

CAPÍTULO 2

LOS AGENTES DE LA RELACIÓN COMERCIO-AMBIENTE

*Economic globalization, its true,
cannot be blamed for all our environmental ills.
Overpopulation,
corrupt or incompetent governments,
and uninformed or irresponsible consumers
also play a part.
Simon Retallack
(Deputy Editor of "The Ecologist")*

Como puede desprenderse del capítulo anterior, la complejidad que envuelve a los temas relacionados con el comercio y el ambiente no es despreciable, ello se deriva de la amplia cantidad de factores que deben tomarse en cuenta para su estudio: ambientales, económicos, políticos, sociales, científicos y culturales. Es esta complejidad y la diversidad de intereses que se ven involucrados, lo que origina la necesidad de estudiar a los diferentes agentes que se involucran con este tema para comprenderlo mejor.

Primeramente haré una revisión de las acciones de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), en representación de los organismos internacionales. Su importancia es cada vez mayor a raíz de los numerosos y más agudos problemas ambientales transfronterizos, y de los riesgos al comercio internacional que puede representar la protección ambiental. El papel de la OMC se verá matizado respecto a lo dicho en el primer capítulo dado el amplio tratamiento que la organización da a este tema, aunque, siempre anteponiendo el libre comercio sobre la protección ambiental.

Después abordaré las principales tendencias en el desarrollo de la política ambiental para señalar sus transformaciones pasadas y las tendencias que se perfilan hacia el futuro.

Debido a la importante participación del sector privado en la actividad económica, y por tanto en la generación de externalidades ambientales, consideré necesario analizar también la postura de este sector respecto a la protección ambiental.

Finalmente abordaré el papel de la sociedad civil a través de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG), cuya participación en el tema ambiental ha sido vital para impulsar la transformación *verde* de las principales instituciones que rigen el orden mundial, y para obligar a la firma de acuerdos donde la búsqueda del crecimiento económico vía el comercio contempla la protección ambiental.

2.1 EL PAPEL DE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES EN LA RELACIÓN

COMERCIO-AMBIENTE

*El sistema multilateral de comercio
sólo puede favorecer el desarrollo de los pueblos
si se organiza sobre premisas sociales y ambientales,
además de económicas.
Manuela Botero Thiriez
(Editora de “Puentes: Entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible”)*

El inicio oficial, en el ámbito mundial, del análisis de los problemas ambientales y del desarrollo fue en 1972, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano realizada en Estocolmo. Sin embargo, fue veinte años después, en Río de Janeiro durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo cuando se reconoció la existencia de una relación entre el comercio y el ambiente.

En el principio 12 de la Declaración de Río se define la relación entre comercio y ambiente, y se sostiene que las medidas comerciales con fines ambientales no deberían constituir una restricción injustificable del comercio y que deberían evitarse las medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador.¹

En el programa Agenda 21, también acordado en Río de Janeiro, se reconoce la necesidad de incorporar las políticas ambientales en las medidas de política comercial y de procurar que ambas se refuercen mutuamente. Se recomienda a los países evitar la adopción de medidas ambientales unilaterales que obstaculicen la liberalización del comercio, y en su lugar fomentar la cooperación internacional.

Ese mismo año en el Convenio sobre Diversidad Biológica se reconoce la soberanía de cada nación sobre la riqueza genética albergada en su territorio, y se establecen lineamientos para una repartición justa y equitativa de los beneficios derivados de la utilización y comercialización de los recursos genéticos y sus derivados.

Dos años más tarde en el Acuerdo de Marrakech, la ahora OMC declaró que las relaciones entre sus miembros en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de

¹ Principio 12: “Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y al desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional.” (*Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo*, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992, Vol. 1, Resoluciones Aprobadas por la Conferencia, Naciones Unidas, Nueva York, 1993, Pág. 4).

ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico.

Actualmente existen varios organismos internacionales que analizan los vínculos entre el comercio y el ambiente y establecen las reglas y principios para evitar conflictos, entre ellas destacan la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE).

2.1.1 La Organización Mundial de Comercio

La fundación del GATT en 1947 tenía como objetivo crear un marco regulatorio para el comercio internacional, conforme al cual se fueran reduciendo las barreras que impedían el libre flujo de bienes y servicios y con ello, se ampliaran las posibilidades de acelerar el crecimiento económico de los países firmantes.

Dada la preocupación internacional por el ambiente, en 1991 el Consejo del GATT acordó reactivar el Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional establecido en 1971 a petición de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). El hecho de que el Grupo se reuniera por primera vez después de 20 años de su creación, deja ver la poca importancia que se otorgaba a la cuestión ambiental al interior del GATT.

A partir de entonces se celebraron cinco reuniones en las que la discusión se centró en: i) las disposiciones comerciales contenidas en los acuerdos multilaterales sobre ambiente (AMUMA) y su relación con los principios y disposiciones del GATT, ii) la transparencia de los reglamentos en materia de ambiente que puedan afectar al comercio, y iii) los efectos comerciales de las normas sobre embalaje y etiquetado orientadas a proteger el ambiente.²

En las dos últimas Rondas organizadas por la OMC se abordaron temas ambientales. De la Ronda de Tokio surgió el Código de Subsidios y Derechos Compensatorios, se debatió el uso de los subsidios como instrumento en la consecución de objetivos ambientales y se discutieron los posibles problemas comerciales derivados de la aplicación de regulaciones ambientales. En 1989 se estableció el Grupo de Trabajo sobre la Exportación de Mercancías cuya venta está prohibida en el País de Origen y Otras Sustancias Peligrosas.

En la Ronda de Uruguay se examinaron, desde la perspectiva ambiental, diversos temas en los grupos de Obstáculos Técnicos al Comercio, Agricultura, Propiedad Intelectual y Servicios. Pero lo más importante fue la firma del Acuerdo de Marrakech en 1994, con el que quedó establecida la Organización Mundial de Comercio y se acordó también la creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente.

2.1.1.1 El Comité de Comercio y Medio Ambiente

² González, Anabel, "Comercio Internacional y Medio Ambiente", *Comercio Exterior*, México, BANCOMEXT, 1993, Vol. 43, Núm. 9, Septiembre, Págs. 828-829.

El Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) fue establecido por decisión ministerial el 15 de abril de 1994, a partir de entonces ha funcionado como foro para lograr una solución positiva, coherente y transparente de las discrepancias entre comercio internacional y ambiente.

Del Acuerdo de Marrakech destacan los siguientes objetivos para el CCMA:

“Identificar la relación existente entre las medidas comerciales y las medidas ambientales con el fin de promover un desarrollo sostenible;

Hacer recomendaciones apropiadas sobre la necesidad de modificar o no las disposiciones del sistema multilateral de comercio, compatibles con el carácter abierto, equitativo y no discriminatorio del sistema...”³

El CCMA sintetizó este mandato en un programa de trabajo de diez puntos, los cuales fueron subdivididos en 1996 en dos grupos para un mejor análisis: los puntos relativos al acceso a los mercados (puntos 2, 3, 4 y 6), y los relativos a los vínculos entre la gestión ambiental internacional y el sistema de comercio (puntos 1, 5, 7 y 8). El punto nueve, se refiere al comercio de servicios y el 10 es único en su categoría. En el cuadro 4 se presenta dicho programa.

Cuadro 4. Programa de Trabajo del Comité de Comercio y Medio Ambiente

- | |
|---|
| <ol style="list-style-type: none">1. La relación entre normas y medidas comerciales adoptadas con fines ambientales, incluyendo las adoptadas en acuerdos multilaterales sobre medio ambiente.2. La relación entre normas comerciales y políticas comerciales con efectos en el comercio.3. a) La relación entre normas comerciales y cargas e impuestos aplicados con fines ambientales.
b) La relación entre normas comerciales y prescripciones aplicadas con fines ambientales a los productos, con inclusión de normas y reglamentos técnicos en materia de envase y embalaje, etiquetado y reciclado.4. Las disposiciones comerciales con respecto a la transparencia (es decir, la revelación total y puntual) de las medidas comerciales utilizadas con fines ambientales, y las políticas ambientales con efectos en el comercio.5. La relación entre mecanismos de solución de diferencias de la OMC y aquellos previstos en los acuerdos ambientales multilaterales.6. El potencial de las medidas ambientales para impedir el acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo, y los posibles beneficios de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio para el medio ambiente.7. La cuestión de la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen.8. La relación entre medio ambiente y el ADPIC (Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio).9. La relación entre el medio ambiente y el comercio de servicios.10. Las relaciones de la OMC con otras organizaciones, tanto no gubernamentales como intergubernamentales. |
|---|

Fuente: Cosby, Aaron et al. *Manual de Medio Ambiente y Comercio*, Winnipeg, IIDS-UNEP, 2001, Pág. 27.

Vale la pena hacer algunas consideraciones sobre estos puntos. El objetivo del primer punto ha sido identificar las disposiciones acordadas en la OMC o en los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA)⁴ que pueden ser utilizadas como medidas comerciales con fines ambientales. Con respecto a las disposiciones de la OMC, destacan las relativas a la no

³ Cosby, Aaron. et al., op. cit., Pág. 26.

⁴ En términos generales se define a un AMUMA como a todo acuerdo sobre cuestiones ambientales establecido entre más de dos partes, es decir, a todo acuerdo más grande que un acuerdo bilateral. De estos últimos el Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable estima que en el 2000 existían unos 1000 acuerdos. (Cosbey, Aaron, et al., op. cit., Págs. 12 y 14).

discriminación y a la transparencia, así como en el artículo XX, los incisos b y g del GATT, que serán abordados en el siguiente apartado. Referente a los AMUMA podemos decir que de los aproximadamente 200 que existen, sólo 20 de ellos contienen disposiciones comerciales y de estos un número aún menor tiene un significado notable para el binomio comercio-ambiente.

Son siete los AMUMA con referencias explícitas a los regímenes de comercio⁵ :

1. Convención Internacional sobre el Comercio de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

Creado en 1973 tiene el objetivo controlar el comercio de especies amenazadas y de sus partes, así como el de los productos fabricados a partir de tales especies. Sobre la base de un inventario de especies amenazadas elaborado por expertos establece distintos controles de comercio internacional, que van desde la prohibición hasta un sistema de licencias parciales. Este acuerdo fue firmado por 146 países.

2. El Protocolo de Montreal.

Establece un régimen de control para varias clases de sustancias químicas industriales con efectos nocivos sobre la capa de ozono. Haciendo uso de los principios precautorio y de responsabilidad común pero diferenciada ha prohibido la producción y uso de varias de estas sustancias, así como la prohibición de otras. Fue suscrito por 172 países.

3. El Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación.

Su creación surgió de la preocupación de los países en desarrollo por convertirse en vertederos de los desechos peligrosos que no podían ser eliminados en el mundo desarrollado. A su interior se han debatido temas como: las estrategias más adecuadas para controlar el movimiento de desechos peligrosos, establecer distinciones entre desechos y material reciclable, y el derecho de las partes a un consentimiento fundamentado previo.

El Convenio prohíbe la exportación de desechos peligrosos desde la OCDE a países no miembros. Este convenio fue acordado por 131 países, sólo 3 los han firmado y no ha sido ratificado.

4. El Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB).

Sus objetivos son conservar la diversidad biológica del planeta, hacer un uso sustentable de sus componentes y una participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos.

Los resultados obtenidos no son hasta ahora evidentes, ya que el mismo concepto de diversidad biológica es una noción científica relativamente nueva y difícil de comprender porque confronta los intereses económicos de las empresas de biotecnología con los

⁵ Cosby, Aaron, et al., *op. cit.*, Págs. 14-16.

derechos de los pueblos indígenas y comunidades locales. El Convenio ha sido ratificado por casi toda la comunidad internacional (183 países) excepto por los Estados Unidos.⁶

5. Convenio Marco sobre el Cambio Climático.

Aprobado durante la Conferencia de Río de 1992, tiene como objetivo la reducción de los gases de efecto invernadero a través de cambios en el patrón de las inversiones futuras, orientándolas hacia actividades que emitan menos gases de este tipo.

A finales de 1997 fue firmado el Protocolo de Kyoto, que establece los países comprometidos con la reducción de gases de efecto invernadero y los que no lo han hecho, así como las diversas instituciones que rigen la relación entre ellos. Se especula que para dar cumplimiento a las obligaciones del Protocolo se adopten políticas y medidas relativas al comercio. Si bien al 10 de junio del 2002 el Protocolo había sido ratificado sólo por 74 naciones de un total de 180, se está por cubrir el porcentaje requerido para poner en marcha las medidas acordadas.

6. Convenio de Róterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo (PIC) Relativo al Comercio de Sustancias Químicas Peligrosas y Plaguicidas.

El objetivo es permitir a los países en vías de desarrollo detener la importación de ciertas sustancias peligrosas si así lo estiman pertinente. Su puesta en marcha requirió de la participación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), las cuales estaban interesadas en establecer un sistema unificado de notificación que además garantizara la transparencia y rapidez de la información. Fue acordado por 62 países.

7. Protocolo sobre Bioseguridad.

Complementario al CBD, trata del intercambio comercial de la mayoría de las formas de organismos vivos genéticamente modificados, así como de los riesgos que tales organismos podrían representar para la diversidad biológica. Dada la incertidumbre científica respecto a sus consecuencias sobre la salud del hombre y de los ecosistemas, se permite a los miembros el uso del principio precautorio de una manera más clara que en ningún otro Acuerdo. Se firmó en mayo del 2000 y aún no ha sido ratificado por todos los 50 países interesados.

Las medidas comerciales en los AMUMA, como ya se mencionó, no son comunes. En el cuadro 5 se describen las medidas comerciales de cinco acuerdos.

Como es evidente, las restricciones comerciales contenidas en los AMUMA son fuente de conflicto, pues a los ojos de los intereses comerciales son sospechosas, sobre todo cuando se aplican a un país que no es miembro del AMUMA pero sí de la OMC. En el caso de un conflicto entre ambos sistemas legales primaría, según el principio de la *lex specialis*⁷, la disposición del AMUMA sobre la del sistema multilateral de comercio, ya que el primero incursiona en materia

⁶ Según el Reporte del Índice de Desarrollo Humano 2001, sólo cuatro países no han ratificado el Convenio sobre Diversidad Biológica: Estados Unidos, Kuwait, Libia y Tailandia. (PNUD, *Informe Sobre Desarrollo Humano 2001*, México, Mundi-Prensa, Págs. 204-206).

⁷ Quiere decir que la ley especial prima sobre la general.

comercial con propósitos muy específicos, en tanto que el segundo regula el comercio en general.⁸

Cuadro 5. Medidas Comerciales en algunos AMUMA

Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos, de los desechos peligrosos y su eliminación: Las partes pueden exportar desechos peligrosos solamente a otra parte que no haya prohibido su importación y que consienta por escrito en la importación. Las partes no pueden realizar importaciones ni exportaciones con países que no son parte aunque si sean signatarios de la OMC. Lo que puede generar problemas en cuanto a la aplicación del principio de nación más favorecida. Están asimismo obligadas a impedir la importación o exportación de desechos peligrosos, si tienen motivo para creer que los desechos no serán tratados de forma ambientalmente racional en su lugar de destino.

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres: La CITES prohíbe el intercambio comercial internacional de las especies amenazadas enumeradas en una lista convenida. También reglamenta y vigila (mediante el otorgamiento de permisos, fijación de contingentes y otras medidas restrictivas contrarias al GATT) el comercio de otras especies que podrían llegar a verse amenazadas. El sistema de clasificación de CITES parece estar en contradicción con el principio de la nación más favorecida, ya que permite el comercio del mismo producto de un país y no de otro. Para CITES, la distinción del producto se basa en que la especie en un país está en peligro mientras que en el otro no.

Protocolo de Montreal: El Protocolo enumera ciertas sustancias que son agotadoras del ozono, y prohíbe el comercio de las mismas entre partes y no partes. Pueden aplicarse prohibiciones similares contra las partes como consecuencia del incumplimiento del Protocolo. Se autoriza la prohibición de la importación de productos fabricados con sustancias que consumen la capa de ozono aunque no las contengan; prohibición que se basa en los métodos de elaboración y producción y que no justifica el GATT.

Convenio de Róterdam sobre PIC: De la lista convenida de sustancias químicas y plaguicidas, las partes pueden decidir cuáles no pueden manejar sin riesgo y que, por lo tanto, no importarán. Cuando hay intercambio comercial de sustancias controladas se deben cumplir los requisitos en materia de etiquetado e información. Las decisiones tomadas por las partes deben ser neutrales desde el punto de vista comercial: si una parte decide no consentir la importación de una sustancia química determinada, debe también suspender la producción nacional de dicha sustancia para uso interno, así como las importaciones provenientes de cualquier país que no sea parte del convenio.

Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad: Las partes pueden restringir la importación de ciertos organismos genéticamente modificados como parte de un procedimiento de gestión de los riesgos cuidadosamente especificados. Los organismos vivos genéticamente modificados que serán liberados intencionalmente en el medio ambiente están sujetos a un procedimiento de acuerdo fundamentado previo, y los que están destinados al consumo como alimento humano, forraje o para procesamiento deben ir acompañados de documentos que los identifiquen como tales.

Fuente: Cosby, Aaron et al. *Manual de Medio Ambiente y Comercio*, Winnipeg, IIDS-UNEP, 2001, Págs. 18 y 19; Botero Thiriez, Manuela (editora), "Los acuerdos ambientales multilaterales y el sistema multilateral de comercio", *Puentes. Entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible*, Ginebra, ICTSD-Fundación Futuro Latinoamericano, Septiembre-Octubre, 1999, Pág. 3.

Una comparación de los principios (algunos de ellos mencionados con anterioridad) que subyacen a los AMUMA y a la OMC permite tener una idea de la complejidad de la situación. En efecto, ambos regímenes se estructuran en torno a principios radicalmente diferentes. En materia ambiental, se reconocen los siguientes principios fundamentales:

- **Soberanía de los estados.** La explotación de los recursos naturales es decisión de cada Estado de acuerdo a sus políticas ambientales, asegurando que las actividades realizadas en áreas bajo su control no afecten áreas fuera de su jurisdicción.

⁸ Botero Thiriez, Manuela (editora), "Los acuerdos ambientales multilaterales y el sistema multilateral de comercio", *Puentes. Entre el Comercio y el Desarrollo Sostenible*, Ginebra, ICTSD-Fundación Futuro Latinoamericano, Septiembre-Octubre, 1999, Pág. 2.

- **Buena vecindad y cooperación internacional.** Los Estados deben promover un clima de armonía internacional y apoyo mutuo.
- **Desarrollo sostenible.** El desarrollo debe tender de manera integral a promover la equidad social, la sustentabilidad ambiental y el progreso económico.
- **Precaución.** La incertidumbre científica sobre eventuales daños serios e irreversibles al ambiente no debe obstaculizar la toma de decisiones para proteger al ambiente.
- **Prevención.** Las acciones preventivas deben prevalecer sobre las medidas *ex post*.
- **El que contamina paga.** Quien con su acción ha contribuido a la contaminación del ambiente, debe aportar de manera equitativa a su reparación.
- **Responsabilidad común pero diferenciada.** Todos los Estados comparten responsabilidades comunes para alcanzar el desarrollo sostenible, pero al ser los países industrializados responsables en mayor medida de los problemas ambientales globales, deben contribuir a su solución de manera proporcional.

Por su parte, el sistema multilateral de comercio se funda en los principios de:

- **Nación más favorecida.** Cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por un miembro de la OMC a un producto originario de otro miembro o destinado a él debe ser concedido inmediatamente e incondicionalmente a los productos similares originarios de los territorios de los demás miembros.
- **Trato nacional.** Se debe dar a los productores extranjeros el mismo trato que se da a sus similares nacionales.
- **Protección mediante aranceles.** Toda protección a las ramas de producción nacional debe hacerse mediante aranceles.
- **Reducción de aranceles.** Los aranceles deben mantenerse dentro de ciertos límites o eliminarse progresivamente.
- **Transparencia.** Los países deben hacer públicas sus regulaciones sobre el comercio y administrar tales regulaciones de manera uniforme e imparcial.

Estos principios reflejan los objetivos y estrategias de cada régimen. En el ambiental la diversidad es rescatada (a través del principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas), en tanto que en el comercial se tiende a uniformizar el escenario internacional (mediante el principio de la nación más favorecida).

No obstante, el CCMA ha defendido la idea de que la mejor solución a los problemas ambientales mundiales y transfronterizos es a través de acuerdos multilaterales, y recomienda evitar las medidas unilaterales. Por ello, aunque en la mayor parte de los AMUMA aún está restringida la aplicación de restricciones comerciales, en el CCMA existen propuestas para ampliar esta posibilidad, en especial destaca la propuesta de crear una *ventana ecológica* que permitiría el uso de medidas comerciales discriminatorias contra países que no son parte de los AMUMA.⁹

En el punto 2 se señala la preocupación e interés del CCMA por suprimir las restricciones y distorsiones al comercio que pueden resultar perjudiciales tanto al comercio como al ambiente. Por ejemplo, los altos aranceles, la progresividad arancelaria, las restricciones a las exportaciones, las subvenciones y las barreras no arancelarias.

⁹ Comercio y Medio Ambiente en la OMC, Base de datos de la OMC. (www.wto.org.sección Medio Ambiente).

Del punto 3 del Programa la preocupación central del CCMA, respecto a los programas de etiquetado ecológico, es hacer valer el respeto al principio de no discriminación. Por ello, afirma que el etiquetado puede ser un instrumento eficaz de política ambiental siempre y cuando “se garantice la adecuada transparencia en su preparación, adopción y aplicación, dando incluso oportunidades para que participen en su elaboración las partes interesadas de otros países”.¹⁰ Además, señala los conflictos que pueden derivarse de la aplicación de ecoetiquetas basadas en la discriminación de PMP no relacionados con el producto.

El CCMA resalta la importancia de la transparencia en asuntos relacionados con el comercio y el ambiente en el punto 4. Se sostiene que las disposiciones en materia de transparencia de las medidas comerciales con impacto ambiental, garantizan el adecuado funcionamiento del sistema multilateral de comercio, contribuyen a que no se produzcan restricciones y distorsiones innecesarias al comercio, difunden información sobre las oportunidades de mercado y ayudan a evitar conflictos comerciales. Para fortalecer la transparencia al interior de la OMC, en el CCMA se lleva a cabo la elaboración de una Base de Datos Ambientales que contiene todas las notificaciones de medidas ambientales relacionadas con el comercio y que está a disposición de todos los miembros.

Con respecto al tema de la solución de diferencias señalado en el punto 5, el debate en el CCMA ha girado en torno a definir cuál es el foro más apropiado para solucionar las diferencias que surjan cuando se apliquen medidas comerciales derivadas de los AMUMA: la OMC o los mecanismos propios de los AMUMA. Los miembros han acordado que si las partes en conflicto son signatarios del AMUMA en cuestión, entonces éste sería el foro adecuado; pero si la diferencia se plantea con algún país que no es parte del AMUMA, la OMC sería lo reemplazaría.

El objetivo es evitar que los países puedan imponer determinadas normas con fines proteccionistas del comercio sobre la base de las excepciones establecidas en el artículo XX del GATT (ver sección 2.1.1.2). La tarea del Órgano de Solución de Diferencias es determinar si las medidas aplicadas se justifican como regulaciones ambientales legítimas.¹¹ Sin embargo, el CCMA confía en que la mayor coordinación entre los responsables de las políticas comerciales y ambientales de cada país, evitará situaciones de conflicto derivadas de la aplicación de medidas comerciales acordadas en los AMUMA.

En el punto 6 queda expresada la preocupación de los países en desarrollo de que las políticas encaminadas a la protección ambiental sean utilizadas como una excusa contra sus exportaciones y lleve a una nueva ola proteccionista por parte del mundo desarrollado.

El séptimo punto del Programa también recoge una preocupación de los países en desarrollo, el hecho de que se les exporten determinados productos tóxicos o peligrosos sin informarles sobre los peligros que pueden representar para el ambiente o la salud pública. En la OMC se defendió el derecho de los países importadores a estar informados y rechazar cualquier producto que consideren dañino, sin embargo, el CCMA no asume como propio el análisis de cuestiones estrictamente ambientales, dejando este papel a los AMUMA y organizaciones intergubernamentales especializadas.

¹⁰ *Ibidem.*

¹¹ Laranch, María Angélica. *op. cit.*, Pág. 22.

En este punto cabe destacar que la labor del CMMA se basa en dos principios importantes:

- “La OMC sólo es competente para ocuparse del comercio. Dicho de otro modo, en las cuestiones ambientales su única tarea es estudiar los problemas que surgen cuando las políticas de medio ambiente tienen consecuencias significativas para el comercio. La OMC no es un organismo que se ocupe del medio ambiente. Sus miembros no quieren que intervenga en las políticas ambientales nacionales o internacionales, o que establezca normas a este respecto. Otros organismos especializados en cuestiones ambientales están mejor capacitados para realizar esas tareas.
- Si el Comité determina la existencia de problemas, las soluciones tienen que seguir ajustándose a los principios del sistema de comercio de la OMC.”¹²

Así, el CCMA entra en ejercicio sólo cuando en un acuerdo ambiental se introducen medidas con efectos comerciales, ya sean restricciones o prohibiciones.

El porqué en el punto 8 se aborda la relación entre el ambiente y el Acuerdo sobre los Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio, se explica por la importancia de facilitar el acceso a las tecnologías y productos ecológicamente racionales, sin embargo, como puede verse en las secciones 1.4.5 y 4.2.2.5 este tema ha sido objeto de amplios debates.

Con relación al punto 9, el objetivo central es la determinación de las disposiciones contenidas en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios que se vinculan con el ambiente. El último punto es importante porque fortalece el reconocimiento de vínculos entre el comercio y el ambiente.

2.1.1.2 Acuerdos con disposiciones relacionadas al ambiente

Al interior de la OMC existen tres acuerdos claves que contienen, explícita o implícitamente, cuestiones relativas al ambiente: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.

El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), 1994

Dentro del GATT los artículos I, III, XI y XX contienen disposiciones relativas al ambiente. El artículo I se refiere al trato de nación más favorecida y significa que cualquier trato especial o beneficio concedido a las mercancías o servicios provenientes de otro país debe ser igualmente concedido a todos los demás miembros del Acuerdo. Es decir, todos los productos similares, nacionales o importados, deben recibir el mismo trato. Este principio garantiza que todos los miembros compartan las ventajas de cualquier medida que se adopte para reducir los obstáculos al comercio. Excepciones a este principio son la firma de Acuerdos de Comercio Regional y la firma de Acuerdos de Trato Preferencial para los países en desarrollo.

¹² Comercio y Medio Ambiente en la OMC, op. cit.

En el artículo III se establece el trato nacional y estipula que las mercancías importadas no deben recibir un tratamiento distinto a las mercancías similares de origen nacional. Por lo que queda prohibido la aplicación de legislaciones nacionales que otorguen un trato *menos favorable* a las importaciones.

El debate se centra en la definición de *productos similares*, ya que la dificultad para establecer la similitud entre las mercancías es origen de conflictos, mientras una parte puede argumentar que se trata de un producto no similar, la otra puede considerarla como un sustituto. Como parte de la solución, la OMC ha desarrollado los siguientes criterios para determinar si existe similitud entre determinados productos: el uso final del producto, los gustos y hábitos de los consumidores, la posibilidad de sustitución comercial y las propiedades, naturaleza y calidades de los productos.¹³

Estos dos artículos refieren el principio más importante en que se basan las normas del sistema multilateral de comercio: la no discriminación. Su importancia radica en impedir el abuso de las políticas ambientales y su utilización como proteccionismo encubierto y asegura que las políticas nacionales de protección ambiental no hagan distinciones arbitrarias entre los productos extranjeros y los de origen nacional, o entre los productos importados de distintos interlocutores comerciales.

El artículo XI del GATT es relativo a las restricciones cuantitativas y licencias, y establece la obligación de los miembros a convertir todas las restricciones basadas en el volumen (cuotas o licencias de importación o exportación) en tarifas, ya que las primeras generan más distorsiones que las medidas basadas en precios como los aranceles o los impuestos. Los productos agrícolas en general están exentos de esta disposición.

El Convenio de Basilea, que regula el comercio de desechos peligrosos, y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) entran en conflicto con esta disposición, ya que imponen requisitos de licencias o permisos para el comercio de los materiales y especies bajo su control.

El artículo XX del GATT, relativo a las excepciones, es el que ha generado mayor controversia con relación al ambiente. El artículo establece lo siguiente:

“A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

“... b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;

“... g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales;...”¹⁴

¹³ Cosby, Aaron. et al, *op. cit.*, Pág. 31.

¹⁴ *Comercio y Medio Ambiente en la OMC*, op. cit.

Así, se permite a los miembros adoptar las medidas comerciales que sean necesarias para proteger la salud humana y animal y preservar los vegetales y la seguridad de los recursos naturales agotables. Los incisos b) y g) significan un relajamiento de las disposiciones concernientes al trato nacional y al tratamiento de nación más favorecida a favor del ambiente, mientras que el párrafo introductorio asegura que las medidas incompatibles con el GATT no se traduzcan en discriminaciones injustificables, arbitrarias o proteccionismos encubiertos.

Para evitar que esta situación pueda darse, los países que deseen hacer uso de las excepciones del artículo XX deben satisfacer: la *justificación provisional* demostrando la aplicabilidad de los incisos b) y g); y la *justificación final*, demostrando que la medida no contradice el párrafo introductorio. El país que demanda una excepción bajo el inciso b) debe cumplir con los siguientes requisitos para demostrar que la medida es necesaria¹⁵:

1. Demostrar la necesidad de proteger el ambiente propio. Es necesaria la comprobación científica, en caso de ser posible, para evitar alguna discriminación injustificada.
2. Demostrar la necesidad de utilizar una medida comercial para cumplir con tal fin.
3. Asegurar, en el caso de aplicarse una medida con efectos sobre el comercio, que sea la menos restrictiva y que cause menor distorsión al comercio.

En el caso de excepciones amparadas por el inciso g), es necesario demostrar tres cosas:

1. Que la legislación nacional está asociada a la conservación de recursos naturales agotables.
2. Que se aplicarán conjuntamente restricciones en el ámbito interno a la administración, producción o consumo del recurso a ser conservado.
3. Que existe estrecha relación entre la medida con impactos sobre el comercio y los fines de conservación.

Finalmente, deben pasarse las pruebas contenidas en el párrafo introductorio: verificar que la aplicación de la medida no constituye un medio de discriminación arbitrario, una discriminación injustificable, o una restricción encubierta al comercio internacional. Aunque estos términos no se encuentran bien definidos, existe una serie de criterios que conducen a no pasar las pruebas, por ejemplo:

- Un país no puede obligar a otro a adoptar tecnologías o medidas ambientales específicas, debe respetarse el derecho a emplear distintas tecnologías y medidas cuyo resultado sea el mismo.
- Deben tomarse en cuenta las diferencias de condición económica, social, cultural, etc. de los distintos países cuando se aplica una medida.
- Antes de promulgar medidas comerciales debe buscarse negociar con el o los países exportadores.
- Los países afectados por las medidas comerciales deben contar con el tiempo suficiente para realizar ajustes.
- Los países o productores afectados deben tener acceso a un procedimiento justo y transparente, así como a procedimientos de apelación y garantías procesales apropiadas, para que se pueda reconsiderar la aplicación de la medida.

¹⁵ Cosby, Aaron. et al, *op. cit.*, Págs. 32 y 33.

El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (AOTC)

En este Acuerdo se reconoce la necesidad de proteger al ambiente, y para cumplir con este objetivo permite la adopción de medidas restrictivas al comercio como: reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad, siempre que se cumplan las prescripciones en materia de no discriminación y transparencia.

Los reglamentos técnicos se refieren a las características de los productos y de los Procesos y Métodos de Producción (PMP), e incluyen disposiciones sobre embalaje y etiquetado. Mientras que las normas que pueden incluirse son las ambientales, de salud, laborales u otras, que un producto debe respetar durante su ciclo de vida.

“Algunos elementos importantes del Acuerdo son los siguientes:

- No discriminación en la preparación, adopción, y aplicación de reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad.
- Evitar obstáculos innecesarios al comercio.
- Adopción de normas internacionales en la medida de lo posible.
- Garantía de la transparencia de esas medidas, mediante su notificación por los gobiernos a la Secretaría de la OMC y el establecimiento de servicios nacionales de información.”¹⁶

En opinión de algunos especialistas¹⁷, los criterios de transparencia que encierra el AOTC son garantía suficiente de que los reglamentos técnicos no restringen el intercambio más allá del objetivo de proteger la salud o la seguridad humana, la vida o salud animal, y el ambiente; por lo que es injustificada la preocupación de los países en desarrollo de que algunos estándares ambientales puedan servir como protección comercial encubierta. Sin embargo, existen casos como el del embargo atunero, donde los PMP han servido, injustificadamente, para impedir las exportaciones de esta especie al mercado estadounidense.

