

El debate inconcluso entre libre comercio y cuidado ambiental

A 10 años de la firma del Tlcan

El artículo aborda el debate inconcluso entre los beneficios de la apertura comercial y las repercusiones en el cuidado o deterioro del medio ambiente. El Tlcan se perfiló como un elemento de crecimiento económico para Estados Unidos, México y Canadá. Si bien a 10 años de su puesta en marcha se exhiben avances en el ámbito macroeconómico, los efectos en regiones, sectores y en el ambiente han sido poco halagüeños. Se debe recuperar la potencialidad de la Comisión de Cooperación Ambiental, organismo creado por la sociedad civil, con el fin de generar un marco científico-político que dé lugar a estudios, indicadores y soluciones ambientales íntimamente relacionadas con la inclusión social.

Miriam Alfie

Uno de los asuntos clave en la firma del Tratado de Libre Comercio para América del Norte (Tlcan), fue la presión que grupos de la sociedad civil de Estados Unidos, Canadá y México ejercieron para concretar acuerdos paralelos que analizaran y combatieran las repercusiones laborales y ambientales

Miriam Alfie: profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana-Azcapotzalco, México; autora de varios artículos sobre medio ambiente y desarrollo, y de dos libros referidos a asuntos ambientales en la frontera México-Estados Unidos: *Y el desierto se volvió verde. Movimientos ambientalistas binacionales*, UAM-A / UIA / Eón Editores, México, 1998; *Examen de un riesgo compartido: maquila y movimientos ambientalistas*, UAM-A / Conacyt / Eón Editores, México, 2000.

Palabras clave: libre comercio, medio ambiente, integración, Tlcan, México.

de la apertura comercial¹. Estas manifestaciones dieron pie a la conformación de organismos e instituciones trinacionales y binacionales que nacieron con la misión de vigilar y proponer políticas de acción frente al impacto de la firma del tratado². Tal es el caso de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) creada en 1994, que surge como parte fundamental del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (Acaan) y el propósito de ésta es ocuparse de los asuntos ambientales de preocupación común a los tres países firmantes, contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales derivados de la relación comercial y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. La CCA nace con la intención de ser un defensor importante de las soluciones trinacionales a los problemas ambientales, fijándose una meta prioritaria: favorecer e impulsar el desarrollo sustentable. Este ambicioso planteamiento se enfrenta hoy por hoy a una serie de problemas cotidianos que van perfilando la discusión entre la apertura comercial y las repercusiones ambientales: controversias entre los países miembros, impacto ambiental, puesta en práctica de sanciones, expropiación y homologación de reglas, etc.

Nuestro trabajo pretende mostrar de qué manera se ha privilegiado la apertura y el intercambio comercial sobre el cuidado ambiental, y elaboraremos un pequeño balance de las principales controversias abordadas por la CCA como ejemplos del debate inconcluso entre libre comercio y medio ambiente. Enfatizaremos el nuevo papel que la Comisión debe desempeñar, y por último, pero no por ello menos importante, plantearemos cómo el acelerado deterioro ambiental repercute en la inclusión social, en la equidad y en serios problemas de salud y calidad de vida en América del Norte.

El debate libre comercio vs. cuidado ambiental

Existe una acalorada discusión en torno de si la apertura comercial beneficia o deteriora el medio ambiente, que ha dado pie a dos posturas. Por un lado, quienes favorecen la liberalización comercial; por el otro, los defensores del ambiente. Los primeros consideran la liberalización como un medio que proporciona no solo un acceso más amplio a los bienes ambientales, sino también una producción más eficaz y menos exhaustiva de recursos. Establecen que la expansión

1. En abril de 1991, 21 ONGs de México, EEUU y Canadá firmaron una declaración conjunta para demandar la inclusión de los asuntos ambientales en la firma del Tlcán. Exigían un análisis de sus efectos, la participación de expertos ambientales en las negociaciones y un plan de acción que contemplara mecanismos de monitoreo y regulación del comercio en relación con el deterioro ambiental; v. Hogenboom, p. 159.

2. En el ámbito binacional resalta la Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza (Cocef) y el Banco de Desarrollo de América del Norte (Bandan); cf. Alfie 1998, pp. 63-64.

comercial genera riqueza y recursos financieros, algunos de los cuales pueden destinarse a la protección del ambiente. Señalan que la pobreza es una de las causas principales de su degradación, y en tanto el comercio contribuya a disminuir la pobreza, también ello será benéfico para el medio ambiente. Por su parte,

los ambientalistas han trabajado de manera intensa la relación entre producción industrial y deterioro ambiental. Esta postura pone de relieve cómo las ganancias inmediatas de las empresas ocupan un lugar privilegiado frente al cuidado y la protección de los recursos naturales, y de qué manera el uso indiscriminado y constante de la naturaleza ha sido manejado como costo externo a la empresa y la permanente carencia de integración e internalización del deterioro por las industrias. Los ambientalistas temen que la liberalización comercial, sin una estrategia para abordar los efectos ambientales de su expansión, conduzca a una degradación contraria al desarrollo, por consiguiente, abogan a favor de la incorporación de obligaciones a los esfuerzos de liberalización comercial.

