

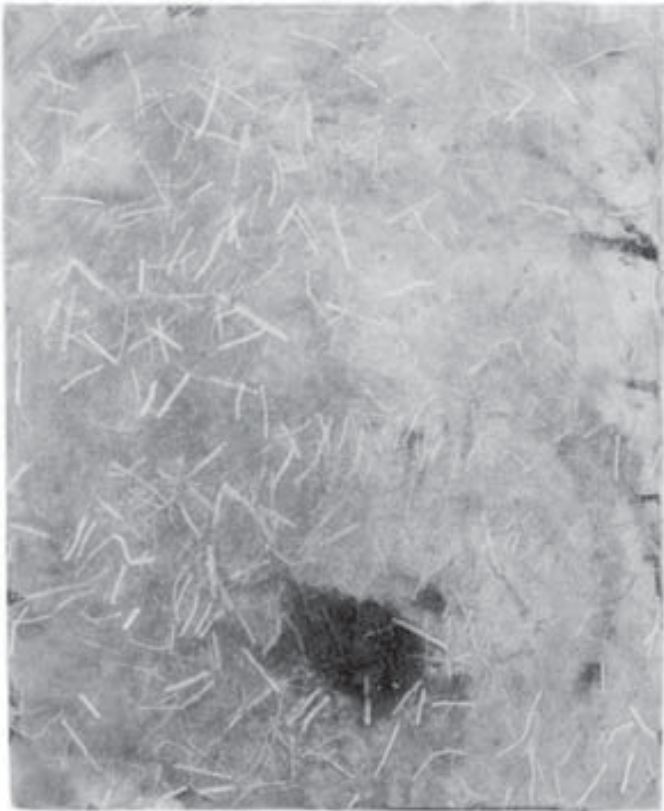
EL DEBATE INCONCLUSO ENTRE LIBRE COMERCIO Y CUIDADO AMBIENTAL: EL CASO DEL TLCAN

Miriam Alfie Cohen

Miriam Alfie Cohen es profesora-investigadora del Departamento de Sociología de la Universidad Autónoma Metropolitana Azcapotzalco. Doctora en ciencias sociales por la Universidad Iberoamericana, coordina el Eje de Sociología Política. Es investigadora nacional nivel I. Autora de varios artículos en revistas sobre medio ambiente-desarrollo y dos libros que se refieren a asuntos ambientales en la frontera México-Estados Unidos: *Y el desierto se volvió verde. Movimientos ambientalistas binacionales* (UAM-A/UIA/Eón, 1998) y *Examen de un riesgo compartido: maquila y movimientos ambientalistas* (UAM-A/Conacyt/Eón, 2000).

Existe una acalorada discusión en torno a si la apertura comercial beneficia o deteriora de manera más profunda el medio ambiente. Toda actividad humana tiene un impacto sobre el medio que nos rodea. Sin embargo, existen actividades económicas que perjudican de una manera más rápida y expuesta nuestro entorno. En el contexto de la globalización —entendido como “...procesos en virtud de los cuales los Estados nacionales soberanos se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios”—,¹ cobran vital importancia ciertas características económicas que van conformando un nuevo panorama donde se habla de eliminar cualquier tropiezo al comercio internacional, favorecer la economía de mercado e impulsar a cualquier costo las inversiones de empresas transnacionales.²

Hoy un actor fundamental, en los ámbitos político y económico, son las empresas que invierte de manera directa en países receptores ávidos de capitales. Por muchos años estas empresas jamás fueron sensibles al deterioro ambiental. La filosofía empresarial destacaba la capacidad infinita de la naturaleza y las enormes opciones que el riesgo ambiental



podría provocar para incrementar el desarrollo tecnológico. Esta visión se fue transformando a partir de los años ochenta y el discurso empresarial ligado a publicidad, medios de comunicación, grupos de científicos e intelectuales, así como a la creación de su movimiento social, tuvo un cambio sutil que presentaba una imagen verde de las empresas, las cuales trataban de combatir riesgos ambientales pero no prevenirlos, financiar proyectos ecológicos pero no modificar de raíz sus procesos productivos. Estas fueron consecuencias perversas de un modelo de desarrollo adoptado que no cuidaba o respetaba el medio ambiente.

