sig genom att det funnits stora brister i transparensen av den Mexikanska regeringens åtgärder mot inkomna klagomål.⁸⁴

Denna form av missnöje har präglat CEC enda sedan starten. Även olika NGO:s har kritiserat CEC, då de menar att CEC:s möjligheter till att straffa de som inte följer institutionens beslut, är helt tandlösa. Även företagen som opererar i regionen har visat ett gediget missnöje mot CEC. Det är företagen som ofta drabbas av de åtgärder vilka CEC ålägger ländernas regeringar. Missnöjet har bland annat visat sig genom att företagen försvårat arbetet för

⁸¹ <http://www.cocef.org/background.htm>

⁸² *ibid*

⁸³ Hogenboom, 1998: s 219-221

⁸⁴ Graubart, 2008: s 123-127

kontrollanter, samt att återrapporteringen till CEC fungerat högst undermåligt.⁸⁵ Det ovanstående har lett till att CEC fått utstå motstånd vid både besluts och implementeringsprocesserna, vilket skadat förtroendet för institutionen.

BECC

Ett liknande motstånd som finns mot CEC, finns inte mot BECC. Tvärtom så har BECC fått ta emot en hel del beröm för sin goda transparens, tillgång och delaktighet för allmänheten. Även bland de som påverkats av implementeringen av BECC:s policy är positiva till dess effekter. Det rör sig framförallt om de samhällen där BECC utfört projekt för bland annat vatten och avloppsrening.⁸⁶ Det lilla motstånd som finns gentemot BECC kan skådas hos den Mexikanska regeringen. Det är inget direkt motstånd utan handlar mer om att den Mexikanska sidan varit passiv i BECC:s beslutsfattande.⁸⁷ NGO rörelser menar dock att det finns brister vilka måste åtgärdas inom BECC. Kritiken riktar sig mot att det finns svårigheter för allmänheten att komma till tals på det öppna möten som hålls av BECC. För att ha möjlighet till ett framförande så krävs det att en anmälan om talet kommit in och godkänts tre veckor innan mötet. Detta kriterie, menar kritikerna, bör tas bort.⁸⁸

10 Slutsats och avslutande diskussion

Slutligen så visar denna studie på att det finns allvarliga miljökonsekvenser i gränsregionen mellan Mexiko och USA, vilka kan kopplas till NAFTA. Konsekvenserna består bland annat i ett högre antal industrier på ett relativt litet geografiskt område. Industrierna släpper ut en mängd föroreningar i både vatten, luft och mark. Den ökade industrialiseringen har lett till ett behov av mer arbetskraft till regionen. Städerna och infrastrukturen har inte anpassats till den stora populationsökningen, vilket fått till följd att stora kåkstäder byggts upp i regionen. I städerna så råder det stora brister på dricksvatten samt fungerande avloppssystem.

Utvecklingen hade kunnat se likadan utan NAFTA men forskningen pekar på att miljösituationen definitivt har förvärrats utav NAFTA. Kritiken har bland annat riktats in mot miljöinstitutionerna CEC och BECC, vilka upprättades i.o.m bildandet av NAFTA, inte

⁸⁵ Roberts & Thanos, 2003: s 35-55

⁸⁶ <http://www.cocef.org/bpublic.htm>

⁸⁷ <http://www.texascenter.org/bordertrade/beccjune.htm>

⁸⁸ Roberts & Thanos, 2003: s 56-57

fungerat tillräckligt. Det som denna studie dock påvisar är att det finns signifikanta skillnader mellan institutionerna och deras förutsättningar för att kunna implementera deras uppdrag. Mycket av kritiken har nämnt de olika institutionerna som en enda enhet, vilket ger en sneddriven verklighetsbeskrivning av institutionernas arbete.

Analysen visar på att BECC har lyckats uppnå en högre produktivitet och genomslag med sin politik än vad CEC har gjort. BECC uppfyller många av de krav som ställs för att nå goda förutsättningar för en lyckad implementering. Vilket som helhet för med sig att BECC, utifrån implementeringsteorins kriterier, har goda möjligheter att lyckas med implementeringen av sin målsättning. Detta har även visat sig stämma med det arbete kring infrastrukturfrågor som BECC har uppvisat genom årens lopp.