Los ambientalistas temen que la liberalización comercial, conduzca a una degradación contraria al desarrollo

Lo cierto es que los efectos de la liberalización comercial acaso sean positivos si la expansión económica lleva a un mayor acceso de las personas a tecnologías y servicios que no sean nocivos para el medio ambiente, sin embargo, la expansión puede significar también más circulación de productos dañinos, como los desechos peligrosos. Y si bien un comercio más libre es capaz de aumentar la cantidad de recursos disponibles para inversiones ambientales, la expansión comercial también es capaz de alentar una producción donde el daño ambiental no se «internalice», es decir, que los costos de los problemas ambientales no recaigan sobre quienes crearon el problema.

Este debate inconcluso se enfrenta a un problema fundamental, pues existen pocos datos confiables que sugieran consecuencias directas entre la liberalización comercial y la calidad ambiental. La recopilación de datos, fundamentos y suposiciones analíticas, así como la aplicación de metodologías más refinadas para comprobar las conexiones entre los efectos ambientales y la liberalización comercial, son áreas que deben estudiarse para poder ampliar el conocimiento y ahondar en el debate y las soluciones. Es necesario, por tanto, un conjunto de «indicadores ambientales» con una metodología clara para poder relacionarlos con el desarrollo comercial. El debate entre «comercio y medio ambiente» abre un campo de trabajo e investigación novedosa donde el punto central de la discusión cuestiona si la liberalización comercial conduce a mejorar la calidad ambiental o al deterioro del mismo.

Inversión y medio ambiente

Una lección política puede desprenderse de la firma del Tlcan: así como los países se perfilan hacia una convergencia en el comercio, la inversión y la competencia, un esfuerzo similar es necesario para asegurar y fortalecer las regulaciones y las políticas ambientales encaminadas a anticipar y mitigar los impactos provocados por el Tratado. Hay datos y acciones que necesitan ser analizados con cuidado, el aumento del intercambio comercial y las controversias relacionadas con el medio ambiente son elementos que nos permitirán elaborar indicadores de acción concreta para poder establecer un equilibrio entre apertura y cuidado.

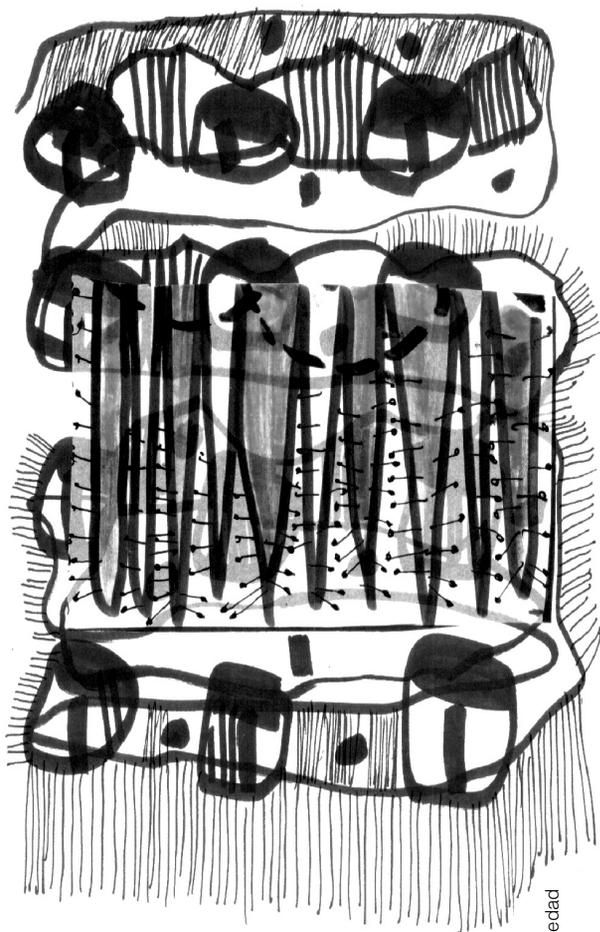
Uno de los discursos económicos más influyentes sustenta que la inversión extranjera directa (IED) puede funcionar como pivote para fomentar el desarrollo sustentable, pues el capital privado ha venido ocupando las funciones que realizaba la asistencia gubernamental³. «Estos flujos de capital, bien administrados, podrían reemplazar industrias e infraestructuras no sustentables por otras sustentables» (Richardson). Lo cierto es que sin un marco político correcto, la IED puede también exponer a graves riesgos el llamado desarrollo sustentable. Los inversionistas están motivados por obtener ganancias, no por el interés público. Si se quiere que la IED alcance un proyecto compatible con el ambiente, tendrá que mostrar a la vez efectos ambientalmente sustentables y un crecimiento-distribución justos. Aunque los acuerdos internacionales de inversión se han concentrado, de manera prioritaria, en garantizar el aumento de los flujos, existen vías en los países receptores que tratan de asegurar la sustentabilidad ambiental, como la posibilidad de fijar responsabilidades a los inversionistas y el fortalecimiento de la legislación. En los hechos estas dos instancias juegan una prioridad menor cuando los países emergentes están ávidos por conseguir IED.