Esta visión considera la liberalización comercial como un medio que proporciona no sólo un acceso más amplio a los bienes ambientales, sino también una producción más eficaz y menos exhaustiva de recursos. Establece que la expansión comercial genera riqueza y recursos financieros, algunos de los cuales pueden destinarse a la protección ambiental. Aún más: supone que la pobreza es una de las causas principales de la degradación ambiental; en tanto el comercio contribuya a disminuir la pobreza, también será benéfico para el ambiente.

Por su parte, los ambientalistas han trabajado de manera intensa la relación entre la producción industrial y el deterioro ambiental, factor de discusión en el binomio medio ambiente-desarrollo. Esta postura pone de relieve cómo las ganancias inmediatas ocupan un lugar privilegiado frente al cuidado y la protección de los recursos naturales, de qué manera el uso indiscriminado y constante de la naturaleza es manejado como costo externo a la empresa, y la permanente carencia de integración e internalización del deterioro por las industrias. Todo ello, aunado a la falta de previsión en cuestión de desechos, disposición final y reciclado, ha dado lugar a que desde fines de los sesenta el discurso, las acciones y respuestas ambientalistas tengan bajo la mira a cierto tipo de industrias y grandes corporaciones como fuente de deterioro y peligro ambiental. Por ello, algunos ambientalistas contemplan con reservas cualquier esfuerzo para promover la liberalización comercial.³

Los ambientalistas que se adhieren a la filosofía de límites al crecimiento verán cualquier intento de expansión comercial como una situación que conducirá a la industrialización y, por lo tanto, a más problemas ambientales. Desde este punto de vista la liberalización comercial se traduce en crecimiento económico que da por resultado un aumento

de la contaminación, el consumo de recursos no renovables y el insostenible uso de los recursos renovables. Incluso los ambientalistas que no se adhieren a un estricto punto de vista de no-crecimiento (desarrollo sustentable, tecnologías suaves, racionalismo verde, etcétera) temen que la liberalización comercial sin una estrategia para abordar los efectos ambientales de su expansión conduzca a una degradación ambiental contraria al desarrollo. Por consiguiente, abogan a favor de la incorporación de obligaciones ambientales a los esfuerzos de liberalización comercial.

El debate entre libre comercio-cuidado ambiental se puede dividir en diferentes aspectos. Primero, los efectos de la liberalización comercial pueden ser positivos si la expansión comercial lleva a un mayor acceso de las personas a tecnologías y servicios que no sean nocivos para el medio ambiente. Sin embargo, la expansión comercial puede significar también más circulación de productos dañinos para el ambiente, como los desechos peligrosos. Segundo, si bien un comercio más libre puede aumentar la cantidad de recursos disponibles para inversiones ambientales, la expansión comercial también puede alentar una producción donde el daño ambiental no se internalice, es decir, que los costos de los problemas ambientales no recaigan sobre aquellos que crearon el problema. Puesto que los costos ambientales no se internalizan en los precios que los productores o consumidores ven y pagan, las actividades productivas pueden aumentar de manera inadecuada, con lo que se crea más degradación ambiental.

En la actualidad no existe una internalización de costos ambientales, lo cual se refleja en el hecho de que existen unos cuantos reglamentos con respecto a emisiones globales y muy poca aplicación de los mismos. En virtud de ello la expansión comercial representa un incentivo para que los productores fabriquen más bienes contaminantes. Por ejemplo, mientras no haya control sobre sustancias químicas que agoten la capa de ozono, quienes producen bienes utilizando estas sustancias se beneficiarán al poder externalizar sus costos.⁴