El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF)

Este Acuerdo permite a los miembros establecer medidas sanitarias y fitosanitarias con el objetivo de proteger a los humanos, las plantas y los animales contra los peligros derivados del traslado de plantas, animales y alimentos en el comercio internacional. Peligros que pueden provenir de:

- Plagas, enfermedades y organismos asociados con enfermedades que ingresan al país con las mercancías comercializadas, y de
- Productos químicos, fertilizantes, plaguicidas y herbicidas, toxinas, medicamentos veterinarios contenidos en alimentos, bebidas o alimentos para animales.¹⁸

También se establece que tales medidas han de basarse en principios científicos, debe realizarse una evaluación del riesgo y cumplirse con los principios de no discriminación y de transparencia, todo ello para asegurar que no se constituyan en obstáculos innecesarios al

¹⁶ Comercio y Medio Ambiente en la OMC, op. cit.

¹⁷ Laranch, María Angélica. op. cit., Pág. 16.

¹⁸ Cosby, Aaron. et al, op. cit., Pág. 34.

comercio y no discriminen de manera arbitraria o injustificable entre miembros en los que prevalezcan condiciones similares.

En el Acuerdo se insta a los miembros a adaptar sus medidas sanitarias y fitosanitarias a las características de las zonas (regiones, países o partes de países) de origen de sus importaciones. Además, existe una disposición que permite la aplicación del principio precautorio en caso de falta de información científica actualizada, lo que valida la toma de medidas temporales.

*Otros Acuerdos*¹⁹

Existen otros acuerdos con disposiciones relativas al ambiente. En el Acuerdo sobre Agricultura los miembros se comprometen a una reforma agrícola que proteja al ambiente, además se exime del programa de reducción de ayuda interna al sector agrícola con relación a los pagos directos relacionados con programas ambientales.

Sin embargo, el comercio de los productos agrícolas es uno de los temas más debatidos entre los miembros de la OMC, sobre todo entre la Unión Europea y los Estados Unidos por la eliminación de subsidios a los productores agrícolas, que en 1999 sumaron 361 mil millones de dólares en los países de la OCDE. Dado que estos apoyos representan casi el 40% de la facturación total de los productos agrícolas constituyen una gran desventaja para los países que, como México, carecen ya de una política de apoyo al sector agrícola.²⁰

En el Acuerdo General sobre Comercio de Servicios se retoma el artículo XX del GATT, por lo que se permiten exenciones al cumplimiento de las disposiciones del GATT cuando estén en riesgo la salud humana y animal o el ambiente.

El Acuerdo de Subvenciones y Medidas Compensatorias permite las llamadas *subvenciones no recurribles* para promover la adaptación de instalaciones existentes a nuevas exigencias ambientales, impuestas mediante leyes o reglamentos que supongan mayores obligaciones o una mayor carga financiera para las empresas.

El Acuerdo sobre los Aspectos de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC), permite a los miembros denegar la patente de invenciones cuando se pone en peligro al ambiente. También pueden excluir de la patentabilidad a plantas o animales por razones éticas o de otro tipo.

El Acuerdo sobre Compras del Sector Público, el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio y los grupos de trabajo sobre políticas de inversión y competencia cuentan también con disposiciones relativas al cuidado ambiental.

Es evidente que las disposiciones en materia de comercio relacionadas con el ambiente se han incrementado con el paso del tiempo en el GATT y ahora al interior de la OMC, debido a que es un foro donde se ha realizado la mayor parte del debate comercio-ambiente, del cual se desprenden dos posturas²¹:

¹⁹ Comercio y Medio Ambiente en la OMC, op. cit.

²⁰ Gazcón, Felipe. "La OMC, capaz de eliminar el proteccionismo agrícola", *El Financiero*, México, 9 de junio de 2000, Pág. 16.

²¹ Aschentrupp Toledo, Hermann. "La Organización Mundial de Comercio y los retos del intercambio multilateral", *Comercio Exterior*, México, BANCOMEXT, Vol. 45, Núm. 11, Noviembre, 1995, Págs. 852 y 853.

- La de los países en desarrollo, ricos en recursos naturales, que reconocen la importancia y necesidad de considerar la protección al ambiente en las políticas socioeconómicas y comerciales, pero también argumentan que las políticas ambientales deben ser sensibles a las necesidades de comercio y desarrollo de las naciones; defendiendo así su derecho a utilizar los recursos en pro de su desarrollo. Temen que la protección al ambiente se convierta en excusa contra sus exportaciones desatando un proteccionismo encubierto.
- La de los países desarrollados, que argumentan que la protección del ambiente no debe utilizarse como ventaja comparativa (ecodumping) y que el uso de medidas comerciales que procuran un manejo sustentable de las exportaciones de los países en desarrollo no debe verse como proteccionismo, sino como una legítima protección al ambiente.

Además de este conflicto de intereses, el asunto no ha sido fácil de tratar por varias razones: la aplicación de medidas comerciales derivadas de los AMUMA genera conflictos, ya que no todos los países son signatarios de los mismos; existen serias dificultades y una falta de mecanismos claros para determinar si los productos en cuestión son similares o no; y las políticas y estándares ambientales basados en el ciclo de vida de los productos contradicen las disposiciones del GATT orientadas a los productos en sí mismos, y no en sus PMP.

Sin embargo, a pesar de los esfuerzos descritos arriba, en la OMC siguen existiendo huecos que impiden dar solución a las incertidumbres entre el comercio y el ambiente, sobre todo por anteponer los flujos comerciales y el crecimiento económico al cuidado ambiental, y por no reconocer los impactos bidireccionales entre ambos elementos como señalé en el primer capítulo. En un estudio Håkan Nordström y Scott Vaughan, ambos de la OMC, concluyeron sobre varios aspectos de este debate que expresan la postura de la institución:

- “1. La mayoría de los problemas ambientales son consecuencia de procesos de producción contaminantes, de determinadas pautas de consumo, y de la eliminación de productos de desecho; el comercio en sí, exceptuando la contaminación derivada del transporte de mercancías, rara vez es la raíz última de la degradación ambiental;
2. La degradación ambiental tiene lugar porque no siempre se obliga a los productores y a los consumidores a sufragar el costo de sus actividades;
3. La degradación ambiental se ve a veces acentuada por errores de política general, incluidas las subvenciones a actividades que contaminan y degradan los recursos, como las subvenciones a la agricultura, la pesca y la energía;
4. Si se pusieran en vigor políticas ambientales adecuadas, el comercio contribuiría indudablemente al aumento del bienestar;
5. Por lo general, los obstáculos al comercio constituyen políticas ambientales deficientes;
6. No todas las normas ambientales deben necesariamente armonizarse para todos los países;
7. Los efectos en la competitividad de las reglamentaciones ambientales son poco importantes en la mayoría de las ramas de producción;
8. Para las empresas, un cierto prestigio en materia ambiental es a menudo más una ventaja que una desventaja en el mercado internacional, aunque los costos de producción sean algo más altos;

9. Hay pocas pruebas de que las industrias contaminantes tiendan a emigrar de los países desarrollados a los países en desarrollo para reducir los costos derivados de la observancia de las normas ambientales;
10. Sin embargo, las medidas ambientales resultan a veces inútiles como consecuencia de la preocupación que suscita la competitividad, lo que pone de manifiesto la necesidad de estrechar la cooperación internacional sobre cuestiones ambientales;
11. El crecimiento económico, impulsado por el comercio, puede ser parte de la solución de la degradación ambiental, pero no es en sí mismo suficiente para mejorar la calidad del medio ambiente; el aumento de los ingresos debe traducirse en la adopción de normas ambientales más estrictas;
12. No todos los tipos de crecimiento económico son igualmente beneficiosos para el medio ambiente;
13. La rendición de cuentas por las autoridades públicas y el buen gobierno son elementos esenciales de una buena política ambiental, incluso a nivel internacional;
14. La cooperación internacional efectiva es esencial para proteger el medio ambiente, sobre todo en lo que respecta a los problemas ambientales transfronterizos y mundiales;
15. El modelo cooperativo de la OMC, basado en derechos y obligaciones de carácter jurídico, podría servir como modelo para el establecimiento de una nueva estructura mundial de cooperación en la esfera del medio ambiente.”²²

Las manifestaciones sociales en torno a la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC en Noviembre de 1999 en Seattle²³, presionaron a la organización para, entre otros asuntos, empezar a resolver verdaderamente, las tensiones entre el comercio y la protección ambiental. En este sentido Daniel Esty, director del Yale Center for Environmental Law and Policy, y uno de los principales investigadores de la asociación Global Environment & Trade Study (GETS), expresó que en la Reunión de Doha, Qatar, celebrada en noviembre del 2001, se pueden notar avances toda vez que “la OMC reconoce su responsabilidad institucional en la sensibilidad ambiental”.²⁴

2.1.2 La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE)

La OCDE se estableció en 1960 con la finalidad de obtener una mayor coordinación de las políticas económicas de sus integrantes, que a la fecha suman 30 naciones. La variedad de los problemas analizados dentro de la OCDE incluye las políticas relacionadas con ambiente, comercio internacional, agricultura, industria, ciencia y tecnología, empleo, educación y otras áreas.

²² Nordström, Håkan y Scott Vaughan. *Estudios especiales: Comercio y Medio Ambiente*, (www.wto.org, sección Medio Ambiente).

²³ En esa ocasión 50 000 personas tomaron el control del centro de la capital del estado de Washington y terminaron con la Ronda del Milenio de la OMC. Este hecho detonó manifestaciones en muchos otros foros internacionales: en la Cumbre de las Américas en Québec, en la Reunión del FMI y del BM en Praga, en el Foro Económico de Davos en el 2000, etc. (Página web de El Clarín, <http://ar.clarin.com/diario/2001-07-01/i-03001.html>).

²⁴ GETS. WTO Doha declarations makes some progress on environment, 15 de noviembre de 2001, servicio informativo del INCA. (www.inca.org).

La opinión de la OCDE respecto a la relación comercio-ambiente ha quedado expresada en diversos documentos:

“En términos generales, la liberalización del comercio tendrá efectos positivos sobre el ambiente ya que permite una mejor asignación de los recursos, promueve el crecimiento económico, eleva el nivel general de bienestar, e implementa políticas ambientales más eficaces. Los gobiernos de la OCDE ven la liberalización del comercio como un agente positivo que puede proveer de recursos para el mejoramiento ambiental, particularmente a los países en desarrollo y a los países en transición.

En ausencia de políticas ambientales eficaces, incluyendo las dirigidas a la internalización de costos ambientales, o cuando existen políticas internas distorsionantes, el incremento de la actividad económica generada con la liberalización comercial puede contribuir a los problemas ambientales. Los efectos ambientales de la liberalización del comercio –positivos y negativos- dependerán del país, sector y circunstancias particulares.”²⁵

La OCDE es uno de los organismos internacionales pioneros en el análisis del binomio comercio-ambiente. A principios de los setenta el debate de este tema condujo al todavía único acuerdo internacional sobre aspectos generales del comercio internacional y las políticas ambientales que existe: la recomendación del Consejo de la OCDE sobre los Principios Guía Concernientes a los Aspectos Económicos Internacionales de las Políticas Ambientales adoptado en 1972²⁶.

Entre estos Principios Guía se encuentra el de *quién contamina paga*, que en ese momento significaba que aquél que contamina debe costear todas las medidas necesarias para cumplir la normatividad y criterios en materia ambiental. Actualmente, el principio ha evolucionado hasta transformarse en un principio más amplio de internalización de costos: el que contamina debe costear todo el daño que sus actividades hayan causado al ambiente. Se reconoce que parte de este costo será transferido vía precio a los consumidores, pero el principio también sirve para modificar los patrones de consumo hacia bienes menos contaminantes, ya sea en su consumo o producción.²⁷

Al interior de la OCDE se han discutido otros temas importantes al ambiente y el comercio: la armonización de estándares ambientales, el principio de no discriminación (trato nacional y trato de nación más favorecida), impuestos compensatorios a las importaciones y devoluciones a las exportaciones, el principio precautorio, la transparencia y consultación, y la cooperación intergubernamental.

2.1.2.1 Grupo Conjunto de Trabajo sobre Comercio y Medio Ambiente

Los esfuerzos de la OCDE en este tema llevaron en 1991 a la conformación de un Grupo de Trabajo Conjunto sobre Comercio y Medio Ambiente (GTC), integrado por los ministros de comercio y ambiente de cada uno de los países miembros, para integrar los asuntos ambientales con las políticas económicas y sectoriales de comercio, fiscal, energía, agricultura, transporte, etc.

²⁵ OECD. *Economic Globalisation and the Environment*, Francia, 1997, Pág. 46.

²⁶ Stevens, Candice. *op. cit.*, Pág. 103.

²⁷ Cosby, Aaron. et al, *op. cit.*, Pág. 34.

Para cumplir con su objetivo cuenta con el apoyo de la Dirección de Ambiente y la Dirección de Comercio de la OCDE, además mantiene lazos de cooperación con la Organización Mundial de Comercio, el programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Conferencia de las Naciones Unidas para el Comercio y el Desarrollo.

Algunos de los temas del Programa del Grupo de Trabajo Conjunto son:

1. Desarrollar metodologías para la valuación ambiental de los impactos de los acuerdos de liberalización comercial.

En octubre de 1999 se realizaron reuniones de las que se derivaron las siguientes metas:

- Desarrollar metodologías para valorar los impactos de los acuerdos de liberalización comercial sobre los estándares ambientales internacionales y los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente.
 - Desarrollar sistemas para identificar los *trade-offs* que surgen cuando se consideran los impactos económicos, ambientales y sociales de los acuerdos comerciales.
 - Intercambiar experiencias sobre metodologías y modelos económico-comercio-ambientales.
 - Aplicar modelos de equilibrio general computable a los sectores forestal y agrícola.
 - Profundizar en el análisis de los efectos regulatorios o legales.
 - Mejorar el desarrollo de indicadores de impacto ambiental, especialmente los referidos a la diversidad biológica.
2. Intensificar la investigación sobre el amplio rango de impactos ambientales derivados de acuerdos comerciales, especialmente en los sectores energético y agrícola, y en el mercado de bienes y servicios ambientales.

Los efectos ambientales del comercio y la liberalización comercial han sido analizados desde la perspectiva del producto, de la escala, de la estructura y de la regulación; algunas de sus conclusiones han sido las siguientes.

En referencia a los efectos sobre la producción, la OCDE concluye que el comercio acelera la difusión de los procesos productivos más limpios. Sin embargo, el comercio y la liberalización comercial también pueden generar efectos negativos, a través del movimiento internacional y del intercambio de productos pueden dañar al ambiente o al ecosistema mediante el comercio de desechos peligrosos, las emisiones de desperdicios al agua y al aire, etc.

En cuanto a la escala, algunos efectos ambientales pueden atribuirse a la sobre expansión de la actividad económica y del comercio. Estos efectos pueden ser positivos y negativos. La visión convencional es que el comercio genera, por la expansión de la actividad económica y la liberalización del comercio, incrementos en la eficiencia de los mercados internacionales, permitiendo la generación y una mejor asignación de recursos financieros que pueden dedicarse a la protección ambiental. De acuerdo con esta visión, el comercio puede tener efectos positivos sobre el ambiente a través de incrementos en el ingreso per cápita y por posibilitar la creación de fondos ambientales. Sin embargo, la expansión de la actividad económica implica un mayor uso de los recursos y mayor contaminación.

Con relación a los efectos sobre la estructura, estos están en función de los cambios en la economía internacional, de la intensidad de la producción y del consumo, de la valuación apropiada de los acervos ambientales, de la internalización de los costos ambientales y de las barreras al comercio.

En cuanto a los efectos sobre la regulación, estos dependen de los cambios en las políticas ambientales para regular la producción y proteger al ambiente. Por ejemplo, la liberalización comercial podría, a través de los acuerdos firmados, armonizar las políticas ambientales en dirección a una mayor rigidez o hacia su relajamiento.

3. Fomentar la transparencia y la realización de consultas²⁸.

En circunstancias donde una medida ambiental doméstica tenga impactos comerciales sobre otros países, o si alguna medida comercial tiene impactos ambientales sobre otros países, los gobiernos deben permitir a los afectados el acceso a la información.

La OCDE recomienda a los gobiernos fomentar la interacción y cooperación entre los funcionarios responsables de las políticas comerciales y ambientales.