El Tlcan fue el primer acuerdo de inversión regional o multilateral que se enfrentó con estos aspectos. Las negociaciones se concentraron en reforzar la seguridad del inversionista, mientras el medio ambiente pasó a un segundo término, a través del fortalecimiento de las leyes ambientales que pretendían eliminar los llamados refugios de contaminación. Especial atención cobra el Capítulo 11 del Tratado. Durante las negociaciones y en los primeros años de su puesta en marcha

3. La IED en México sumó 13.625,5 millones de dólares en 2002, 10,9% superior a la registrada en 2001, más de la tercera parte del total recibido por América Latina. Brasil fue el segundo receptor, con 13.402 millones. China supera casi cuatro veces la IED captada por México, y encabeza el rubro entre los países en desarrollo (información publicada con datos de la Cepal en *Reforma*, 22/2/03, México).

se crearon disposiciones que favorecían la inversión sobre el cuidado ambiental, provocando que esta protección fuera utilizada por el inversionista para desafiar las leyes ambientales y las decisiones administrativas del país receptor⁴.

Los mecanismos de disputa y controversias, contemplados en el Tratado, se han desvirtuado. La protección a la inversión se convierte en un arma estratégico-ofensiva que coloca en una situación políticamente peligrosa a los países receptores, ello no solo en términos ambientales, sino también en cuanto a la pérdida de poder de las instituciones, al privatizar y hacer patente la presencia de un solo actor en decisiones de política pública⁵. El procedimiento de las controversias y los riesgos que desatan, han dado pie a un panorama incierto entre el inversor y el Estado: el llamado «cono de silencio» del Tlcán. El derecho a la información no existe, el público carece de conocimiento del proceso de disputa. No se exige a los gobiernos que divulguen los alegatos de las partes e incluso pueden mante-



4. Estados Unidos y Canadá exigieron este mecanismo para proteger a sus inversionistas en lo que entonces era un sistema mexicano sospechoso, y México lo aceptó de buena gana como una garantía concreta y fiable con el propósito de aumentar el flujo de inversión procedente del Norte (Richardson, p. 35).

5. La sola posibilidad de que la inversión extranjera pague una indemnización por los cambios en la regulación ambiental puede conducir a una puerta falsa, es decir, a la no ejecución de la normatividad ambiental. Mientras éste es un costo moderado para la empresa resulta de enorme gasto para los gobiernos, pero lo más grave es que estas indemnizaciones son incompatibles con los objetivos del Tratado: promoción del desarrollo sustentable y fortalecimiento y perfección de las normas ambientales.

ner en secreto los fallos definitivos⁶. El impacto negativo de esta falta de transparencia se ve agravado por dos factores clave. Primero, las incertidumbres en la interpretación de las disposiciones, que en muchos casos trascenderán las disputas comerciales para convertirse en cuestiones medulares de política pública; y segundo, el Capítulo 11 permite negociaciones en un contexto privilegiado entre el Gobierno y los inversionistas extranjeros. La combinación de ambos factores contribuye a erosionar la legitimidad democrática del procedimiento. «Esto otorga a los intereses extranjeros privados un acceso privilegiado al proceso de formulación de políticas, sin la responsabilidad de la divulgación pública de las demandas» (INCA). En varias reuniones tanto los funcionarios de comercio como los encargados del medio ambiente de los tres países, han aceptado los importantes desafíos que representa el Capítulo 11 y han propuesto redefinir el papel que la Comisión debe ejercer en estos asuntos. Nos interesa, por tanto, destacar las principales controversias ambientales que el Tlcán ha enfrentado para dilucidar el nuevo y vital papel que la CCA deberá desarrollar en los próximos años.

Controversias ambientales en el Tlcán

Probablemente el mejor indicador de las áreas cuyos problemas ambientales pueden ocasionar controversias comerciales se derivan de las negociaciones entre Canadá y EEUU durante los últimos años⁷. Entre las cuestiones comerciales que ambos gobiernos disputan están los conflictos originados tanto por bienes manufacturados como por materias primas y productos agrícolas. Hay asuntos relacionados con normas de calidad y proceso, empaque, etiquetado y alegatos de discriminación contra ciertos tipos de productos. Varios de estos aspectos tienen un carácter claramente ambiental o dan origen a problemas jurídicos similares a aquellos planteados por controversias comerciales ambientales. Destacan por su importancia las negociaciones con respecto a las normas estadounidenses para el abastecimiento permanente de papel o la regulación de la gasolina reformulada; las discusiones con respecto a la leche UHT; los reglamentos de la Administración de Alimentos y Drogas para aves de corral; así como el análisis del Acuerdo para el Salmón y el Arenque, entre otros. Estos conflictos no han sido discutidos públicamente y un gran número de ellos han sido objeto de considerables disputas políticas.