Este debate inconcluso se enfrenta a un problema fundamental, pues existen pocos datos confiables que sugieran relaciones empíricas importantes entre la liberalización comercial y la calidad ambiental. Son escasos los análisis empíricos que aborden, con rigor, los efectos ambientales de la liberalización comercial. La recopilación de datos, fundamentos y suposiciones analíticas, así como metodologías más refina-

das para comprobar las conexiones entre los efectos ambientales y la liberalización comercial son áreas que deben estudiarse para poder ampliar el conocimiento y ahondar en el debate y las soluciones. Es necesario, por tanto, un conjunto de indicadores ambientales, con una metodología clara para poder relacionarlos con desarrollo comercial. En cierto sentido, el debate entre comercio y medio ambiente abre un campo de trabajo e investigación novedosa donde el punto central de la discusión cuestiona si la liberalización comercial conduce a mejorar la calidad ambiental o al deterioro.

Inversión y medio ambiente

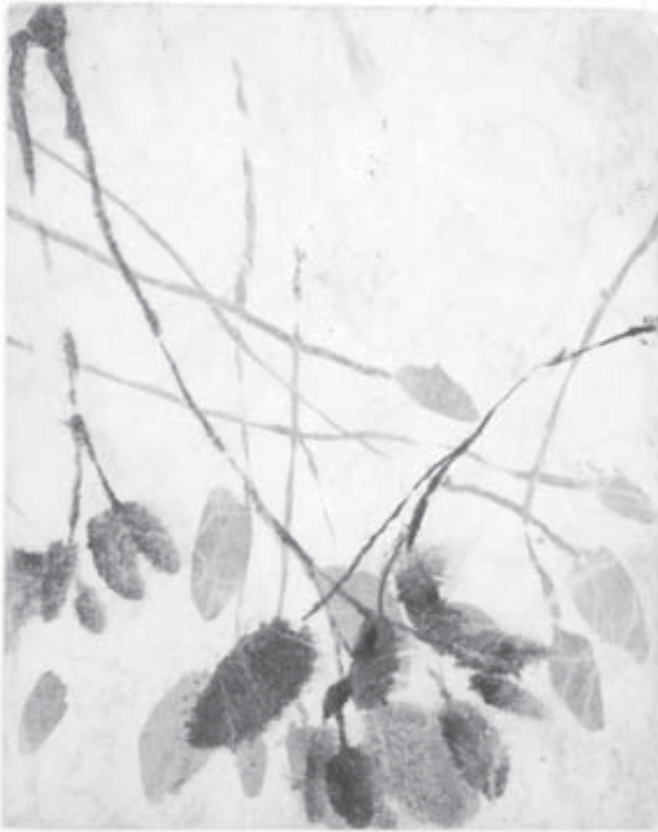
Una lección política puede desprenderse de la firma del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN): así como los países se perfilan a una convergencia en el comercio, la inversión y la competencia, elementos clave de la agenda global, un esfuerzo similar es necesario para asegurar y fortalecer las regulaciones y las políticas ambientales encaminadas a anticipar y mitigar los impactos provocados por el libre comercio.

Hay datos y acciones que necesitan ser analizados con cuidado. El aumento del intercambio comercial y las controversias relacionadas con el medio ambiente son elementos que podrán dar luz no sólo sobre el debate inconcluso de estos problemas, sino también arrojarán una serie de elementos que nos permitirán elaborar indicadores de acción concreta para establecer un equilibrio entre apertura y cuidado.

Hoy uno de los discursos económicos más influyentes sustenta que la inversión directa extranjera (IDE, principal eje de la economía globalizada) puede funcionar como pivote para fomentar el desarrollo sustentable, pues en los dos últimos decenios el capital privado ha venido ocupando las funciones que realizaba la asistencia gubernamental: la IDE representa entre un tercio y la mitad de toda la inversión privada en los países en desarrollo.⁵ Por ello:

Se sostiene que estos flujos de capital, bien administrados, podrían reemplazar industrias e infraestructuras no sustentables por otras sustentables. Y, también, aportarían beneficios prolongados: las firmas inversionistas desarrollarían la capacidad tecnológica y administrativa en los Estados receptores, aumentando sus posibilidades de administrar de modo sustentable sus recursos naturales.⁶

Sin un marco político correcto, la IDE puede también exponer a graves riesgos el llamado desarrollo sustentable. Al fin



y al cabo los inversionistas están motivados por obtener ganancias, no por el interés público. Si se quiere que la IDE alcance sus posibles beneficios de sustentabilidad, tendrá que mostrar a la vez efectos ambientalmente sustentables y crecimiento y distribución justos. Los acuerdos internacionales de inversión se han concentrado de manera prioritaria en asegurar el aumento de los flujos de inversión. Sin embargo, existen vías en los países receptores que tratan de asegurar la sustentabilidad ambiental. Entre ellas está la posibilidad de fincar responsabilidades a los inversionistas y el fortalecimiento o protección de la legislación ambiental. En los hechos estas dos instancias juegan una prioridad menor cuando los países emergentes están ávidos por conseguir inversión extranjera directa.

El TLCAN fue el primer acuerdo de inversión regional o multilateral que se enfrentó con estas cuestiones. Las negociaciones se concentraron en reforzar la seguridad del inversionista, mientras el medio ambiente pasó a un segundo término, a través del fortalecimiento de las leyes ambientales que pretendían eliminar los llamados refugios de contaminación.

Especial atención cobra el capítulo 11 del TLCAN. Durante las negociaciones y en los primeros años de su puesta en marcha se crearon disposiciones que favorecían la inversión sobre el cuidado ambiental, permitiendo que esta protección fuera usada por el inversionista para desafiar las leyes ambientales y las decisiones administrativas del país receptor. En consecuencia, las disposiciones destinadas a garantizar seguridad a los inversionistas crearon incertidumbre y riesgo ambiental. El capítulo 11 del TLCAN contiene el conjunto más amplio de derechos que se haya ofrecido nunca a inversionistas extranjeros en un acuerdo internacional, favoreciendo una situación en la que los inversionistas desafían, constante y repetidamente, a los gobiernos receptores.⁷ Así, los mecanismos de disputa y controversias contemplados se han desvirtuado pues la protección al inversionista se convierte en un arma estratégico-ofensiva que coloca en una situación políticamente peligrosa a los países receptores. No sólo en términos ambientales, sino también en la pérdida de las instituciones del espacio público, al privatizar y hacer patente la presencia de un solo actor en decisiones de política pública.⁸

Las cuestiones de procedimiento de las controversias como los riesgos que éstas desatan han dado pie a un panorama

incierto que rodea el manejo y las decisiones políticas entre el inversor y el Estado: el llamado *cono de silencio* del TLCAN. El derecho a la información no existe, el público carece de conocimiento de las diversas etapas del proceso de disputa: el litigio, el procedimiento, la consulta y el inicio del juicio. No se exige a los gobiernos que den publicidad a los alegatos de las partes e incluso pueden mantener en secreto los fallos definitivos.⁹ El impacto negativo de esta falta de transparencia se ve agravado por dos factores claves. Primero, las incertidumbres en la interpretación de las disposiciones, que en muchos casos, van a trascender las disputas comerciales convirtiéndose en cuestiones medulares de política pública. Segundo, el capítulo 11 permite negociaciones en un contexto privilegiado y secreto entre el gobierno y los inversionistas extranjeros. La combinación de ambos factores contribuye a erosionar la legitimidad democrática del procedimiento, un aspecto fundamental en la promoción del desarrollo sustentable.