Se reconoce la importancia de las Organizaciones No Gubernamentales en el desarrollo de las políticas comerciales y ambientales, por lo que promueve que sean consultadas por los gobiernos.

En general, entre los temas de la relación comercio-ambiente que la OCDE ha tomado en cuenta para elaborar documentos de análisis se encuentran los siguientes²⁹:

1. *Armonización de las normas ambientales.* Se busca reunir elementos útiles para la armonización o el incremento de la compatibilidad de normas ambientales relacionadas con productos, a menos que existan razones válidas para mantener las diferencias. Como por ejemplo, las desigualdades en la capacidad de cada país para asimilar la contaminación, las prioridades sociales y los diversos grados de industrialización.
2. *Efectos de la liberalización comercial en el ambiente.* La tarea consiste en identificar los potenciales efectos positivos y negativos en el ambiente de la liberalización comercial en los ámbitos regional e internacional.
3. *Procesos y métodos de producción (PMP).* El propósito es desarrollar un marco conceptual para identificar los efectos nacionales, transfronterizos y mundiales en el ambiente y el comercio provenientes de medidas ambientales para los PMP.
4. *Uso de medidas comerciales para alcanzar objetivos ambientales.* Con la preparación de una tipología de medidas comerciales basadas en regulaciones y normas ambientales para los PMP, se espera precisar aspectos referentes a:

²⁸ OECD. *Trade and Environment*, Paris, 1993, Pág. 11.

²⁹ Corona Guzmán, Roberto. "Comercio y ambiente: armonización y sanciones en el campo multilateral", *Comercio Exterior*, México, BANCOMEXT, Vol.44, Núm. 5, Mayo, 1994, Pág. 406.

- la motivación ambiental para aplicar medidas comerciales correspondientes a los PMP y a las normas sobre productos,
 - la cobertura geográfica nacional, transfronteriza o mundial de los problemas ambientales por la aplicación de medidas comerciales, y
 - la relación de las medidas comerciales con las legislaciones y acuerdos nacionales, regionales o mundiales.
5. *El análisis del ciclo de vida del producto.* El objetivo es identificar medidas comerciales relacionadas con el ciclo útil del producto, particularmente el ecoetiquetado, el ecoempaquetado y los programas de reciclado.
 6. *Metodologías para exámenes, revisiones y seguimientos de las políticas y acuerdos en materia de comercio y ambiente.* El trabajo se centra en la elaboración de criterios y metodologías para realizar exámenes comerciales, análisis y presentaciones de acuerdos y políticas ambientales, así como exámenes ecológicos, revisiones y seguimiento de acuerdos y políticas comerciales.
 7. *Instrumentos económicos, comercio y subsidios ambientales.* En este renglón las tareas se enfocan en las repercusiones de los impuestos ambientales en el comercio.
 8. *Políticas de ambiente, comercio e inversiones.* Con base en estudios empíricos sobre la relación entre las políticas ambientales y las tendencias de las inversiones internacionales, se examina el vínculo entre las regulaciones ambientales, la relocalización industrial y las políticas comerciales.
 9. *Solución de diferencias.* En este campo la tarea principal es elaborar análisis comparativos de las disposiciones y procedimientos para la solución de diferencias actualmente en vigor o que se planea incorporar en acuerdos ambientales bilaterales, regionales o multilaterales.

La OCDE ha desarrollado y estudiado la mayoría de los principios, medidas y vínculos relacionados con el ambiente y el comercio. Lo que le permite emitir juicios acertados sobre el tema, así aunque argumenta que el libre comercio no es dañino al ambiente sino que puede elevar la eficiencia con que se usan los recursos, la difusión de las tecnologías limpias y las inversiones con altos estándares ambientales; también reconoce que el efecto escala del libre comercio sobre el sistema económico, genera grandes impactos negativos al ecosistema, tanto por el mayor volumen de recursos y materias primas que requiere la producción enfocada a la creciente demanda mundial, como por la contaminación que se genera.

Consiente de lo anterior el Secretario General de la OCDE, Donal J. Johnston declaró en el Foro de la OCDE 2001, que será imposible alcanzar un desarrollo sustentable si no se rompe el eslabón entre el crecimiento económico y la degradación ecológica, indicando el predominio de los impactos negativos del comercio sobre los positivos.³⁰

Aun así, la OCDE apoya la tesis de que es posible mejorar la calidad ambiental y simultáneamente mantener el crecimiento económico.

³⁰ “En riesgo, el desarrollo sustentable”, *El Universal*, México, 14 de Mayo de 2001, Pág. D9.

“En esencia, aunque se reconocen los límites físicos para las fuentes de recursos y para los sumideros de residuos y emisiones, se piensa que el aumento de la producción puede ser posible en la medida en que se implanten fuerzas positivas para la sustitución, el progreso técnico y el cambio estructural; enfoque que recoge la visión económica neoclásica contemplando la posibilidad de sustituibilidad permanente entre las distintas formas de capital y uso de los factores productivos. Desde esta concepción, podríamos decir que el desarrollo sostenible se apoya más en el *crecimiento de los límites* que en el *ajuste a los límites* del crecimiento.”³¹

Lo anterior es evidente también en el tipo de indicadores que ha desarrollado la OCDE. Los cuales, como menciona Alfonso Corona Rentería, favorecen la toma de decisiones sobre la óptica científica pues su objetivo es integrar las políticas ambientales y las políticas económicas para establecer una administración óptima del ambiente. Ello ocasiona que la descripción lograda del ambiente no refleje la compleja realidad del sistema, en tanto que predomina la ambición de clarificar esa realidad para fines utilitarios económicos.³² Es por ello que los resultados arrojados por este tipo de indicadores deben tomarse con cautela.

El papel de las Naciones Unidas en el tema ambiental es sumamente relevante, principalmente a través de la Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). Sus aportaciones rebasan el tema específico tratado en este estudio y por ello no las abordaré.

Sin embargo, es importante mencionar que en el seno de las Naciones Unidas se está gettingando la idea de crear una autoridad ambiental mundial, así como un consejo de seguridad ambiental, un tribunal ambiental y la figura de un ombudsman ambiental. Todo esto para llenar el vacío y satisfacer la necesidad de una legislación ambiental y de la autoridad que la haga cumplir en el ámbito internacional, y dar solución a problemas tan graves como el adelgazamiento de la capa de ozono, el calentamiento global, la deforestación, entre otros.³³

2.2 LOS GOBIERNOS Y EL AMBIENTE

El agudo proceso de degradación y agotamiento del ambiente tiene su origen en la errónea percepción que se tiene sobre el ecosistema como proveedor de recursos y asimilador de desechos infinito, y por tanto sin valor, que ha llevado a la existencia de externalidades y al desarrollo y mantenimiento de un sistema productivo y estilo de vida con graves impactos ambientales.

Formalmente el reconocimiento de la crisis ambiental, primero en Estocolmo y posteriormente en Río de Janeiro llevó a un cambio en las agendas ambientales y en la concepción del problema ambiental en todos los países.

³¹ Jiménez Herrero, Luis Miguel. *op. cit.*, Pág. 47.

³² Corona Rentería, Alfonso. *Economía Ecológica: Una metodología para la Sustentabilidad*, México, UNAM-FE, 2000, Págs. 233-237.

³³ Kane, Hal y Linda Starke. *Time for Change. A new approach to environment and development*, Estados Unidos, Island Press, 1992, Págs. 44-47.

2.2.1 La importancia del Estado en la protección ambiental

En contra de la tendencia actual de reducción de la participación pública en todos los rubros de la vida económica y social de las naciones, existe un amplio consenso entorno a fortalecer la intervención del Estado en materia de protección ambiental.

Se argumenta que es necesario un Estado fuerte y altamente participativo que imponga y haga respetar las normas y estándares ambientales. El porqué, explica M. de Geus³⁴ tiene varias razones:

- La existencia de bienes comunes y la posibilidad de que los individuos se conviertan en *free-rider* o polizones. Los individuos hacen uso de los bienes colectivos (aire, agua y suelos) sin estar dispuestos a pagar por su mantenimiento ni descontaminación, ya que no están preparados para contribuir voluntariamente a menos que obtengan algún beneficio. El único agente que puede evitar este comportamiento es el Estado, que tiene los recursos y poder necesarios para encauzar a todos los agentes a la preservación de los bienes comunes.
- Solamente un Estado u organización supranacional fuerte pueden enfrentarse al poderío de las empresas y a su único objetivo de maximización de beneficios a costa del malestar ambiental para la sociedad. Sólo una autoridad puede asumir la protección de los intereses de otros: los ciudadanos, las generaciones futuras y las especies no humanas.
- Una legislación que imponga normas uniformes de protección ambiental a todas las empresas por igual, impide que existan ventajas competitivas injustas entre las empresas que asumen costos ambientales y las que no lo hacen, ya que estas últimas no podrían reducir sus precios evitando la internalización de los costos ambientales.
- Es necesario un poder superior que establezca las condiciones y características del desarrollo sustentable. Sólo una autoridad puede determinar los límites seguros del uso y degradación del ambiente sin responder a intereses particulares. Es decir, tiene la virtud de poder ser imparcial y de contar con la información y los recursos necesarios para fijar los criterios, normas y niveles de emisiones y aprovechamiento de los recursos que aseguren un desarrollo socialmente equitativo, económicamente satisfactorio y ambientalmente sano.

M. de Geus no sólo justifica la existencia de un Estado fuerte para solucionar los problemas ambientales, sino además plantea la necesidad de una reestructuración del mismo bajo los siguientes principios³⁵:

1. A pesar de que el deterioro ambiental es inherente al sistema capitalista de producción debe mantenerse un sistema de mercado, pero que funcione bajo estrictos límites ecológicos. M. de Geus argumenta que deben reconocerse los beneficios de este sistema en términos de incrementos en el estándar de vida, de la innovación tecnológica y del máximo desarrollo alcanzado por las fuerzas productivas. Asegura que es posible la existencia de una economía de mercado verde donde exista una “estricta regulación estatal que establezca las sanciones,

³⁴ De Geus, Marius. “The Ecological Restructuring of the State”, *Democracy and Green Political Thought*, Brian Doherty y Marius de Geus eds., Gran Bretaña, 1996, Págs. 188-192.

³⁵ De Geus, Marius. *op. cit.*, Págs. 200-209.

metas y condiciones de una política ambiental general, en vista del comportamiento ambientalmente riesgoso de muchos productores que intentan evadir costos ecológicos adicionales”.³⁶

2. Deben adoptarse los siguientes principios, algunos de ellos ya mencionados anteriormente:
 - Principio prevención.- es preferible prevenir la contaminación que tener que llevar a cabo procesos de descontaminación posteriormente, algunas medidas preventivas son la reducción en el uso de empaques, la introducción de sistemas de depósito-devolución, cerrar los ciclos de producción³⁷ y reducir los niveles de consumo.
 - Principio precautorio.- ante la incertidumbre y falta de evidencias científicas es preferible suspender cualquier actividad que dañe al ecosistema.
 - Principio de responsabilidad jurídica.- muchos problemas de contaminación pueden resolverse haciendo respetar los derechos de propiedad privada y haciendo cumplir las responsabilidades legales.
 - Principio *el que contamina paga*.- indica que los responsables de la contaminación deben asumir los costos de limpieza y recuperación del ambiente. Si estos son transferidos a través de los precios a los consumidores se transforma en un ecoimpuesto con las siguientes ventajas:
 - a) influye en las elecciones de los consumidores hacia los productos menos contaminantes,
 - b) internaliza las externalidades negativas,
 - c) requiere de poca regulación,
 - d) fomenta el diseño y elaboración de productos menos contaminantes, y
 - e) reduce la contaminación al mismo tiempo que respeta la libertad de elección de los consumidores.
 - Principio de cautela ante la naturaleza.- dado el desconocimiento que existe sobre el funcionamiento del ecosistema es preferible limitar las conductas y acciones que alteren su equilibrio dado que se desconocen las consecuencias.
3. Debe fomentarse la descentralización en función de la escala del problema ambiental, es decir, deben coexistir la participación de la sociedad en el ámbito local junto con la coordinación regional, nacional y global en la solución de los problemas ambientales. Además debe evitarse la coerción y favorecerse el establecimiento de las condiciones que hagan atractivo a los ciudadanos las elecciones ambientalmente favorables.
4. Es necesaria una posición crítica hacia las innovaciones tecnológicas que reconozca sus potencialidades en la solución de los problemas ambientales pero también sus limitaciones y sobre todo se considere la incertidumbre de sus logros futuros.

³⁶ De Geus, Marius. *op. cit.*, Pág. 205.

³⁷ Se concibe la producción de un producto desde la extracción de las materias primas, su transformación y desecho. Así, la elaboración de un producto no acaba con su venta sino que debe contemplarse también su disposición final.

5. Debe romperse la espiral de crecimiento que provoca un desbalance entre el desarrollo material y la conservación ambiental.

En conclusión, es necesaria una reestructuración del Estado para afrontar el problema ambiental y sobre todo de los modos de producción y consumo, pero esto no puede lograrse mediante cambios radicales, “una sociedad ecológica será consecuencia de procesos continuos -y *graduales*- bien diseñados de experimentación y reestructuración”.³⁸

Desde el punto de vista de la globalidad de los problemas ambientales, existe una razón más para la intervención gubernamental, ésta es que las políticas basadas en el mercado no son eficientes en la solución de problemas ambientales transfronterizos por lo siguiente³⁹:

- Los mercados por lo general no capturan todas las externalidades ambientales.
- Los mercados no son sensibles a las condiciones ecológicas y por tanto, no es posible aplicar la misma lógica bajo distintas condiciones biofísicas.
- Los países tienen menos razones para usar los mercados como vehículos para internalizar las externalidades transfronterizas que las que tienen para internalizar las domésticas.

Sin embargo, la intervención estatal, desde una perspectiva de eficiencia económica, debe ser acorde, como mencioné arriba, con la escala del problema, lo que implica la existencia de al menos tres tipos de intervención:

- a. Mediante políticas nacionales que logren internalizar las externalidades ambientales domésticas sin implicaciones para la competitividad internacional.
- b. Mediante acuerdos de cooperación con otros gobiernos dirigidos a las externalidades domésticas con repercusiones en la competitividad internacional.
- c. Mediante acuerdos de cooperación con otros gobiernos para atender externalidades ambientales transfronterizas.

Las tres modalidades lejos de ser excluyentes son complementarias, pues cada una responde a la escala del problema ambiental en cuestión.

La solución a la crisis ambiental y su globalización conllevan por tanto a una reestructuración del papel del Estado tanto en el ámbito nacional como en su interrelación con otros gobiernos, donde su presencia y poder se ven fortalecidos en contra de la tendencia al reduccionismo estatal. Es necesaria la creación de nuevas instituciones ambientales impuestas por los gobiernos que regulen las elecciones egoístas y maximizadoras de los individuos. En palabras de Herman Daly: “es, por tanto, importante un intervencionismo en la medida en que la prosecución del interés egoísta individual, tal como lo plantea la teoría estándar de la economía, no puede conducir espontáneamente a una situación ecológicamente sostenible.”⁴⁰

Las instituciones, desde la perspectiva del neoinstitucionalismo, “juegan un papel estratégico en el intercambio porque moldean la conducta y el comportamiento de los individuos y agentes económicos, tanto o más que los precios. Las instituciones emiten señales que

³⁸ De Geus, Marius. *op. cit.*, Pág. 210.

³⁹ OECD. *Economic Globalisation and the Environment*, Francia, 1997, Págs. 29 y 30.

⁴⁰ Citado por Alfonso Corona Rentería en *Economía Ecológica: Una metodología para la Sustentabilidad*, *op. cit.*, Pág. 109.

eventualmente podrían cambiar el comportamiento egoísta y destructivo hacia una dirección cooperativa.”⁴¹

2.2.2 La evolución de la agenda ambiental

El problema ambiental se abordó hasta finales de los ochenta, principalmente por sus efectos negativos en la salud de la población de las grandes ciudades. Por ello a esta primera agenda se le denominó como *gris o café*.

Por otro lado, los países en desarrollo se enfrentaban a problemas ambientales producto de la aceleración de los procesos de modernización y las presiones de la pobreza, que ante la falta de instituciones eficaces agudizaron los procesos de agotamiento y degradación de las grandes reservas de recursos naturales. Esta agenda fue denominada *verde*.