6. Canadá y EEUU han empezado a revertir el proceso, pero en México sigue siendo evidente que el derecho a la información, al igual que el principio de sustitución y el precautorio, pueden estar estipulados en la ley pero no por ello son puestos en práctica.

7. Estos problemas para 1993, 1994 y la primera mitad de 1995 se analizaron con base en el material publicado por el Departamento Canadiense de Asuntos Extranjeros y Comercio Internacional.

En el caso de la relación México-EEUU, los impactos ambientales asociados con el libre comercio se han convertido en una seria preocupación (para un panorama sobre algunas disputas judiciales, v. Schwenker). El aumento de la actividad económica en la zona fronteriza, como resultado del programa de maquiladoras, ha incrementado el potencial de controversias. La industrialización impulsada por las exportaciones y la urbanización acelerada están produciendo condiciones ambientales angustiantes. Las maquiladoras han aumentado casi 50%: de 2.090 en 1994 pasaron a un número estimado en 1998 de 3.051. Solo 11% de los desechos tóxicos generados por estas plantas son adecuadamente tratados. Todas estas son tendencias que amenazan con deteriorar aún más la calidad del medio ambiente en el área fronteriza (Alfie 1998).

En el caso de la relación México-EEUU, los impactos ambientales asociados con el libre comercio se han convertido en una seria preocupación

Las ciudades mexicanas ubicadas en la frontera han crecido más de 20% desde 1994 y, de acuerdo con proyecciones modestas, dentro de 20 años su población duplicará la que tenían en 1995 y rebasarán la capacidad de los gobiernos locales para proporcionar servicios como agua potable y tratamiento de aguas negras, poniendo en serio riesgo la tolerancia de esta región (Mumme).

El aumento de la actividad comercial plantea desafíos ambientales para América del Norte, que requieren de una vigilancia y una regulación más estrictas. Aun cuando la retórica a favor del desarrollo sustentable es recurrente, el documento central del Tlcan otorga prioridad al comercio sobre el medio ambiente. La CCA, según ella misma admite, se ha mostrado lenta para tomar parte en un diálogo constructivo sobre la evaluación ambiental, la resolución de controversias y el establecimiento de prioridades con la Comisión de Libre Comercio y otras instituciones vinculadas con el Tratado⁸. La contribución política más constructiva del Tlcan ha sido el establecimiento de instituciones internacionales para la protección del medio ambiente, que sin embargo operan con recursos

8. Empresas de los tres países han recurrido a este mecanismo para evadir las regulaciones ambientales. Los daños potenciales se hicieron manifiestos en un caso que se dirimió en julio de 1998, relacionado con la Ethyl Corp., fabricante estadounidense del aditivo de gasolina MMT. La compañía, que había amenazado con entablar una demanda, presionó al gobierno canadiense para que retirara la prohibición a la importación de MMT, argumentando que ello era una expropiación de sus futuras utilidades y que favorecía potencialmente a los productores canadienses de aditivos sucedáneos. A pesar de que la prohibición se basaba en datos científicos sólidos –se sabe que el MMT es un cancerígeno– los abogados de la Ethyl obtuvieron una indemnización de 13 millones de dólares así como una carta del Gobierno donde se manifestaba que el MMT no representa peligro alguno para el ambiente ni la salud (Popiel).

muy limitados y se han desenvuelto de manera poco efectiva frente a las necesidades planteadas por diversas comunidades. Hasta ahora los tres gobiernos no han permitido que estas instituciones funcionen a todo su potencial. La falta de financiamiento ha dado lugar a insuficiencia de personal, reducción del número de programas y desempeño deficiente de las atribuciones asignadas.

Indicadores y modelos

Desde hace una década, el debate acerca de los efectos del libre comercio sobre el medio ambiente se plantea en cuatro ejes: *efectos a escala*: mientras el libre comercio expande el crecimiento económico, una presión mayor es ejercida sobre el ambiente. Recursos como la energía, los bosques o el agua son necesarios para aumentar la producción, y con ello se origina un volumen acelerado de emisiones contaminantes. Los efectos a escala provocados por el comercio han sido desestimados. En la mayoría de los países industrializados, estas consecuencias pueden ser controladas por los avances tecnológicos así como por medio de recursos especializados; *efectos competitivos*: mientras el libre comercio se expande, la respuesta de los mercados, expuestos a la competencia internacional, presiona a empresas de alto nivel a minimizar los costos ambientales. Esta competencia del sector privado se transmite a los gobiernos, que van relajando el monitoreo y la reglamentación ambiental para conservar las inversiones empresariales; *efectos locales*: si los gobiernos nacionales mantienen una estricta regulación ambiental frente al incremento de la competencia por los mercados, las empresas, respondiendo a la movilidad del capital, trasladan sus inversiones a países de laxa regulación; *efectos de regulación*: aun cuando los gobiernos no están sujetos a la competencia y mantienen o refuerzan sus normas ambientales, esas reglas se desvanecen frente a las leyes comerciales (Shanoff).