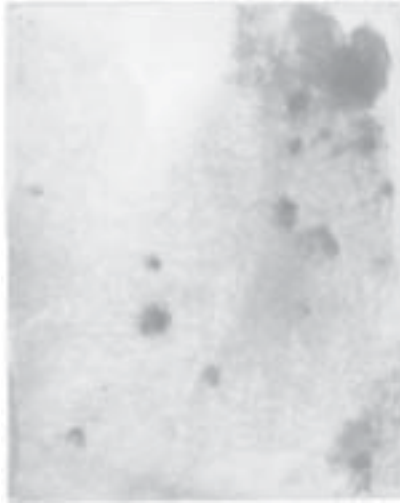
Parece entonces que las controversias del capítulo 11 involucran un proceso sigiloso en el cual el gobierno está disputando medidas de interés público sobre la base de los intereses identificados por un solo actor y las soluciones sólo están a disposición de ese único interesado. "Esto otorga a los intereses extranjeros privados un acceso privilegiado al proceso de formulación de políticas, sin la responsabilidad de la divulgación pública de las demandas".¹⁰

Alternativas

La apertura comercial es un hecho. Los tres países la han adoptado, como parte de una estrategia que no puede negarse. Ante ello es vital establecer nuevos objetivos y metas que permitan entender la importancia del cuidado ambiental como sostén de cualquier economía. Entonces necesitamos elaborar indicadores más amplios y complejos que pongan en juego usos energéticos, ecosistemas, internalización de costos, vida salvaje, repercusiones a la salud y calidad de vida, por sólo citar algunos.

La idea es crear y desarrollar modelos agregados, indicadores cuantitativos capaces de mostrar no sólo los cambios en la calidad del agua y el aire, sino también en la biodiversidad o el hábitat. La necesidad de formar modelos agregados y dilucidar el potencial de diversas variables ayudará al debate

entre apertura comercial-cuidado ambiental. Trabajar con datos ambientales, el medio ambiente primero, y relacionarlos con la apertura comercial, podrá dar luz a indicadores que muestren no sólo si la economía decrece o se expande, sino saber y conocer la cantidad de recursos naturales con la que contamos, su uso, tiempo y las repercusiones sobre la calidad de vida.



La complejidad de las repercusiones ambientales provocadas por la apertura comercial es aguda. Se necesita resguardar y reconocer áreas sensibles de las fronteras sobre las cuales ha habido gran controversia política. Por ejemplo, se pueden desarrollar indicadores respecto al Río Bravo o los Grandes Lagos. Además, en varios corredores fronterizos (ejemplo, El Paso-Ciudad Juárez, San Diego-Tijuana) se puede sustraer experiencias y datos que sirvan para entender qué

sucede con el medio ambiente. De la misma manera, se debe desarrollar una serie más amplia de indicadores ambientales que cubran las condiciones ambientales a través del territorio de México, Estados Unidos y Canadá.¹¹

Este trabajo puede promoverse mediante acciones conjuntas entre el sector gubernamental, el privado, el universitario y los grupos y organizaciones de corte ambiental. La creación de un banco de datos con indicadores críticos de calidad ambiental que contara con la prueba de cómo éstos han ido cambiando a través del tiempo, proporcionaría un valioso avance para comprender los efectos del comercio y su liberalización sobre el medio ambiente.

Otras áreas que pueden contribuir al mejor entendimiento de los impactos ambientales de la liberalización comercial son los sectores de recursos críticos que con frecuencia se señalan como fuente de preocupación. Sería valioso en particular contar con estudios de casos cuyos objetivos fueran analizar la forma en que el TLCAN ha afectado a estos sectores.

Es necesario que se realicen estudios de largo plazo sobre las implicaciones ambientales de la liberalización comercial en América del Norte sobre los sectores de la industria forestal, pesca, agricultura y energía. Se vuelve vital hacer un análisis cuidadoso de lo que ha sucedido en estas industrias con res-

pecto a los impactos ambientales en el contexto de la expansión comercial de América del Norte.

Desde nuestro punto de vista la Comisión de Cooperación Ambiental debe convertirse en un organismo eficaz y eficiente, reconstruirse como institución, recuperar el espacio público, no sólo para revisar y ser juez de controversias, sino para poder encaminar trabajos de investigación, abrir espacios de información a la sociedad, fomentar la discusión y el entendimiento, ampliar la participación de diversos sectores y fortalecer la normatividad ambiental.¹² Todos estos aspectos se convierten en tarea fundamental que permite reformular políticas, democratizar y hacer pública la información, penetrar en espacios hasta ahora reservados y secretos y, sobre todo, poner en práctica principios clave del desarrollo sustentable.