Así en el plano internacional, la agenda ambiental permanecía dominada por el sesgo Norte-Sur, -la agenda café vs la agenda verde-, y la corresponsabilidad en el manejo de los problemas ambientales y sus soluciones estaba reducida a acuerdos que sólo concernían a las fronteras.⁴²

A partir de 1992 con la Cumbre de Río de Janeiro se vislumbró la necesidad de introducir cambios sustantivos en la orientación y el diseño de la agenda ambiental, generando en el ámbito mundial una revisión de las políticas, instrumentos y medidas ambientales. Entre los cambios que se han suscitado se encuentran los siguientes.

“Se ha transitado gradualmente de agendas concentradas básicamente en la contención del deterioro ambiental, -en consideración a la repercusión que esto tiene en la salud humana-, a la concepción de agendas que reconocen la importancia estratégica que representa la recuperación del equilibrio general de la biosfera para el sostenimiento de la economía y la preservación de la vida humana.”⁴³

La nueva agenda integra aspectos vitales de la protección ambiental antes desagregados como: regulación y reparación del impacto de la contaminación, la preservación de especies y ecosistemas, el cuidado a la salud y el uso y aprovechamiento sustentable de los recursos.

También se reconoció la insuficiencia de las agendas nacionales ante la gravedad de los problemas ambientales transfronterizos y de sus consecuencias. Por lo que fue necesario interrelacionar las agendas regional e internacionalmente, muestra de ello son los Acuerdos Multilaterales de Medio Ambiente y el Programa Agenda 21.

⁴¹ Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía*, op. cit., Págs. 91-92.

⁴² INE. *Protegiendo al Ambiente. Políticas y Gestión Institucional*, México, SEMARNAP-INE, Pág. 17.

⁴³ *Ibidem*, Pág. 18.

Se logró la creación de instituciones y políticas abocadas directamente a la protección y regulación del uso y aprovechamiento de los recursos naturales⁴⁴. En este proceso se ha transitado de la nula existencia de políticas estrictamente ambientales a políticas con claros objetivos de prevención y control de la contaminación, consistentes en reglas, sanciones coercitivas y una costosa inspección y regulación dirigidas a modificar la conducta de los agentes económicos hacia el ambiente. Este enfoque se denomina de *comando y control*.

Recientemente se han desarrollado políticas que buscan crear mecanismos de concertación e instrumentos voluntarios que generen nuevos modos de interacción entre los agentes para fomentar la participación ciudadana y la *autorregulación*.

También se considera cada vez más, la utilización de instrumentos económicos por su potencial para inducir cambios en la producción y el consumo hacia patrones más sustentables y limpios. Entre este tipo de instrumentos se encuentran los impuestos a la contaminación, la venta de permisos para contaminar, los sistemas de depósito reembolsables, las tarifas a usuarios, etc.

Así, se ha transitado de la inexistencia de agendas ambientales a agendas con un enfoque local basado únicamente en las condiciones biofísicas nacionales, con división de los objetivos de protección ambiental, cuidado de la salud y uso sustentable de los recursos, y con un sistema de comando control; a las actuales agendas con una visión global del problema ambiental, donde se interrelacionan los distintos objetivos y se promueve la autorregulación.

2.2.3 Gestión nacional del ambiente

La primera política ambiental fue desarrollada por Pigou al ampliar el concepto de efecto externo, introducido por Marshall, en la dirección de los efectos externos negativos. No obstante, la rigidez de los supuestos bajo los cuales basó su análisis de las externalidades ambientales, limitaron su aplicación.⁴⁵

Para afrontar la crisis ambiental los gobiernos desarrollaron una serie de normas o estándares de producción. Las normas regulan los productos en todas sus etapas, desde la extracción de materias primas, hasta su manufactura, transporte, comercialización, venta, consumo y desecho o confinación. Las normas se clasifican en cinco rubros⁴⁶:

⁴⁴ En México por ejemplo, la importancia del tema ambiental se denota en la evolución institucional de la gestión ambiental: en 1972 en la Secretaría de Salud se crea la Subsecretaría de Mejoramiento del Medio Ambiente, en 1976 la gestión ambiental pasa a la Subsecretaría de Asentamientos Humanos de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, en 1982 sus funciones son asumidas por la Subsecretaría de Ecología dentro de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en 1992 surgen a instancias de la Secretaría de Desarrollo Social el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, en 1994 se crea la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, que en el 2001 al eliminar de sus funciones las actividades pesquera y forestal se transforma en Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales. (INE. *Protegiendo al Ambiente. Políticas y Gestión Institucional*, op. cit., Págs. 20-23).

⁴⁵ Existen cuatro principales características y limitantes de este enfoque. En primer lugar, se abordan casos particulares en las que sólo hay un contaminador y un número limitado de afectados por la contaminación. Segundo, es posible atribuir un valor monetario al daño ambiental. Tercero, hay una clara relación entre el nivel de contaminación y el daño. Cuarto, el enfoque sólo responde a problemas nacionales. (Alfonso Corona Rentería, *Economía Ecológica: Una metodología para la Sustentabilidad*, op. cit., Pág. 149).

⁴⁶ Cosby, Aaron. et al., op. cit., Págs. 10-12.

- *Normas de calidad ambiental.* Describen el estado del ambiente y establecen un nivel nunca sobrepasable por determinado contaminante en el entorno ambiental, esto es, las *cargas críticas* o nivel de deposición de contaminantes por debajo del cual ciertos elementos del ambiente sufren daños. También pueden ser normas de población, que exigen la protección de ciertas especies amenazadas o en peligro de extinción. Obviamente no pueden ejecutarse de forma directa, lo que se puede obligar a cumplir son las diversas emisiones que conducen a niveles de calidad ambiental aceptables.

- *Normas de emisión.* Especifican la cantidad máxima de emisiones que pueden emitir las diversas fuentes de contaminación. Es importante notar que establecer normas de emisión de cierto nivel no necesariamente lleva a cumplir con un conjunto de normas ambientales, ya que entre las emisiones y la calidad ambiental se encuentra la naturaleza (fenómenos meteorológicos o hidrológicos) que alteran las características físicas de los contaminantes, reduciendo o elevando su nivel de peligrosidad. Las normas de emisiones pueden establecerse con una amplia variedad de criterios:
 1. Tasa de emisiones (kilos por hora).
 2. Concentración de emisiones (partes por millón de demanda bioquímica de oxígeno en aguas negras).
 3. Cantidad total de residuos (tasa de descarga multiplicada por la concentración multiplicada por la duración).
 4. Residuos generados por unidad de producción (emisiones de SO₂ por kilovatio-hora de electricidad generada).
 5. Contenido de residuos por unidad de insumo (contenido de sulfuro de carbón utilizado en la generación de energía).
 6. Eliminación porcentual de contaminantes (60% de eliminación de material de desechos antes de la descarga).⁴⁷

Las normas de emisión al fijar las descargas de contaminantes influyen sobre los procesos productivos, puesto que evitar la producción de contaminantes es mejor que tratar de captarlos al final del proceso de producción, cuando se ha generado un flujo de desechos que a su vez debe ser gestionado. Este tipo de normas también se denominan de *desempeño*, puesto que refiere a los resultados finales que se espera que los contaminadores logren.

- *Normas de producto.* Especifican las características físicas y químicas del producto, empaque y etiquetado que se consideran necesarias para evitar que el uso o la eliminación de productos cause daño al ambiente. Se utilizan frecuentemente para proteger la salud humana. Por ejemplo, el contenido de plomo en pinturas de uso doméstico que finalmente se depositarán en el ambiente y la prohibición de clorofluorocarbonos en los aerosoles que destruyen la capa de ozono.

- *Normas de elaboración y producción.* Especifican cómo y con qué procesos productivos deben manufacturarse los productos y qué tipo de consecuencias pueden tener para el ambiente. En realidad no especifican un resultado final, pero determinan las tecnologías, técnicas o prácticas que deben adoptar los contaminadores potenciales. Por ejemplo, el requerimiento de que los automóviles deben estar equipados con convertidores catalíticos.

⁴⁷ Field, Barry. *op. cit.*, Pág. 247.

Este tipo de normas, también llamadas *tecnológicas* se diferencian de las de *desempeño* porque imponen ciertas decisiones y técnicas que se deben de utilizar; mientras que las normas de desempeño fijan una meta o criterio a cumplir que los contaminadores buscarán cubrir eligiendo libremente los mejores medios a su alcance para lograrlo.⁴⁸ Por ello tienen un fuerte impacto en el comercio internacional, pues equivalen a imponer normas del país importador a las actividades económicas del país exportador.

- *Normas de ejecución.* Disponen ciertas medidas como la evaluación ambiental con el fin de mejorar la gestión del ambiente. Por ejemplo, el análisis de ciclo de vida del producto para comparar el impacto ambiental entre productos. “El problema cuando se comparan productos, radica en cómo sumar los distintos tipos de impactos -y decidir cómo ponderarlos- para calcular la media global del impacto sobre el ambiente.”⁴⁹

Como se mencionó en el apartado anterior, recientemente se han tratado de desarrollar instrumentos de mercado, retomando el enfoque pigouviano, cuyo efecto sea más eficiente y menos distorsionador para la economía, y aunque no se aplican todavía de forma generalizada se espera que en un futuro se utilicen en la consecución de las metas ambientales.

El más importante de ellos es la aplicación del principio *el que contamina paga*, a través del cual productores y consumidores asumirían los costos ambientales de productos *sucios* por medio de un diferencial en el precio. Si se generalizara su aplicación, podrían reducirse las fricciones en el comercio internacional. Sin embargo, las ventajas de una actitud no cooperativa (que permite al productor sucio obtener ventajas en costos debido a los gastos ambientales de otros productores) inhiben su aplicación generalizada.⁵⁰

La principal desventaja y crítica hacia estos nuevos instrumentos es la de estar basados en la búsqueda de un óptimo económico (donde se igualen los costos marginales de descontaminación con los beneficios marginales), en lugar de establecerse bajo objetivos ambientales. Ello también hace pensar que las normas ambientales seguirán empleándose.

2.2.4 La armonización de normas ambientales

La participación del Estado en la solución del problema ambiental tiene otra característica: la tendencia hacia la armonización de las políticas ambientales. Esta tendencia refleja la preocupación de que las diferencias entre estándares ambientales nacionales puedan constituir restricciones comerciales mediante la generación de ventajas competitivas injustas, ya que se abaratan los productos de empresas localizadas en países donde los estándares son más laxos y, por tanto, los costos ambientales más bajos.

Las divergencias en las reglamentaciones nacionales también pueden obstaculizar el comercio cuando los productos fabricados para el consumo en un país no siempre cumplen los estándares ambientales exigidos por otros.

⁴⁸ *Ibíd.*, Pág. 248.

⁴⁹ Cosby, Aaron. et al., *op. cit.*, Pág. 11.

⁵⁰ Cetré, Moisés. *op. cit.*, Pág. 62.

Por ello, parece lógico considerar que la armonización internacional de las normas ambientales permitiría un comercio más libre. Sin embargo también existen ciertas desventajas, sobre todo porque las políticas ambientales nacionales responden a factores físicos (condiciones climáticas y geográficas), económicos (riquezas naturales, capacidades tecnológicas e infraestructura), políticos, sociales y hasta culturales que hacen que la armonización no sea siempre posible o conveniente.⁵¹

Los argumentos a favor de la armonización, provienen principalmente de los países desarrollados, y aseguran que es un medio para garantizar el cumplimiento de objetivos ambientales mínimos. Afirman que la protección de los bienes ambientales comunes sólo es posible si todos los países aplican con igual eficacia las normas ambientales, y que la armonización impediría la competencia injusta basada en la creación de *paraísos de contaminación*.

Los ambientalistas también apoyan la normalización siempre y cuando tienda a fortalecerse y no a relajarse.

Las empresas consideran la armonización como un mecanismo de defensa contra la competencia de importaciones que basan su competitividad en la externalidades ambientales. Mientras que los trabajadores temen que las empresas y los empleos se trasladen a lugares con regulaciones más laxas, por lo cual apoyan una armonización que tienda al fortalecimiento de las leyes.

Así, aunque está demostrado en muchos estudios, como se vio en el primer capítulo, la invalidez de la hipótesis de los *paraísos de contaminación*, es en esto en lo que se basan los partidarios de la armonización.

Quienes se oponen a la armonización de los estándares ambientales se basan en tres aspectos:

- i) las diversas capacidades de los ambientes nacionales para absorber la contaminación,
- ii) las divergencias en la evaluación del riesgo que conlleva el deterioro ambiental, y
- iii) los diferentes niveles de calidad ambiental que cada país persigue en función de sus intereses nacionales⁵²

Respecto al primer punto, no se pueden establecer los mismos estándares ambientales porque la *capacidad de carga* de cada nación, que depende de sus condiciones físicas y de la contaminación existente, es distinta. Por lo que en un lugar lo que es aceptable en otro tal vez no lo sea.

Dada la heterogeneidad en los niveles de desarrollo de cada nación y por tanto de sus necesidades, sus prioridades no pueden ser las mismas. Mientras que los países de altos ingresos, que han satisfecho sus necesidades básicas y más, pueden dedicar esfuerzos y recursos al cuidado ambiental; los países en desarrollo se encuentran en muchas ocasiones, ante la escasez de

⁵¹ Corona Guzmán, Roberto. *op. cit.*, Págs. 403 y 404.

⁵² *Ibidem*, Pág. 404.

recursos y la acrecentada pobreza, en una disyuntiva entre la protección ambiental y la supervivencia.

Además, estos últimos se enfrentan con la propuesta de armonización de la legislación ambiental, que implica costos tanto en tiempo como en recursos financieros que no poseen. Sobre todo con relación a la armonización de los PMP, que implica la imposición de tecnologías por parte de los países desarrollados sin considerar las ventajas comparativas de los PMP de los países en desarrollo, ni su capacidad financiera, infraestructura productiva y prioridades nacionales.

Siguiendo estos argumentos “se podría decir que la homologación de estándares ambientales y costos implica negar que el principio de la ventaja comparativa sea válido.”⁵³

“El propósito de armonizar las normas y políticas ambientales, en suma, presenta todavía una serie de dificultades derivadas de las diferencias físicas, económicas y sociales entre los países. No obstante, ciertas orientaciones o normas ambientales pueden servir como referencia para encontrar un justo medio de adaptación, acorde con las circunstancias de cada país.”⁵⁴

2.3 LAS EMPRESAS VERDES

El debate en torno al tema de las empresas y el ambiente ha girado sobre la posibilidad o imposibilidad de que éstas, y por tanto el sistema capitalista, puedan ofrecer una solución real a la crisis ambiental.

2.3.1 Empresas y crisis ambiental

Por un lado, los grandes intereses empresariales y comerciales sostienen que el propio sistema de mercado ha tenido la capacidad de responder a los problemas ambientales, principalmente, mediante la difusión de tecnologías limpias y la creación de nuevos productos ambientalmente amigables; pero que es un proceso gradual y no inmediato, manifestado en la conformación del mercado ambiental.

Por el otro lado, los críticos del sistema sostienen que el proceso de degradación y agotamiento del sistema natural se ha acelerado a partir de la Revolución Industrial y del auge capitalista, convirtiéndose en un proceso inherente al sistema. La única solución es el cambio radical en los patrones de producción y de consumo, para dar paso a un sistema de reproducción social más armónico con el ambiente donde se anteponga el desarrollo al crecimiento y la equidad a la acumulación.

⁵³ Cetré, Moisés. *op. cit.*, Pág. 63.

⁵⁴ *Ibidem*, Pág. 405.

Sin negar que en los últimos años las preocupaciones ambientales han crecido en importancia para muchas empresas, y que por ello han destinado considerables recursos a la investigación y desarrollo de nuevos productos y procesos para reducir el uso de recursos y la contaminación; que se han formado completos sectores industriales bajo el compromiso de generar tecnologías de baja y nula producción de residuos, energéticos renovables, etc.; y que industrias con bajos impactos ambientales como la tecnología de la información, fibra óptica y servicios financieros se han expandido rápidamente, el mercado no parece ser la solución ya que la mayor parte de las actividades ambientales se han desarrollado como resultado de la regulación legal de los mercados o la presión política ejercida por los grupos ambientalistas⁵⁵.

Ejemplo de esto fue el desarrollo de propulsores alternativos en los aerosoles para reemplazar a los clorofluorocarbonos a raíz de las regulaciones ambientales y de la firma de acuerdos multilaterales como el Protocolo de Montreal, y el compromiso de empresas como Mc Donalds y Nestlé de no utilizar insumos transgénicos en la elaboración de los productos que se venden en Europa gracias a la presión de las ONG.

Es decir, que si no existiera regulación alguna, las empresas no cambiarían sus prácticas, lo que refleja el hecho de que la protección del ambiente es costosa.