Queda claro que la expansión del libre mercado deberá hacer énfasis en repensar estas cuatro premisas en un ámbito donde se coloque en distinto plano al medio ambiente. Los efectos a escala, la regulación, las consecuencias locales y la competitividad tendrán que ampliar las soluciones, como por ejemplo el cálculo del costo ambiental en las cuentas nacionales, la introducción de tecnologías suaves y amables con la naturaleza, el reforzamiento y puesta en práctica de la normatividad ambiental, y la reconsideración del binomio naturaleza-desarrollo.

Después de 10 años del Tlcan, los resultados del impacto ambiental son mixtos. Aun cuando la efectividad de la regulación es de vital importancia, los países han reducido sus estándares y regulaciones y han transformado sus mercados a

través de desregulaciones de competencia, pero al mismo tiempo se han creado organismos, instituciones, grupos y organizaciones preocupados por el cuidado ambiental que han tratado de influir, analizar y promover planes de acción frente al deterioro.

El Tratado estableció una zona abierta al intercambio de bienes y servicios que ha propiciado un incremento de las economías de los tres países. En los años de vigencia del Tlcan las exportaciones mexicanas se han triplicado, de 52.000 millones de dólares en 1993 a 161.000 millones en 2002, cuando hubo un superávit comercial cercano a 37.000 millones de dólares⁹. El intercambio de bienes entre Canadá, México y EEUU ha pasado de 350.000 millones de dólares en 1994 a 700.000 millones en 2000, durante el cual las tres economías produjeron más de 11 trillones de dólares en bienes y servicios. El comercio entre EEUU y Canadá representa la relación bilateral más importante y México es el segundo socio comercial de EEUU. Desde 1994, México ha experimentado un crecimiento en sus exportaciones e importaciones, de 40.000 millones de dólares a 170.000 millones. La mayoría del comercio mexicano –casi 80%– se realiza con EEUU y entre 1996 y 2000 ha aumentado a casi 90%. Por otra parte, el comercio entre Canadá y EEUU ha aumentado en cerca de 40% en el mismo periodo. La mayor interdependencia entre los socios es evidente: 96% de las exportaciones mexicanas tienen como destino EEUU, y desde que entró en vigor el Tratado las exportaciones canadienses hacia este país han aumentado de 74% a 85%; hoy, 40% del PIB canadiense depende de sus exportaciones (v. CCA).

Estos datos nos hablan de una situación inmersa en un proceso de globalización y apertura, de interdependencia e intercambio que ante la realidad y contexto mundial difícilmente pueda modificarse de manera inmediata y radical. La apertura comercial es un hecho, los tres países la han adoptado. Ante ello es vital establecer nuevos objetivos y metas que permitan entender la importancia del cuidado ambiental como sostén de cualquier economía.

Desde la firma del Tlcan las cifras e indicadores sobre el deterioro ambiental han estado enfocadas a destacar el impacto en agua y aire, tanto en la frontera México-EEUU como en las regiones de los Grandes Lagos y Cascadia (Alfie

Un banco de datos con indicadores críticos de calidad ambiental sería un valioso aporte para comprender los efectos del comercio y su liberalización

9. Las exportaciones agroalimentarias mexicanas también aumentaron 9,4% anual durante los primeros ocho años de vigencia del Tratado. Entre 1990 y 2001 el consumo de carne de res pasó de 12,3 kilos a 16,4 por año, el de pollo de 9,4 a 21,3 kilos, solo por poner algunos ejemplos (Saunders).

e.p.). Necesitamos elaborar índices más amplios y complejos que pongan de relieve usos energéticos, ecosistemas, internalización de costos, vida salvaje y repercusiones sobre la salud y la calidad de vida. La idea es crear y desarrollar modelos agregados, indicadores cuantitativos capaces de mostrar no solamente los cambios en la calidad del agua y el aire, sino también en la biodiversidad o el hábitat, lo que ayudará al debate entre apertura comercial y cuidado ambiental. Se necesita resguardar y reconocer áreas sensibles de las fronteras sobre las cuales ha habido gran controversia política. Además, de varios corredores se pueden extraer experiencias y datos que sirvan para entender qué sucede con el medio ambiente. De la misma manera, se debe desarrollar una serie más detallada de indicadores que cubran las condiciones ambientales a través del territorio de México, EEUU y Canadá¹⁰.