CEC däremot har inte samma framgångar när det gäller att uppfylla kriterierna för en lyckad implementeringspolitik. Institutionen är alltför komplext och inriktningen alltför diffus. Det är svårt att greppa vad institutionen faktiskt åstadkommit, då dess arbete spretar åt många olika håll. Det finns även en mängd hinder i både besluts och implementeringsprocesserna, vilket för med sig ett trögmanövrerat arbete som i många fall inte leder till något konkret. De kritiker vilka pekat på att CEC är alltför politiserat, har enligt analysen till viss mån rätt. Institutionens konstruktion bygger på att beslut ska fattas av politiker på den högsta nationella nivån. Det ger politikerna möjlighet till att använda frågor från andra agendor i sina förhandlingar kring miljöfrågor gällande regionen. Detta försvagar CEC:s faktiska miljöarbete då beslut och målsättningar blir alltför vaga.

Det ovanstående visar på att det finns reella skillnader mellan institutionerna, och där BECC uppvisar en högre förmåga till faktiskt handlande än vad CEC gör. Därför är det viktigt att det skapas en differentierad diskussion kring hur miljöarbetet i regionen ser ut. Detta skulle skapa en mer nyanserad bild av hur det institutionella bygget kring NAFTA fungerar i praktiken. Då skulle det också vara enklare och tydligare vart det behövs förbättringar för att miljöarbetet ska bli så fullgott som möjligt. Utifrån resultaten i denna studie så krävs det förbättringar på en rad områden för att miljöarbete ska kunna bli mer effektivt. Ett exempel på en sådan förbättring skulle vara att mer ekonomiska resurser skjuts till båda institutionerna. Då skulle de kunna utvecklas och fler program kunna genomföras, särskilt då det inte ser ut att finnas någon avmattning på den industriella utvecklingen i sikte. Det kan te sig märkligt att både CEC

och BECC funnits till i ca 15 år, och att så lite verkar ha förändrats kring deras institutionella arrangemang. Det har trots allt pekats på brister inom båda institutionerna, och framförallt CEC:s. Men i praktiken inget har gjorts av regeringarna eller institutionerna själva, för att komma tillrätta med bristerna. Det skulle nog krävas rätt tuffa politiska beslut för att rätta till bristerna och tyvärr så verkar det inte finnas en politisk vilja till att ta sådana beslut.

11 Vidare forskning

Förslag på vidare forskning inom ämnet skulle vara att fler faktorer läggs till analysen av institutionernas handlingsförmåga. T.ex. så skulle det vara av intresse och se om korruptionen i regionen har någon påverkan på handlingsförmågan. Även den växande kriminaliteten och droghandeln kan vara av intresse att lägga till vid framtida analyser av miljösituationen i regionen. Det finns indikationer på att kriminella intressen har börjat lägga sig och göra pengar på olaglig avfallshantering, där giftigt avfall dumpas i exempelvis öknerna, utan vetskap för myndigheterna. Det är även viktigt att fler studier utförs där institutionerna analyseras var för sig, detta för att både kritiken och berömmet inte ska bli missriktad. Det kan vara av intresse att forska mer i hur utvecklingen kring NAFTA och miljöfrågorna sett ut i förhållande till andra typer av frihandelsavtal. En intressant fråga är om det skulle gå att implementera NAFTA:s miljöinstitutionella arrangemang i andra frihandelsavtal. Och hur skulle det i så fall se ut.

12 Käll- och litteraturförteckning

Tryckta källor

Esaiasson, Peter, Gilljam, Mikael, Oscarsson, Henrik och Wängnerud, Lena. (2007) *Metodpraktikan - Konsten att studera samhälle, individ och marknad*: Nordstedts Juridik AB, Stockholm

Graubart, Jonathan. (2008) *Legalizing Transnational Activism, The struggle to Gain Social Change from NAFTA:s Citizen Petitions*: The Pennsylvania State University Press, University Park, Pennsylvania

Hogenboom, Barbara. (1998) *Mexico and the NAFTA Environment Debate, The transnational Politics of Economic Integration*: International Books, Utrecht, the Netherlands

Kamel, Rachael and Hoffman, Anya. Red (1999) *The Maquiladora Reader, Cross-border Organizing since NAFTA*: American Friends Service Committee, United States of America