Se argumenta en contra, que lo que están haciendo los *capitalistas verdes* no es responder a la presión política sino a la demanda de los consumidores, puesto que estos cada vez más desean productos menos perjudiciales al ambiente, lo que genera un mercado redituable para las empresas.

De este modo se señala que lejos de una intervención estatal, lo que verdaderamente está generando el cambio es la soberanía del consumidor, que favorece en su elección a los alimentos saludables y que no dañan el ambiente.

Desafortunadamente estas tendencias, sin infravalorarlas y sobretodo en los países industrializados, es según M. Jacobs⁵⁶ demasiado simplista. Primeramente, los consumidores deben contar con suficiente información para ser capaces de tomar decisiones fundamentales y el hecho es que sólo cuando la legislación forzó a las empresas a registrar en sus etiquetas los aditivos contenidos en sus productos, se sacaron al mercado muchos alimentos libres de aditivos.

En segundo lugar, aunque puede resultar que los productos ecológicos tengan un costo de producción más bajo, sobre todo en el sector primario, la mayoría suelen ser más caros, ya que las empresas deben compensar los gastos de descontaminación, adquisición de nuevas tecnologías o cambios en los procesos productivos. En la medida que los productos dañinos al ambiente permanezcan en el mercado es probable que sólo los consumidores más acaudalados consuman productos verdes, no puede esperarse que los más pobres compren productos más caros para preservar el ambiente cuando está en riesgo su subsistencia.

En tercer lugar, no existe garantía de que las empresas inviertan espontáneamente en el desarrollo de nuevos productos y procesos para satisfacer las preocupaciones de los consumidores, y si se trata de empresas con poder de mercado, no existirán productos

⁵⁵ Jacobs, Michael. *La economía verde*, España, Icaria-FUHEM, Pág. 43.

⁵⁶ *Ibidem*, Pág. 43.

alternativos que permitan ejercer la preferencia de los consumidores por productos ecológicos. Peor aun en el caso de los países en desarrollo, que se ven tentados a dejar de lado las regulaciones ambientales con tal de que las nuevas inversiones extranjeras proveen de empleos a la población. Ejemplo de esto es la crisis ambiental de la frontera norte mexicana, caso que abordaré en el capítulo 4.

En cuarto lugar, puede ser que la empresa productora del bien final respete las normas ambientales pero que no lo hagan las empresas que la proveen de insumos, si el consumidor no está informado de esto puede tomar decisiones que no sean fundamentales a la solución del problema ambiental.

Finalmente, las posibilidades que brinda el comercio internacional de disponer de una mayor diversidad de productos provenientes de todo el mundo, también ocasiona que los consumidores no experimenten ni sean conscientes de los problemas ambientales causados por sus demandas, impidiéndoles tomar decisiones adecuadas ambientalmente.

A pesar de las críticas de que constituya o no una solución a la crisis ambiental, la existencia de un mercado ambiental y de su acelerado crecimiento es incuestionable. Aunque las regulaciones no sean demandadas por las empresas sino por la sociedad civil organizada, que padece los costos de la maximización de beneficios privada. En este sentido, se aplica lo dicho por José Ayala cuando menciona que “los individuos egoístas prefieren instituciones socialmente ineficientes, si esas instituciones le proporcionan una utilidad individual más grande.”⁵⁷

2.3.2 El mercado ambiental

A primera vista, el mercado ambiental se concibe como un nuevo negocio donde se producen y venden nuevos productos y tecnologías que no dañan al ambiente o que lo restauran, sin embargo, como indica J. Micheli el mercado ambiental tiene muchas otras aristas: expresa la contraposición entre los intereses comunes defendidos por los gobiernos y las ganancias privadas de las empresas, el surgimiento de una institucionalidad ambiental internacional y de la nueva diplomacia ambiental, el desarrollo de nuevas técnicas y conocimientos aplicados al entorno natural y a la relación entre éste y la producción, la concientización y participación de la sociedad civil a través de las ONG y el fortalecimiento de los partidos políticos verdes, y la obligada transformación de la empresa que redefine el concepto de competitividad mediante la generación de nuevas técnicas y valores.⁵⁸

Este mismo autor estructura la creación y evolución del mercado ambiental en tres etapas como se muestra en el cuadro 6. En la primera etapa, en los años setenta, la evidente degradación ambiental alcanza el grado de crisis. Investigaciones como la del Club de Roma ponen en entredicho las bondades del crecimiento e incluso lo contraponen a la preservación del ambiente, desatándose una verdadera disyuntiva entre ambos caminos.

⁵⁷ Ayala Espino, José. *Instituciones y Economía*, op. cit., Pág. 63.

⁵⁸ Micheli, Jordy. “Fin de siglo: construcción del mercado ambiental global”, *Comercio Exterior*, México, BANCOMEXT, Vol. 50, Marzo, 2000, Pág. 195.

Los gobiernos no tuvieron alternativa y desarrollaron, ante la presión social, instituciones, políticas y leyes de protección ambiental, principalmente en los países desarrollados. Las empresas reaccionaron ante la nueva normatividad invirtiendo en equipos para reducir las emisiones al final del proceso o trasladando las plantas contaminadoras a países subdesarrollados sin restricciones ambientales.

Cuadro 6. Tres etapas en la formación del mercado ambiental global

Década	Ideas Dominantes	Conflictos	Institucionalidad	Gobiernos	Empresas	Negocios Ambientales
Setenta	Determinismo tecnológico Límites al crecimiento	Crecimiento económico frente a cuidado del ambiente	---	Organismos de protección ambiental Generación de normas	<i>Quien contamina paga</i> Internacionalización por motivos ambientales	Equipamiento tradicional (agua, tratamiento de basura) Empresas ambientales pequeñas y de ámbito local
Ochenta	La crisis ambiental es global	Aparición de la escala global Contaminación transfronteriza Ecología política frente a modernización ambiental	Informe Brundtland Fuerza moral Ciencia ambiental como actor político	Políticas públicas ante la crisis ambiental	Reconversión tecnológico-organizativa	A partir de su especialización local, las empresas ambientales empiezan su desarrollo nacional
Noventa	Sustentabilidad globalización y competitividad El ambiente como factor económico	Ambiente contra libre mercado Contradicciones en la tríada por compromisos ambientales	Consolidación de los nuevos actores ambientales (Banco Mundial, ONG, ISO)	Ambiente y geopolítica ambiental Países en desarrollo se integran a políticas ambientales	Reconversión ambiental y competitividad	Expansión internacional de la tecnología y servicios ambientales encabezada por grandes empresas Competencia por mercados emergentes

Fuente: Micheli, Jordy "Fin de siglo: construcción del mercado ambiental global", *Comercio Exterior*, México, BANCOMEXT, 2000, Vol. 50, Marzo, Pág. 188.

Durante la segunda etapa, en los años ochenta, se vivió la internacionalización de la crisis ambiental. La entrada en acción de una sociedad civil más organizada y de los grupos científicos que evidenciaron la existencia de problemas ambientales globales (lluvia ácida, el hoyo de la capa de ozono y el calentamiento) alteraron el orden económico mundial con sus fuertes críticas hacia el sistema de mercado y proclamaron la necesidad de cambios profundos en el funcionamiento de las empresas donde las adaptaciones tecnológicas *al final del tubo* no son suficientes.

En el plano internacional, la creación de organismos multilaterales ambientales y el enverdecimiento de otros bajo el paradigma del desarrollo sustentable, sentó las bases de una nueva legislación ambiental global para la solución de problemas transfronterizos.

De la mano de las presiones legales, los reclamos sociales y las demandas ambientales surgió un nuevo campo de acumulación: la industria ambiental, conformada por empresas dedicadas al tratamiento de agua, el manejo de desechos, el control de la calidad del aire, la restauración de la tierra y los servicios ambientales. En 1990 este sector generó ventas por 200 000 millones de dólares y representó el 20% de las exportaciones de Europa, 10% de las de Estados Unidos y 6% de las de Japón;⁵⁹ además se estima que en toda la década creció 50%.⁶⁰

Europa se especializa en la industria de tratamiento de agua, Estados Unidos en el manejo de desechos y en los servicios, mientras que Japón en equipo para la contaminación atmosférica. El mercado es dominado por un pequeño grupo de empresas de alta tecnología, algunas de las cuales son filiales de grandes empresas manufactureras como Du Pont, Robert Bosch y Mitsubishi. Además ha sido calificada de industria estratégica no sólo por su aportación al producto nacional, que alcanza un promedio del 3% del Producto Interno Bruto en países como Estados Unidos, Suecia, España, Alemania, Holanda y Canadá,⁶¹ sino además por su vinculación con la competitividad de muchas otras industrias clave en el comercio mundial como la química, pulpa y papel, refinación del petróleo, electrónica y materiales avanzados.⁶²

En los noventa nace formalmente el mercado ambiental global. En esta etapa se crean las instituciones y leyes que buscan regular el mercado ambiental bajo dos pilares: la sociedad organizada de diferentes formas (gobiernos, organismos financieros y ONG) que impone límites a otros actores del mercado ambiental, y la empresa enfocada hacia una reconversión bajo nuevas normas y valores, que lejos de minar su competitividad la consolide.

En las empresas se impulsó una reconversión ambiental donde los cambios en los procesos tecnológicos eran vistos como una ventaja competitiva de calidad ambiental, es decir, era posible obtener un beneficio económico secundario. Prueba de ello es que entre 1988 y 1994 los gastos en capital para abatir la contaminación ambiental atribuibles a cambios en los procesos de producción (más que a soluciones de final de tubo) se elevaron del 17% al 30% en Estados Unidos.⁶³

Surgieron nuevos instrumentos y mecanismos de protección ambiental en el ámbito nacional e internacional como la norma ISO 14 000, los sistemas de ecoetiquetado, las auditorías ambientales, los sistemas de manejo ambiental, las evaluaciones de desempeño ambiental y la evaluación del ciclo de vida del producto.

Como ya ha quedado expresado, las empresas se enfrentaron a una reconversión ambiental no sólo en lo tecnológico sino también en lo que respecta a su organización y desarrollo de nuevas estrategias de negocios.

⁵⁹ *Ibidem*, Pág. 190.

⁶⁰ OECD, *op. cit.*, Pág. 68.

⁶¹ López, Alma. "Mercado ecológico, una mina de oro", *El Financiero*, México, 7 de febrero del 2001, Pág. 26.

⁶² Micheli, Jordy. *op. cit.*, Pág. 190.

⁶³ OECD, *op. cit.*, Pág. 65.

2.3.3 Estrategias de negocios ambientales

Si bien la toma de acciones proambientales por parte de las empresas fue iniciada por la presión de los gobiernos y las organizaciones civiles a través de leyes y la demanda de productos favorables al ambiente, pronto muchas empresas han encontrado la forma de adaptarse a las nuevas condiciones y en algunos casos de sacar beneficios de ello.

Se ha planteado que en ciertos casos y hasta determinado punto las empresas tienen posibilidades de desarrollar estrategias *win-win* o de doble beneficio, monetario y ambiental. Pueden encontrarse en principio, tres casos diferentes a los que se enfrenta una empresa cuando busca reducir su impacto ambiental⁶⁴:

1. Cuando el cambio supone una mejora ambiental y financiera para la propia empresa.
2. Cuando el costo monetario adicional de la medida se ve compensado con la reducción de un costo monetario externo a la empresa, por ejemplo, cuando cambios en el proceso productivo reducen gastos de tratamiento de las aguas donde se vierten los desechos.
3. Cuando la mejora ambiental supone únicamente costos adicionales a la empresa.

Ciertamente no siempre es posible que las empresas se encuentren en el primer caso y lo único que haría falta es hacerles descubrir sus oportunidades de beneficio, sin embargo es cierto que las probabilidades de una estrategia *win-win* aumentan cuando se rediseñan los procesos productivos de manera que se utilicen menos recursos o se reutilicen o comercialicen los residuos, lo que no sucede cuando simplemente se añaden dispositivos anticontaminantes o tecnologías de *final de tubo* que siempre aumentan los costos.

La posibilidad de una estrategia *win-win* ratifica la existencia de una rentabilidad en la protección ambiental sobre la adquisición de una conciencia ambiental para explicar la tendencia ambientalista de las empresas.

Han surgido términos como la *ecoeficiencia* y áreas de estudio como la *ecología industrial* cuyo objetivo es elevar la eficiencia en el uso de materiales, recursos y energía para reducir tanto los costos económicos como los impactos ecológicos de las empresas.

Incluso es posible clasificar las estrategias de negocios relacionadas a la protección ambiental en función del tamaño de las empresas, y por tanto de sus necesidades de cumplir con regulaciones ambientales en un país o en varios: i) las empresas multinacionales muestran una *estrategia proactiva*; ii) las grandes empresas nacionales son más proclives a adoptar una *estrategia seguidora*; y iii) las empresas medianas y pequeñas adoptan una *estrategia defensiva* o incluso seguidora (a menos que posean un nicho de mercado). El cuadro 7 describe cada una de las estrategias mencionadas.

⁶⁴ Martínez Alier, Joan y Jordi Roca Jusmet, *op. cit.*, Pág. 288.

Cuadro 7. Tipología de estrategias de negocios relacionadas con el ambiente

Estrategia Proactiva.- Las empresas anticipan los nuevos requerimientos regulatorios y reaccionan ante estos cambios esperados desarrollando innovaciones tecnológicas favorables al ambiente que aplicarán a sus procesos o productos. Tratan de convertir las nuevas restricciones ambientales en oportunidades de negocios. Las industrias más proclives a esta estrategia son las que se encuentran más amenazadas por los controles ambientales, entre ellas las industrias eléctrica, química, refinación de petróleo y de tratamiento de agua.

Estrategia defensiva.- Las empresas perciben a las restricciones ambientales como costos extra que hay que minimizar. Las empresas que principalmente asumen esta estrategia son líderes en su ramo en el ámbito nacional o bien pequeñas y medianas empresas. Esta estrategia es más evidente en las industrias de bienes de capital, textil, procesamiento de comida, madera y papel, automotriz y metalúrgica

Estrategia seguidora.- Esta estrategia es intermedia de las dos anteriores, básicamente las empresas buscan cubrir las regulaciones ambientales y nada más. Se estima que el 55% de las empresas optan por esta estrategia, principalmente las más pequeñas.

Fuente: OECD, *Economic Globalisation and the Environment*, Francia, 1997, Pág. 73.

Como es evidente el papel de las empresas multinacionales con relación a la protección ambiental es muy importante, ya que:

- Por su gran tamaño y volumen de producción son una importante fuente de contaminación y de consumo de recursos.
- Al mismo tiempo dedican grandes cantidades de recursos a la investigación y desarrollo de nuevos productos y tecnología que a su vez transfieren a otros sectores y países.
- Por su alta participación en la generación del producto mundial.

Uno de los argumentos contra la hipótesis de los *paraísos de contaminación* es precisamente el buen comportamiento ambiental que deben observar las empresas multinacionales en un medio donde la calidad ambiental es cada vez más un requisito.

En este sentido las empresas multinacionales son un *tren de arrastre ambiental* porque al establecer criterios ambientales basados en el ciclo de vida del producto, imponen obligaciones ambientales a sus proveedores, difundiendo así a lo largo de la cadena productiva la adopción de tecnologías y estrategias ambientales.

Para las empresas multinacionales resulta ventajoso utilizar un sistema centralizado de gestión ambiental, donde los mismos estándares ambientales son aplicados a cualquier planta sin importar donde se localice, por lo siguiente:

- La eficiencia de un único sistema de administración de programas, tecnologías de control y programas de entrenamiento contra la contaminación puede exceder cualquier ventaja competitiva en costos que pudiera derivarse de aplicar normas menos estrictas donde la legislación ambiental lo permita.
- A menudo sus altos niveles de calidad ambiental sirven de meta para fortalecer estándares locales.

- El riesgo de no cumplir con los estándares apropiadamente, genera incentivos para mejorar el desempeño local y superar los requisitos locales.