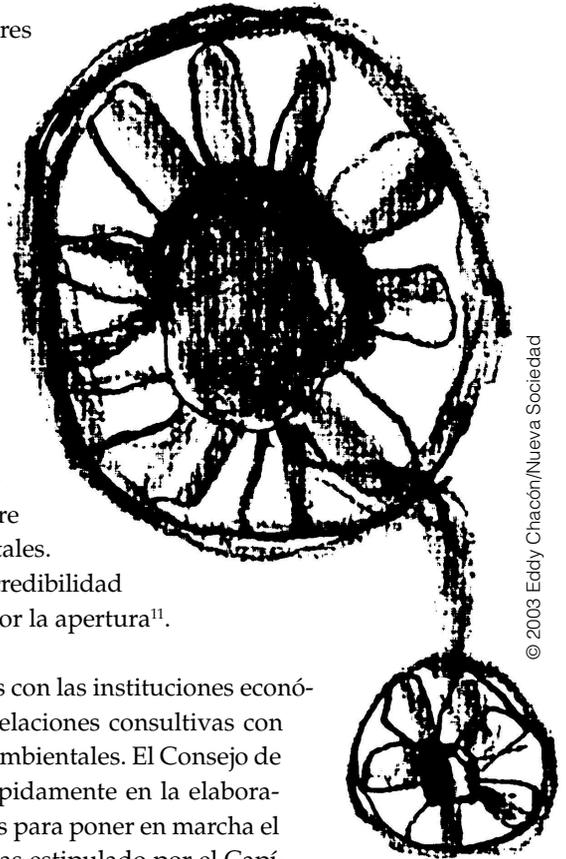
Otras áreas que pueden contribuir a una mejor comprensión de los impactos ambientales son las de recursos críticos. Sería particularmente valioso contar con estudios de casos. También, es necesario que se realicen análisis de largo plazo sobre la industria forestal, la pesca, la agricultura y la energía. Estos trabajos pueden promoverse a través de acciones conjuntas entre el sector gubernamental, el privado, el universitario así como los grupos y organizaciones ambientalistas. La creación de un banco de datos con indicadores críticos de calidad ambiental sería un valioso aporte para comprender los efectos del comercio y su liberalización. Por ello, la CCA debe convertirse en un organismo eficaz y eficiente, reconstruirse como una institución, recuperar el espacio público, no solo para revisar y ser juez de controversias, sino también para encaminar trabajos de investigación, abrir espacios de comunicación, fomentar la discusión, ampliar la participación y fortalecer la normatividad ambiental. Todos estos aspectos se convierten en una tarea fundamental que permite reformular políticas, democratizar y hacer pública la información, penetrar en espacios hasta ahora reservados y secretos, y, sobre todo, poner en práctica principios clave del desarrollo sustentable. Es necesario que la CCA sea clara y precisa, y

10. Si comparamos las dos fronteras (México-EEUU y EEUU-Canadá) se observan notables diferencias, desde la percepción que se tiene sobre la naturaleza, su cuidado, importancia y metas de conservación. Estos elementos hablan de una forma de asumir y poner en marcha el crecimiento económico y la apertura comercial. Mientras México ha adoptado una política tendiente a una amplia desregulación y ha disminuido las formas de control ambiental fronterizo convirtiendo esta región en una zona casi libre de leyes sobre la materia, monitoreos o sanciones, y ha privilegiado las garantías a las maquiladoras, con las que el ambiente se convierte en una ventaja comparativa de nuestra economía frente a la de los estadounidenses, Canadá ha logrado equilibrar de una manera más ágil, moderna y cautelosa los impactos ambientales de su apertura. La región de Cascadia es una muestra de ello; tal vez la propia estructura de los capitales que se invierten en una y otra frontera sea distinta y eso juegue como un elemento fundamental para entender por qué en una el cuidado ambiental es fundamental mientras que en la otra no es factor de riesgo.

su labor tienda a homologar estándares y normas ambientales, fomentar el monitoreo, la sanción, el financiamiento, el derecho a la información, pero, sobre todo, que abra espacios donde círculos de expertos provenientes de universidades, tecnológicos e institutos permitan poner en práctica el principio de sustitución, el principio precautorio y la posibilidad de elaborar índices y modelos que incorporen variables económicas y ambientales. La CCA tiene el mandato para desarrollar una relación constructiva entre los asuntos comerciales y los ambientales. Ella puede proporcionar asistencia y credibilidad pública a los problemas suscitados por la apertura¹¹.

La CCA debe consolidar sus vínculos con las instituciones económicas del Tlcan y profundizar sus relaciones consultivas con los demás organismos y programas ambientales. El Consejo de la CCA tiene como tarea avanzar rápidamente en la elaboración de los procedimientos necesarios para poner en marcha el proceso de resolución de controversias estipulado por el Capítulo V. El Secretariado de la CCA debe continuar con la recepción de peticiones ciudadanas, y ampliar el acceso público a estos mecanismos. Para que la CCA surja como el principal organismo independiente en la evaluación del impacto ambiental, tendrá que avanzar en el marco de evaluaciones y aplicarlas al análisis de asuntos relacionados con el comercio sectorial.

11. Las deficiencias de los procedimientos y de los programas debilitan a las instituciones ambientales del Tlcan. En el caso de la CCA, las restricciones sobre su autonomía y los problemas con peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental y con la resolución de controversias entre gobiernos, se han identificado como impedimentos a la efectividad de los procedimientos. Al menos uno de los gobiernos, el de México, retiró inicialmente su apoyo a ciertos aspectos de un estudio de la CCA sobre los efectos ambientales del Tlcan, ya que insistía en que se le debía otorgar la oportunidad previa de aprobar el programa de trabajo de la Comisión. Aunque México dio finalmente su anuencia al proyecto en 1997, obtuvo un convenio según el cual los términos de referencia de cualquier estudio posterior sobre esa problemática tendrían que ser aprobados por un grupo de funcionarios comerciales y ambientales de cada país. Una revisión externa de este tipo representa una limitación significativa a la capacidad de la CCA para cumplir con su mandato de manera profesional e imparcial (v. Richardson).