Kelly, Mary E, (1992) *Free trade: The politics of Toxic Waste*. I Kamel, Rachel & Hoffman, Anya, Red. *The Maquiladora Reader, Cross-border Organization since NAFTA*, American Friends Service Committee, The United States of America

Mayer, Frederick W (1998) *Interpreting NAFTA, The science and art of political analysis*: Columbia University Press, New York

Roberts, Timmons J & Thanos, Nikki, Demetria (2003) *Trouble in Paradise, Globalization and Environmental Crises in Latin America*: Routledge, New York and London

Sannerstedt, Anders (2001) *Implementering- hur politiska beslut genomförs i praktiken*. I Rothstein Bo, red. *Politik som organisation, Förvaltningens grundproblem*: SNS Förlag, Stockholm

Otryckta källor: Internet

Från Border Environment Cooperation Commission (BECC) hemsida:

<http://www.cocef.org/background.htm> 2009-05-22 kl 23:00

<http://www.cocef.org/bproject.htm> 2009-05-22 kl 23:06

<http://www.cocef.org/bpublic.htm> 2009-05-22 kl 23:01

<http://www.cocef.org/ingles.php> 2009-05-22 kl 23:08

Från Border EcoWeb:

<http://www.borderecoweb.sdsu>. 2009-05-22 kl 23:22

Från Border Health Commission:

<http://www.borderhealth.org> 2009-05-22 kl 23:30

http://www.borderhealth.org/border_health_organizations.php?curr=border_region 2009-05-22 kl 23:30

Från Commission for Environmental Cooperation (CEC) hemsida:

http://www.cec.org/who_we_are/index.cfm?varlan=english 2009-05-22 kl 23:40

<http://www.cec.org/citizen/index.cfm?varlan=english> 2009-05-22 kl 32:45

http://www.cec.org/who_we_are/secretariat/index.cfm?varlan=english 2009-05-22 kl 23:45

http://www.cec.org/files/PDF/ABOUTUS/CCL-dec-2002_en.pdf 2009-05-22 kl 23:50

http://www.cec.org/files/PDF/ABOUTUS/FactSheet_EN%20fin.pdf 2009-05-22 kl 23:50

http://www.cec.org/pubs_info_resources/law_treat_agree/naec/naec02.cfm?varlan=english
2009-05-23 kl 00:05

http://www.cec.org/files/pdf/ABOUTUS/OpPlan2006-Summary_en.pdf 2009-05-23 kl 00:15

Från The Federal Reserve Bank of Dallas:

http://www.dallasfed.org/news/research/2004/04future_christman.pdf 2009-05-23 kl 12:40

Från The US Environmental Protection Agency (EPA) hemsida:

<http://www.epa.gov/usmexicoborder/> 2009-05-23 kl 13:00

<http://www.epa.gov/usmexicoborder/issues.html> 2009-05-23 kl 13:05

<http://www.epa.gov/international/regions/na/nacec/> 2009-05-23 kl 13:05

Från tankesmedjan Foreign Policy in Focus (FPIF) hemsida

<http://www.fpiif.org/briefs/vol4/v4n26nafta.html> 2009-05-23 kl 13:05

Från The International Community Foundation:

<http://www.icfdn.org/publications/cs/006.htm> 2009-05-23 kl 14:00

Från North American Agreement on Environmental Cooperation (NAAEC) hemsida:

http://www.naaec.gc.ca/eng/index_e.htm 2009-05-23 kl 13:40

NAFTA avtalet i sin helhet:

<http://www.nafta-sec-alena.org/en/view.aspx?x=343&mtpiID=ALL#mtpi142> 2009-05-23 kl
13:40

Non Governmental Organization:

<http://www.ngo.org/index2.htm> 2009-05-23 kl 13:45

Från Pan American Health Organization (PAHO):

<http://www.paho.org/hia/archivosvol2/paisesing/United%20States%20Mexico%20Border%20Area%20English.pdf> 2009-05-23 kl 13:50

Från Southwest Consortium for Environmental Research & Policy (SCERP) hemsida:

<http://www.scerp.org/population.htm> 2009-05-23 kl 14:00

Från US Department of State:

<http://www.fpc.state.gov/6143.htm> 2009-05-23 kl 14:10