Además, la existencia de índices financieros que señalan el comportamiento ambiental de las empresas es un escaparate para promover y elevar el valor de las empresas que aparecen en ellos. Un ejemplo es el Grupo de Índices de Sustentabilidad Dow Jones, que engloba al mejor 10% de las compañías líderes en sus industrias (aproximadamente doscientas) por su desempeño económico, ambiental y social. Dicho Índice cubre 64 grupos industriales en 33 países y en julio del 2000 se capitalizaron 5 trillones de dólares, equivalentes al 19.1% del Índice Mundial Dow Jones.⁶⁵

Por tanto, es evidente que si en un inicio la protección ambiental fue sólo un costo para las empresas, actualmente algunas de ellas han logrado crear nuevos mercados y beneficiarse de sus altas tasas de crecimiento, principalmente las grandes empresas multinacionales que disponen de los recursos para realizar investigación y desarrollo en este campo. Sin embargo, esto no garantiza que el mercado sea la solución al problema ambiental, menos todavía si se considera que esta tecnología está fuera del alcance de la gran mayoría de pequeñas empresas mientras que la crisis ambiental es un problema contra reloj y nada asegura el desarrollo de la tecnología necesaria para acabar con los procesos productivos más contaminantes.

2.4 LAS ORGANIZACIONES NO GUBERNAMENTALES AMBIENTALES

Definitivamente la entrada en acción de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) ambientales ha jugado un papel importante en la protección al ambiente. Su labor de difusión y presión es responsable de gran parte de los avances en materia de legislación ambiental y de cambios en el comportamiento ambiental de las empresas. Una investigación realizada en Inglaterra concluyó que aunque sólo el 20% de las empresas encuestadas mantenía mecanismos de diálogo con ONG, el 57% consideraba importante la presión de estos grupos en su desempeño.⁶⁶ Si bien sus propuestas no han sido retomadas en su totalidad por las instituciones, debido en parte a su radicalismo, sí han logrado poner en la agenda de cada nación y en el ámbito internacional la necesidad de tomar acciones contra la crisis ambiental, y en los ciudadanos han logrado despertar una actitud más responsable hacia la naturaleza.

2.4.1 Origen de las ONG ambientales

Las ONG son “organizaciones sociales... cuya vida política está poco o nada reglamentada en los ordenamientos legales y políticos existentes”,⁶⁷ y aunque experimentaron un crecimiento notable

⁶⁵ Para mayor detalle consultar la página www.sustainability-index.com

⁶⁶ Fabig, Heike y Richard Boele, “The changing nature of NGO activity in a globalising world”, *IDS Bulletin*, Gran Bretaña, Institute of Development Studies, Vol. 30, Núm. 3, 1999, pp. 59.

⁶⁷ Ayala Espino, José. *Economía Pública*, op. cit., Pág.126.

a partir de los setenta, en realidad la ONU registra su existencia desde 1946 y las define como “cualquier organización internacional que no haya sido creada entre gobiernos”.⁶⁸

Las ONG abarcan un abanico muy amplio de temas, pero todas ellas tienen en común el objetivo de dar solución a un problema que afecta a la sociedad y que las instituciones no han sido capaces de resolver.

En los años setenta y ochenta muchos factores permitieron la multiplicación de ONG ambientales, entre ellos:

- Los altos niveles de contaminación del aire, sobre todo en Europa.
- Las evidencias de deterioro ambiental en amplias regiones del planeta fueron explicadas por la aceleración del crecimiento económico impulsado por la Revolución Industrial y por la búsqueda de la ganancia inmediata.
- Al mismo tiempo la explosión demográfica y la cada vez más amplia brecha entre ricos y pobres cuestionaban fuertemente el modelo de desarrollo.
- La ciencia de la ecología se nutre del entorno social y se transforma en una ciencia multidisciplinaria con implicaciones económicas, sociales y políticas.⁶⁹
- Emergió una conciencia social que reconocía la responsabilidad de todos en la solución de los problemas ambientales y sociales.
- El desprestigio de un socialismo burocratizado y la falta de opciones políticas congruentes con la compleja realidad impulsó la búsqueda de nuevos espacios de compromiso social y político, entre ellos el ecologismo.⁷⁰
- La problemática nuclear.

Este panorama de contaminación, crecimiento explosivo de la población y depredación de los recursos naturales junto al desarrollo de la energía nuclear y sus desastrosas consecuencias, ponen a la humanidad en alerta. Es así como se realiza, por iniciativa de dos mil doscientos científicos de diferentes países, la primera Conferencia Mundial sobre el Medio Humano (Estocolmo, 1972) a la que han seguido varias reuniones y muchas propuestas; Río 1992 y la Agenda 21 son dos claros ejemplos. En este primer encuentro se crea el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente con el fin de explorar la posibilidad del crecimiento sin deterioro ambiental hoy llamado *desarrollo sustentable*.

Sin embargo, la falta de respuestas claras, reales y concretas con relación a las políticas y acciones ambientales por parte de los gobiernos y del sector privado determinaron el surgimiento de movimientos ecologistas espontáneos y, sobre todo, la toma de conciencia acerca de la capacidad de la sociedad civil de incidir en políticas ambientales. Actualmente se calcula que existen más de 450 000 ONG, apoyados por 600 a 800 millones de personas en el mundo.⁷¹

⁶⁸ Osmańczyk, J. Edmund. *Enciclopedia Mundial de Relaciones Internacionales y Naciones Unidas*, España, FCE, 1976, Pág. 2982.

⁶⁹ Alfie, Miriam. “La realidad del movimiento ecologista en México”, *El Cotidiano*, Núm. 70, Julio-Agosto, 1995, Pág. 14.

⁷⁰ Quadri de la Torre, Gabriel. “El medio ambiente en la política internacional. Antes y después de la Cumbre de Río”, *Desarrollo Sustentable. Hacia una política ambiental*, México, UNAM, 1993, Pág. 14.

⁷¹ Cifra de 1997. (Fabig, Heike y Richard Boele, “The changing nature of NGO activity in a globalising world”, *op. cit.*, pp. 59).

El incremento de las interconexiones entre los temas económicos, sociales y ambientales estimularon respuestas más integrales por parte de las ONG a través de distintas estrategias⁷²:

1. La formación de alianzas con otras ONG ambientales, ya sea mediante una fusión o con la firma de acuerdos para lograr objetivos comunes.
2. La creación de nuevos tipos de ONG mediante la integración de ONG sociales y ambientales.
3. El establecimiento de relaciones constructivas entre las ONG y las empresas.

Estas acciones han dado a las ONG cierto poder y reconocimiento ante organismos multilaterales dominantes como la OMC, quien incluso ha creado canales de diálogo y establecido acuerdos con estos organismos, reconociéndoles un papel trascendental en el debate internacional sobre ambiente y comercio. Es necesario señalar que no todas las ONG están de acuerdo con este acercamiento, sobre todo las más radicales que abogan por un alto total a la globalización, al sistema de libre mercado y a sus intuiciones.⁷³

2.4.2 El papel de las ONG en la protección ambiental

Las ONG ambientales cumplen numerosas y diversas funciones sociales, algunas de las organizaciones más grandes combinan diferentes campañas o incluso diferentes estilos de operación bajo el mismo techo. La función clásica de un grupo de presión es la de crear el *rumor*, para señalar algo que no debe proseguir. A lo anterior se relaciona la *divulgación*, que sirve para sacar información que otros desean ocultar o consideran impropia para su publicación. Las ONG también vigilan continuamente que los gobiernos y empresas cumplan con las normas establecidas por la ley o por sus propios estatutos políticos. En este sentido las ONG se han convertido en efectivos *corredores de información* que saben interpretar y difundir adecuadamente esta información para causar impacto en la sociedad y que tenga posibilidades de ser efectiva.⁷⁴

“Las ONG pueden ejercer influencia en la formación de regímenes internacionales por medio de actividades de cabildeo (lobbying), boicots de consumidores, acciones directas, publicidad, divulgación y participación en foros y conferencias internacionales. Hay varios tipos de ONG, algunas tienen una orientación local (National Wildlife Federation, Audbon Society, Sierra Club, Environmental Defense Fund, Natural Resources Defense Council, etc.); otras emprenden tareas internacionales (Greenpeace, Friends of the Earth, WWF, UICN); otras operan como *think tanks* o centros de investigación y divulgación (World Resources Institute, International Institute for Environmental and Development); también existen ONG, principalmente de países del Sur, que son pequeñas y se concentran en aspectos locales de trabajo social en medio ambiente y desarrollo donde tienden a formar redes nacionales, más o menos informales, que en ocasiones se vinculan con grupos indígenas movilizados por cuestiones ambientales (Penangs, Kayapos, Zoques); y, finalmente, están las grandes redes Internacionales

⁷² Ibídem.

⁷³ Entre ellas se encuentra la ONG Peoples' Global Action, quien en 1998 organizó uno de los foros más importantes de rechazo a la globalización económica. (Ford Lucy H., “Social movements and the globalisation of environmental governance”, *IDS Bulletin*, Gran Bretaña, Institute of Development Studies, Vol. 30, Núm. 3, 1999, pp. 72).

⁷⁴ Elkington, John. *Los capitalistas verdes*, México, DIANA, 1992, Pág. 58.

(Rainforest Action Network, Pesticides Action Network, Antarctic and Southern Ocean Coalition, etc.).⁷⁵,

El importante papel que han jugado en el impulso del debate ambiental, tanto en el ámbito nacional como internacional, se debe en gran medida a la capacidad de recuperar y asimilar el conocimiento científico adaptándolo al lenguaje popular en su discurso o incorporándolo como guía en su quehacer cotidiano.

Si se revisa la conformación de los cuerpos voluntarios y grupos de presión, particularmente en las bases, y se busca a los miembros más activos, los profesionistas de alto nivel educativo son minoría. Mientras que el técnico de laboratorio, el asistente de bibliotecario, el empleado de jerarquía mayor o el inspector de impuestos de jerarquía menor son los más frecuentes. Ello se debe a la sobre preparación que han recibido en comparación con su desempeño económico y social. El proceso político dentro de las ONG les brinda la oportunidad de poner en práctica su potencial. Sin embargo recientemente la profesionalización de muchas ONG se ha evidenciado a través de sus innovaciones y contribuciones a la solución del problema ambiental.⁷⁶

Cabe decir que este es el caso de las ONG de países desarrollados, que surgieron a partir de la solidaridad con las generaciones futuras y la defensa de sus derechos a una vida sana. Sus objetivos están enfocados a procurar la salud de la población y a la preservación de los ambientes naturales.

En el caso de las ONG del sur, su impulso fue la defensa de las generaciones presentes, principalmente las más pobres, cuyos recursos son explotados por el comercio y cuyo nivel de vida es deplorable. Las ONG del sur luchan por una urgente transformación del modelo de desarrollo actual en el cual no han tenido cabida, su preocupación central es el mismo hombre como parte del ambiente y por ello, dentro de sus bases se encuentran numerosos grupos indígenas y comunidades locales.

Así mientras las ONG del norte enfatizan la conservación ambiental, las del sur subrayan el desarrollo. Los problemas a enfrentar en el sur son más complejos que los que se presentan en el norte, generalmente con la coexistencia de condiciones de deterioro propias del primer mundo y posibilidades de solución del tercero.⁷⁷ Los movimientos ecologistas como movimientos sociales, surgen íntimamente ligados al tipo de problemas ambientales que se presentan, a la cultura de cada región y a las posiciones políticas de quienes los encabezan.

La fuerza de los movimientos ecologistas, encabezados por las ONG, derivó en la aparición de partidos políticos verdes y en el enverdecimiento de los ya existentes que anteriormente habían permanecido cerrados a estas preocupaciones, siendo observadores pasivos de un proceso que los rebasó y los marginó, y les impuso pérdidas de representatividad, que hasta finales de los ochenta lograron recuperar cuando, sobre todo en Europa, reaccionaron a las demandas ecológicas de la población. En América Latina es todavía insípida la presencia de

⁷⁵ Quadri de la Torre, Gabriel. *op. cit.*, Pág. 18.

⁷⁶ Elkington, John. *op. cit.*, Págs. 57 y 59.

⁷⁷ Meza Aguilar, Leonardo y Morelos, Salvador. "Participación social, medio ambiente y TLC: el ecologismo en México", *El Cotidiano*, Núm. 60, Enero-Febrero, 1994, Págs. 34 y 35.

partidos verdes en el poder, apenas 30 de los más de mil escaños parlamentarios que ocupan los partidos verdes en el mundo están en América Latina.⁷⁸

En los últimos años la magnitud que ha alcanzado la crisis ambiental y la profundización del conocimiento científico sobre los fenómenos que atentan contra el equilibrio del ecosistema ha llevado, a pesar de las diferencias existentes entre las ONG del norte y del sur, a entablar diálogos y desarrollar propuestas conjuntas en torno al ambiente y el desarrollo, pues son las primeras en reconocer la necesidad de una participación global en la solución de los problemas que atentan contra la sobrevivencia del propio ser humano. Ejemplo de estos esfuerzos son los foros alternativos que se organizan paralelamente a cualquier negociación o conferencia convocada por las instituciones oficiales. Entre los últimos se encuentra la exigencia de más de 200 ONG de incorporar el desarrollo sustentable en el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) por el temor de que las leyes ambientales nacionales sean supeditadas a las nuevas leyes comerciales y de inversión.⁷⁹

El papel de las ONG en la *educación ambiental* es fundamental para lograr un desarrollo sustentable. Investigadores como Enrique Leff, destacan la importancia de difundir esta disciplina para crear en los individuos una *racionalidad ambiental* que les permita aprehender su ambiente y construir nuevas formas de aprovechamiento sustentable de sus recursos que sean positivas y justas.⁸⁰

2.4.3 Las ONG y el comercio

En 1992 en el Foro Internacional de Organizaciones No Gubernamentales organizado paralelamente a la Conferencia de Río, las ONG elaboraron un Tratado Alternativo sobre Comercio y Desarrollo Sustentable. Los puntos más sobresalientes se exponen a continuación⁸¹:

Considerando que:

- Todo tratado internacional debe buscar el bienestar de la población, promover un desarrollo sustentable que sea justo social y ecológicamente, y se actúe de acuerdo a los principios de precaución, transparencia y participación democrática.
- Los acuerdos comerciales actuales perpetúan el modelo de desarrollo depredador que ha dañado al ambiente y empobrecido a una gran parte de la población, sin embargo el comercio puede ser benéfico si se siguen estrategias de desarrollo sustentables, se garantiza la salud de todos los pueblos y se permite la participación democrática.
- La ventaja comparativa no debe perseguir la explotación de los pueblos ni de la naturaleza de manera inhumana e insostenible.

⁷⁸ “Aún no es tiempo para partidos verdes en América Latina”, *Tierramérica*, México, 5 de mayo del 2001, Pág. A18.

⁷⁹ Mutume, Gumisai. “Lanzan un desafío ecológico al ALCA”, *Tierramérica*, México, 21 de abril del 2001, Pág. A22.

⁸⁰ Leff, Enrique. “Educación Ambiental y Desarrollo Sustentable”, *Formación Ambiental*, México, PNUMA, Vol. 9-10, Números 20-21, Septiembre-Enero, Pág. 22.

⁸¹ Aguilar R. Margot y Leonardo Meza A. (coords.). *Por un comercio justo*, México, Fundación Friedrich Ebert-Grupo de Estudios Ambientales, 1995, Págs. 25-33.

- El desarrollo sustentable exige la condenación de la deuda externa, que ha sido utilizada como instrumento de dominación para imponer la liberalización irrestricta de los países deudores.
- Es requisito del desarrollo sustentable que los países en desarrollo sean libres de decretar políticas justas para proteger su salud y ambiente a través de mecanismos legales, financieros y comerciales.
- Deben erradicarse las prácticas agrarias destructivas de lo social y lo ambiental. Los sistemas de producción y consumo de alimentos no pueden depender de las fuerzas de mercado. Es requisito de una agricultura sustentable el completo entendimiento de todo el sistema ecológico, económico y social de la producción, distribución y consumo agrícola.
- Debe prohibirse el patentamiento de organismos vivos y recursos biológicos para preservar los derechos de las sociedades tradicionales a usar sus recursos. Deben eliminarse los mecanismos comerciales que reducen o restringen el libre flujo de ideas y tecnologías favorables al ambiente y a la salud.
- Las comunidades, estados y naciones tienen el derecho a proteger su salud y riqueza natural como garantía de bienestar presente y futuro sin que sea considerado como una barrera comercial injusta.
- No debe restringirse la información científica a los pueblos y debe facilitarse la asistencia técnica y financiera a los países para cumplir con estándares ambientales mínimos.
- El proceso de toma de decisiones debe depender primero de la participación democrática y no del mercado. Toda institución internacional debe ser democrática y observar los principios de subsidiariedad, transparencia, responsabilidad, equidad, información completa y permitir la plena participación de la sociedad civil.
- Las discrepancias relacionadas con el comercio y el ambiente deben ser arregladas sobre la base de una máxima protección al ambiente.
- Las corporaciones transnacionales deben ser reguladas por mecanismos multilaterales abiertos, balanceados, no discriminatorios, transparentes y democráticos.