***El libre comercio
 aprovecha
 de manera
 excesiva
 los recursos con
 los que contamos***

Conclusiones: integración comercial e inclusión social

Una de las consecuencias de la apertura comercial ha sido el esfuerzo por construir un mercado que incluya y se preocupe por los aspectos sociales, por ampliar los índices de inclusión social. Se tiene la idea de que el incremento del PIB aumentará de manera inmediata el bienestar social, sin embargo, los procesos de liberalización conllevan altos costos y los beneficios se distribuyen lenta y pausadamente en la economía. Si los ecosistemas, las especies, la calidad del aire o del suelo se colocan en el último eslabón económico, obvio es que nunca se percibirán los beneficios en el ambiente. Durante los periodos de integración comercial, las políticas públicas deberían proveer una red de seguridad social a países o regiones vulnerables. El ejemplo más loable referido a esta situación es la consolidación de la Unión Europea, donde los costos de integración fueron absorbidos por las economías más fuertes con el fin de reducir la brecha regional existente entre sus miembros. La UE destina aproximadamente 35.000 millones de dólares en fondos a educación, medio ambiente, economía y seguridad social que se transfieren de los países ricos a los más pobres.

En contraste, el Tlcan –que tiene un mandato mucho más modesto que el de la UE y cuenta con instituciones trinacionales– posee pocos recursos para resolver divergencias comerciales, escasos mecanismos para enfrentar controversias ambientales y nulos procedimientos para resolver la brecha social que el Tratado ha provocado¹². Aun cuando se han desarrollado organismos paralelos como Cocef, CCA y Bandan, estos no son demasiado eficaces y eficientes y lo cierto es que poco se ha hecho para poner orden en los efectos sociales del Tlcan. Como hemos analizado, el Tratado ha favorecido la expansión comercial y al inversionista privado sobre el cuidado ambiental. Ello no solo amenaza las economías receptoras por el agotamiento de recursos y lleva al límite su capacidad de soporte, sino, sobre todo, genera terribles problemas que deterioran la salud y calidad de vida de sus pobladores convirtiendo el riesgo ambiental en un asunto de exclusión social, marginalidad y riesgo permanente.

De muchas maneras, trabajar con los impactos ambientales del comercio se convierte en un problema que precisa ser reorientado. Más que confrontar un proble-

12. Se calcula que el Bandan recibe nueve millones de dólares anuales y con ellos debe encargarse del manejo del agua, los desechos tóxicos, la infraestructura fronteriza, la biodiversidad, etc. Además, se encuentra totalmente desvinculado de organismos, paneles de consulta, organizaciones y grupos que trabajan en la búsqueda de los estragos ocasionados por emisiones contaminantes (Weintraub).

ma ambiental y buscar sus causas, debemos modificar los enfoques y estudios. En lugar de poner en primer término el comercio y sus efectos económicos, así como observar las repercusiones en el medio ambiente, un enfoque alternativo es estimar las condiciones en las que éste se encuentra (*conteo in natura*) en determinada región o lugar y después analizar cómo el tratado comercial afecta sus condiciones. El enfoque «el medio ambiente primero» representa una prioridad metodológica distinta, donde se hace necesario calcular la capacidad de soporte y la asimilación de contaminantes en diferentes ecosistemas que se abren al libre comercio. Solo podemos avanzar en el conocimiento ambiental si modificamos radicalmente nuestra perspectiva, si ponemos a trabajar índices, datos y experiencias; si colocamos en primer término el medio ambiente como punto nodal de inclusión social, de posibilidades de mejora en la salud y la calidad de vida; si abrimos foros de participación, consulta e información para conocer el estado en que se encuentra el medio ambiente; si desplegamos un discurso ambiental comprensible y accesible; si fortalecemos la educación y la cultura ambiental. La forma como producimos y consumimos afecta nuestro medio ambiente. Un enfoque analítico sobre el problema deberá tomar en cuenta el uso de los recursos naturales y su capacidad para soportar los niveles de vida. El libre comercio, hasta ahora, aprovecha de manera excesiva los recursos con los que contamos, los sobreexplota y provoca un deterioro en las condiciones de vida de amplias poblaciones conduciéndolas al riesgo, la incertidumbre y la contingencia. Queda claro, después de estos 10 años, que la discusión y el debate entre comercio y medio ambiente no ha concluido, sin embargo si seguimos poniendo al ambiente en último término, los efectos perversos podrán no solo afectar los índices de equidad, justicia, salud o calidad de vida de una población, sino poner también en alto riesgo al propio motor del comercio. Cuidar el medio ambiente se convierte, entonces, en una prioridad; hacer hincapié en esta postura es la única vía de incorporar logros y cambios sustanciales en la apertura comercial.

Bibliografía

- Aguilar, M. et al. «Panel Discussion on Environmental Standards, Enforcement and Nafta» en *Georgetown International Environmental Law Review* vol. 5 N° 3, 1993.
- Alfie, M.: *Y el desierto se volvió verde. Movimientos ambientalistas binacionales*, Eón Editores, México, 1998.
- Alfie, M.: «Industria y medio ambiente: confrontación de dos proyectos», 2003, manuscrito.
- Alfie, M.: «Región ambiental concepto de enlace: la frontera México-Estados Unidos y la región de Cascadia» en *Revista Mexicana de Estudios Canadienses*, en prensa.
- Appleton, B.: *Navigating Nafta: A Concise User's Guide to the North American Free Trade Agreement*, Carswell, Ontario, 1994.
- Baer, M.D. y S. Weintraub: *The Nafta Debate: Grappling with Unconventional Trade Issues*, Lynne Rienner Publishers, Colorado, 1994.

- Barber, M.: «Bridging the Environmental Gap» en *Tulane Environmental Law Journal* vol. 5 N° 429, 1992.
- Beck, U.: *¿Qué es la globalización?*, Paidós, Barcelona, 1998.
- Beck, U.: «El poder de la impotencia» en *El País*, 29/1/01, Madrid.
- Block, J.G. y A.R. Herrup: «The Environmental Aspects of Nafta and their Relevance to Possible Free Trade Agreements between the United States and Caribbean Nations» en *Environmental Law Journal* N° 14, 1994.
- Borderlines* 37 vol. 5 N° 7, 7/1997, <www.americaspolicy.org/borderlines/spanish/1997/bl37esp.html>.
- Business America: «North American Free Trade and the Environment» en *Business America* N° 36, 10/1993.
- Canadian Environmental Law Association: <www.cela.ca>.
- CCA: <www.cec.org>.
- Charnovitz, S.: «Nafta: An Analysis of its Environmental Provisions» en *Environmental Law Reporter*, 2/1993, <www.elr.info/index.cfm>.
- Condon, B.J.: «Nafta and the Environment: A Trade-Friendly Approach» en *Journal of International Law and Business* vol. 14 N° 3, primavera de 1994, Northwestern University School of Law, Chicago.
- Cosbey, A.: «Canada Trade and Environment Policy and Practice», a report prepared for the APEC Workshop on Trade and Environment, Beijing, 22-24 de julio de 1998, en <<http://www.iisd.org/pdf/canadatrade.pdf>>.
- Elwell, C.: «Nafta Effects on Water: Testing for Nafta Effects in the Great Lakes Basin» en <www.siearraclub/national/trade-env/nafta-great-lakes.pdf>, 2000.
- Glick, L.A.: *Understanding the North American Free Trade Agreement: Legal and Business Consequences of Nafta*, Kluwer Law and Taxation Publishers, Boston, 1994.
- Hogenboom, B.: *Mexico and the Nafta Environmental Debate*, International Books, Ámsterdam, 1998.
- INCA: Proyecto Integración, Comercio y Ambiente, Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible (Cinpe), Heredia, Costa Rica, <www.inca.or.cr>, v. Evaluación del Impacto Ambiental del Acuerdo de Libre Comercio.
- Mason, T.D. y A.M. Turay: *Japan, Nafta and Europe: Trilateral Cooperation or Confrontation?*, St. Martin's Press, Nueva York, 1994.
- Moran, R.T.: *Nafta: Managing the Cultural Differences*, Gulf Publishing Co., Houston, 1994.
- Mumme, S.: «El acuerdo paralelo en materia ambiental del TLC: ¿Casi Verde?» en *Borderlines* N° 60, <www.zianet.com/irc1/borderlines>.
- Oshins, A.: «Canadians Focus on Corporate Change & the Environment» en *Risk Management* N° 62, 1995.
- Popiel, B.R.: «Comment: From Customary Law to Environmental Impact Assessment: A New Approach to Avoiding Transboundary Environmental Damage Between Canada and the United States», *Boston College Environmental Affairs Law Review* vol. 2, 1995.
- Ranger, E.M.: «The Environment and Nafta» en *Business Mexico* N° 78, 1993; tb. en *Reforma*, 13 y 22/2/03, México.
- Richardson, S.: «Impactos ambientales del TLC» en <www.csf.colorado.edu/mail>.
- Salazar, H. y L. Carlsen: *Impactos socioambientales del TLC. Respuestas sociales ante la integración*, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, México, 2001.
- Saunders, J.D.: «Nafta & The North American Agreement on Environmental Cooperation: A New Model for International Collaboration on Trade & Environment» en *Journal of International Environment Law and Policy* N° 272, 1995.
- Schwenker, C.: «Will Nafta Protect the Environment?» en *Environmental Forum* N° 10, 1997.
- Shanoff, B.: «Nafta Reveals Progress, Troubles after one Year» en *World Wastes* vol. 15 N° 38, 1995.
- Weintraub, S.: *Nafta: What Comes Next?*, Praeger, Connecticut, 1994.
- Wilkinson, D.G.: «Nafta & the Environment: Some Lessons for the Next Round of GATT Negotiations» en *World Economy* vol. 17, 1997.