Las ONG se comprometen a:

- Trabajar en la fundación de una Organización Internacional de Comercio alternativa, que observe una estructura participativa y democrática, transparencia, responsabilidad y equidad. Lo que asegurará se desarrollen políticas sociales, ambientales y regulatorias del comercio internacional y el desarrollo sustentable que sean justas.
- Apoyar modelos alternativos de comercio internacional basados en cooperativas para evitar a las empresas multinacionales en el comercio entre países del norte y sur.

- Cooperar con los planes de acción de otras ONG vinculadas a bosques, biodiversidad, cambio climático, agricultura sustentable, militarismo, deuda y corporaciones trasnacionales.
- A compartir y difundir información, crear redes de comunicación, organizar foros y realizar propuestas a las autoridades relacionadas al desarrollo sustentable y al comercio.

Resulta obvio que la postura de las ONG respecto a organismos internacionales como la OMC es de rechazo y fuerte crítica pues mientras éstas anteponen el cuidado ambiental y el bienestar de la población al comercio, la OMC da prioridad al libre flujo de mercancías, servicios y capitales. Sin embargo, resulta incorrecto hacer generalizaciones sobre la postura de las ONG respecto al comercio puesto que no tienen una conducta uniforme.

Pero en términos generales podemos identificar dos tipos de posturas: las *tercermundistas* y las *ambientalistas*.⁸² Las primeras, principalmente las ONG asiáticas, se centran en reprochar a los países de la OCDE su comportamiento *neocolonialista* y su control sobre la OMC para montar prácticas proteccionistas contra las exportaciones de los países en desarrollo, y están en contra de incluir temas ambientales en la OMC por la posibilidad de que se establezcan *represalias cruzadas*.⁸³

Las críticas hacia los países industrializados se centran en: la escasa transparencia en las discusiones de la OMC, el uso exagerado de mecanismos proteccionistas como los derechos *antidumping*, la amenaza permanente de las *represalias cruzadas*, el escatimar (aunque de manera decreciente) el sector agropecuario de las disposiciones de la OMC, entre otras.

Las segundas o *ambientalistas* son las que en muchos casos no han adoptado una posición clara sobre la materia, principalmente las latinoamericanas. Existen algunas ONG estadounidenses como National Wildlife Federation y Environmental Defense Found que tienen una actitud positiva en torno a los intereses de crecimiento y desarrollo de los países pobres.

Por ejemplo, Public Citizen, Greenpeace, Citizen's Clearinghouse for Hazardous Wastes y otras ONG ambientalistas respaldan la postura que evita a cualquier país evadir las conclusiones del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, lo que significa que Estados Unidos no tendrá poder de veto o de votación ponderada. Sin embargo también existen otras instituciones que anteponen la conservación ambiental al desarrollo y en ocasiones pueden tomar una actitud proteccionista cuando se trata de apoyar a las exportaciones de países en desarrollo.⁸⁴

Finalmente, es necesario apuntar la existencia de un cuarto actor del debate ambiental muy ligado a las ONG, los científicos. Su participación ha sido trascendental en la concientización ciudadana y en la toma de decisiones que involucran elementos de protección ambiental. Sin embargo, no existe una posición única respecto a la gravedad de los problemas

⁸² Gitli, Eduardo y Carlos Murillo. *Factores que desalientan la introducción de los temas ambientales en las negociaciones comerciales: ALCA y una agenda positiva*, (www.inca.or.cr/publicaciones), Pág. 19.

⁸³ Consiste en usar sanciones comerciales para asegurar el cumplimiento de las regulaciones ambientales.

⁸⁴ Eduardo Gitli y Carlos Murillo mencionan el caso de Honduras y Nicaragua cuando el Huracán Mitch los instó a pedir ayuda y sobre todo la paridad con el TLCAN para impulsar la maquila textil que pudiera ayudarlos a superar el desastre. En respuesta, ONG como Sierra Club, Friends of Earth, Rainforest Action Network y Atmosphere Alliance plantearon como estrategia un programa de transferencia de fondos y la condonación de deudas, pero solicitaron separar el tema de la paridad con el TLCAN del asunto, apelando a que era una estrategia de las empresas multinacionales y no en beneficio de la población. (Eduardo Gitli. *op.cit.*, Pág. 20).

ambientales. Así, mientras algunos desarrollan y promueven la comercialización de organismos genéticamente modificados, otra parte cuestiona su inocuidad y exige una regulación más estricta para estudiar la conveniencia de su uso. Otro caso de amplia divergencia se da en torno al calentamiento global, para algunos es el problema ambiental de mayor envergadura y aseguran que su intensificación es por causas claramente antropogénicas, otros opinan que es un fenómeno natural que incluso evidencia la próxima glaciación.

No obstante lo anterior, el papel de los científicos ha sido trascendental en el debate ambiental, específicamente para los estudios de caso tratados más adelante en esta investigación.

2.4.4 Las ONG ambientales en México

El despertar ecologista en América Latina y el Caribe se puede situar desde 1916 con algunas movilizaciones y protestas, sin embargo, es a partir de los ochenta cuando hay una preocupación más cercana por estos asuntos por parte de la sociedad civil. Es entonces cuando se inunda la esfera política con un crecimiento importante de las ONG ambientales, como lo indica el cuadro 8.

Los datos tienen relación directa con el fenómeno de Laguna Verde en México (1985), que abre no sólo la discusión teórica sobre el uso de la energía sino, sobre todo, la participación activa de la sociedad civil en cuestiones ecológicas.⁸⁵ Por tanto puede decirse que es el uso de la energía nuclear el detonante de la preocupación por el crecimiento poblacional y el uso inadecuado de los recursos naturales.

Cuadro 8. Movilizaciones de ONG en América Latina y el Caribe

Años	Número
1916-1938	5
1939-1959	13
1960-1969	13
1970-1979	42
1979-1984	48
1985-1989	93
1990-1995	86
Sin fecha	7
TOTAL	307

Fuente: Alfie, Miriam "La realidad del movimiento ecologista en México", *El Cotidiano*; México, Núm. 70, julio-agosto, 1995, Pág. 16.

Sobresalen dos diferencias entre el movimiento ecologista en América Latina y el Caribe y en Europa:

⁸⁵ Alfie, Miriam. *op. cit.*, Págs. 16 y 17.

- a) En América Latina y el Caribe la preocupación por el deterioro ecológico es nueva, aunque también los problemas de contaminación retardan su aparición.
- b) La sociedad civil se organiza tardíamente con relación a Europa porque la particular cultura latinoamericana responde al binomio autoritarismo/represión vs subordinación/sociedad civil muda.

Afortunadamente se empieza a modificar la tendencia de creer que el único actor que debe y puede solucionar estos problemas es el Estado, y el número de ONG ambientales creció hasta reportar 3 mil en América Latina y el Caribe. Datos publicado en el Directorio Verde del Instituto Nacional de Ecología en 1994 registran 797 grupos relacionados con el ambiente en México, los cuales se clasifican en ONG, servicios de consultoría y asistencia técnica, organismos internacionales con sede en México, instituciones académicas y empresas o corporaciones.

Las nuevas ONG establecen relaciones que rompen con su carácter tradicional altamente ligado a las autoridades y a la búsqueda de beneficios, dando pie a híbridos que reciben fondos y dan asesoría, trabajan en conjunto con el Estado o venden sus servicios para poder sostenerse, como lo indica el cuadro 9.

Cuadro 9. Principales actividades desarrolladas por las ONG en México

Actividad	Porcentaje de ONG
Educación	79%
Distribución de Información	71%
Investigación	76%
Capacitación Técnica	64%
Obtención de fondos para otras ONG	9%

Fuente: Alfie, Miriam “La realidad del movimiento ecologista en México”, *El Cotidiano*; México, Núm. 70, julio-agosto, 1995, Pág. 18.

Las principales problemáticas abordadas por estos grupos se encuentran divididas en tres rubros: el primero, es la conservación de especies en extinción; el segundo, es la posibilidad de desarrollo comunitario sostenible, sobre todo en zonas rurales y pequeñas comunidades; y el tercero, la lucha por una mejor legislación ambiental. Destaca la escasez de ONG vinculadas a problemas industriales, excepto en la frontera norte, a pesar de que constituyen una de las principales fuentes del deterioro ecológico.

Durante las negociaciones del TLCAN, un número importante de ONG ambientalistas mexicanas se integraron en la Unión de Grupos Ambientalistas con el objetivo de persuadir a los negociadores de incluir disposiciones suficientes para prevenir que el aumento, tanto de la actividad económica como del intercambio de mercancías, tuviera efectos dañinos sobre el ambiente y la preservación de la naturaleza de los tres países. Este grupo conformado por 33 ONG lanzó los siguientes cuestionamientos:

“¿Qué cosas y para quién se va a producir? ¿Se modificarán nuestros modos de producción? ¿Lograremos autosuficiencia alimentaria y su equitativa distribución? ¿Penetraremos en un mundo de consumo ficticio e ilimitado? ¿Cuánta más energía, agua y recursos naturales utilizaremos? ¿Tenemos suficiente infraestructura para minimizar, controlar y monitorear las emisiones y descargas? ¿Cuántos empaques más

y confinamientos necesitaremos para transportarlos y disponer de los productos? ¿Sacrificaremos la salud y la calidad por la duración de los alimentos?

¿Por qué tipo de insumos se optará para lograr las magnas producciones que exige la competitividad internacional? ¿Se internalizarán los costos ambientales de los productos primarios? ¿Se homologarán nuestros cultivos como respuesta a las economías de escala?

¿Se crearán incentivos fiscales para aquellos que pretendan defender el medio ambiente? ¿De dónde obtendremos los fondos para incrementar nuestra infraestructura para la prevención y monitoreo del ambiente?

¿Cuántas personas de nuestra sociedad conocen la legislación ambiental? ¿Cuántas modificaciones más se le harán a nuestra legislación, para adecuarse a las exigencias del exterior? ¿Existirá plena transparencia y participación pública en los procesos de adecuación y vigilancia?”⁸⁶

Enfrentando muchos obstáculos, las ONG de los tres países lograron que se firmara el Acuerdo Complementario de Cooperación Ambiental que, sin embargo, no da respuesta a los planteamientos de las ONG. Este tema será abordado en el capítulo 3.

2.4.4.1 Características

Pareciera que el movimiento ecologista en México presenta un crecimiento considerable y que tiende a arraigarse en los distintos sectores sociales. Sin embargo, al considerar su membresía, capacidad de convocatoria y solidaridad entre los grupos, el panorama resulta diferente. Algunos elementos que explican este incipiente desarrollo son⁸⁷:

- No existen datos confiables con relación al número de grupos y miembros que los integran.
- La mayoría de los grupos ecologistas surgen de las capas medias de la sociedad y su vinculación con el movimiento popular es escasa.
- Existe una creciente discrepancia entre los integrantes de los grupos ecologistas y los profesionales e investigadores de la ecología, lo que debilita al movimiento.
- Es posible observar cierto elitismo en los grupos ecologistas, determinados por su formación profesional o su extracción de clase.
- Los partidos políticos han reaccionado tardíamente con relación a la problemática ambiental y es hasta fechas recientes cuando comienzan a aparecer en sus plataformas programáticas y estructura orgánica planteamientos en relación con el ambiente.
- El gobierno ha encaminado sus esfuerzos a cooptar al movimiento ecologista, consciente de que la magnitud de los problemas ambientales puede detonar la movilización social.

⁸⁶ Barba Pérez, Regina. “La unión de Grupos Ambientalistas en el proceso de negociación del Tratado de Libre Comercio”, *Frontera Norte*, Tijuana, El Colegio de la Frontera Norte, Vol. 5, Num. 10, Julio-Diciembre, 1993, Pág. 120.

⁸⁷ Meza Aguilar, Leonardo y Salvador Morelos. “Participación social, medio ambiente y TLC: el ecologismo en México”, *El Cotidiano*, Núm. 60, Enero-Febrero, 1994, Págs. 36 y 37.

- Más que un movimiento de masas, los grupos ecologistas constituyen en la actualidad una corriente de opinión, que en la mayoría de los casos se limita a la denuncia y atiende más a los efectos que a las causas.
- Los grupos ecologistas realizan escasos esfuerzos por formar ecológica y políticamente a sus miembros.
- El control que ejercen algunos líderes impide la democratización al interior de los grupos, lo que obstaculiza su crecimiento e incidencia sobre la población.
- Prevalcen las pugnas entre los grupos e inclusive la obstaculización de las acciones que emprenden.

2.4.4.2 Perspectivas⁸⁸

Del apartado anterior se extraen los principales retos que el movimiento ecológico debe superar para trascender y jugar un papel decisivo en la búsqueda del desarrollo sustentable.

Un punto importante es el establecimiento de alianzas que superen la exclusiva realización de acciones conjuntas y trascender en la constitución de un frente político fuerte surgido del amplio consenso entre las ONG. Esto implica solidaridad entre los grupos ecologistas respecto a sus intereses y preocupaciones principales, pues debe recordarse que su formación se vincula a la existencia de problemas ambientales, ubicación geográfica y contexto socioeconómico, político y cultural específicos y distintos.

Los grupos ecologistas deben incorporar a la labor de denuncia que realizan, la presentación de propuestas viables para eliminar la visión *antidesarrollista* que de ellos se tiene, principalmente por parte de los industriales.

Finalmente, debe fomentarse la vinculación de los grupos ecologistas con los sectores productivos para lograr una mayor influencia e incidir en la transformación de la sociedad, pero respetando las costumbres y raíces históricas de la población así como sus necesidades de desarrollo.

2.5 CONCLUSIONES

La gravedad de los problemas ambientales y su íntima relación con el modelo de desarrollo económico, y por tanto con el comercio, han empezado a modificar las perspectivas y el comportamiento en los distintos agentes e individuos. Analizar estos cambios es importante porque permite entender el juego de intereses que está presente en el debate del comercio y el ambiente.

⁸⁸ Meza Aguilar, Leonardo. et al., *op. cit.*, Pág. 37.

En el ámbito internacional las fricciones entre el comercio y el ambiente han sido abordadas por dos importantes organizaciones económicas, la OMC y la OCDE, evidenciando la estrecha relación que existe entre el sistema económico y el sistema natural. Aunque desde su perspectiva son mayores los beneficios que el comercio puede generar al ambiente, a través de productos y tecnologías amigables al ambiente, reconocen la existencia de impactos dañinos que atañen sobre todo a ineficiencias en las instituciones. Por ello, su labor de investigación en el tema evidencia, como lo anticipé en mi hipótesis, el subdesarrollo en materia legislaciones tanto nacionales como internacionales que regulen los impactos bidireccionales entre el comercio y el ambiente.

Lo anterior implica que el papel de los gobiernos en este tema debe fortalecerse para asegurar el cumplimiento de las regulaciones, tanto económicas como ambientales, que aseguren la maximización del bienestar social. Lejos de una libre acción de las fuerzas del mercado se necesita empezar por imponer la satisfacción de las necesidades sociales, incluyendo las de las generaciones futuras, sobre la maximización cortoplacista de intereses individuales. Esto significa establecer las reglas del juego de tal manera que se genere una conciencia ambiental social que estimule conductas amigables al ambiente y permitan tanto la maximización individual como social. Al mismo tiempo que se exige respeto a la soberanía nacional en torno al uso de la riqueza verde, también es necesaria la cooperación a través de órganos supranacionales para solucionar los graves problemas de contaminación y degradación ambiental.

En este tema son importantes los incentivos que deben generarse para que las empresas transiten efectivamente hacia una reconversión ambiental. El rápido ascenso de los negocios ambientales (tecnología y productos) estimula este cambio, sin embargo, mientras esto no se generalice no podemos confiar en el mercado para dar solución a la crisis ambiental.

Los cambios apuntados se deben en gran medida a la presión que han ejercido las ONG ambientales en el tema. El apoyo que se les brinde será definitivo para difundir la educación ambiental y crear una nueva racionalidad, la racionalidad ambiental. Sin olvidar que dentro de ellas también están presentes distintos intereses, de los países ricos o de los subdesarrollados, de los conservacionistas o de los ligados a comunidades indígenas.

En esta primera parte de la investigación analicé los elementos teóricos y los cambios en el comportamiento y en el papel de los agentes como resultado de la interacción entre el comercio y el ambiente porque constituyen el referente necesario para abordar, en la segunda parte, este mismo tema en el contexto de la región de América del Norte, específicamente entre México y Estados Unidos.