Es prioritario fortalecer las instituciones trinacionales, no sólo mediante reglas y normas, sino sobre todo con acciones concretas que pongan en juego diferentes variables, indicadores y experiencias que permitan avanzar en el conocimiento de la relación entre la apertura comercial y consecuencias ambientales en un marco novedoso y en constante cambio. La CCA tiene el mandato para desarrollar una relación constructiva entre los asuntos comerciales y los ambientales. Ésta puede proporcionar asistencia y credibilidad pública a los problemas suscitados por la apertura comercial.¹³

De muchas maneras, trabajar con repercusiones ambientales provocadas por el comercio se convierte en un grave pro-

blema que necesita ser reorientado. Más que confrontar un problema ambiental y buscar sus causas, debemos modificar los enfoques y estudios. En lugar de poner en primer término el comercio y los efectos económicos que ha provocado, así como observar sus repercusiones en el medio ambiente, un enfoque alternativo es estimar las condiciones en las que se encuentra el medio ambiente (*conteo in natura*) de una región o lugar y después analizar cómo el tratado comercial afecta tales condiciones. El enfoque del medio ambiente primero representa una prioridad metodológica distinta, donde se vuelve necesario calcular la capacidad de soporte y la asimilación de contaminantes en diferentes ecosistemas que se abren al libre comercio.

No existe un modelo único o mejor. Podemos avanzar en el conocimiento ambiental si modificamos radicalmente nuestra perspectiva, si ponemos a trabajar índices, datos y experiencias; si colocamos en primer término al medio ambiente como punto nodal de inclusión social, de posibilidades de mejora en la salud y la calidad de vida; si abrimos foros de participación, consulta e información para conocer el estado que guarda el medio ambiente; si desplegamos un discurso ambiental comprensible y accesible; si fortalecemos la educación y la cultura ambiental.

Cuidar el medio ambiente se convierte, entonces, en una prioridad. Hacer hincapié en esta postura es la única vía de incorporar logros y cambios sustanciales de la apertura comercial. •

Bibliografía

Alfie Cohen, Miriam, *Y el desierto se volvió verde*, México, UAM-UIA/Eón, 1998.

———, "Industria y medio ambiente: confrontación de dos proyectos", *paper*, 2003.

Barber, M., "Bridging the Environmental Gap", en *Tulane Environmental Law Journal*, 5, 1992, p. 429.

Beck, U., *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós, 1998.

———, "El poder de la impotencia", en *El País*, Madrid, 29 de enero de 2001.

Borderlines 37, volumen 5, núm. 7, julio de 1997.

Hogenboom, B., *Mexico and the NAFTA Environmental Debate*, Amsterdam, International Books, 1998.

Mumme, S., "El acuerdo paralelo en materia ambiental del TLC. ¿Casi verde?", *Borderlines*, 60, www.zianet.com/irc1/borderlines *Reforma*, México, 22 de febrero de 2003.

Richardson, S., "Impactos ambientales del TLC", www.csf.colorado.edu/mail.

Salazar, Hilda y Laura Carlsen, *Impactos socioambientales del TLCAN. Respuestas sociales ante la integración*, México, Red Mexicana de Acción Frente al Libre Comercio, 2001.

Weintraub, S., *NAFTA: What Comes Next?*, Westport, Praeger, 1994. "<http://www.cec.org/pubs>".

«<http://www.inca.or.cr>». Evaluación del Impacto Ambiental del Acuerdo de Libre Comercio.

Notas

¹U. Beck, *¿Qué es la globalización?*, Barcelona, Paidós, 1998, p. 29.

²Puede consultarse en este punto U. Beck, "El poder de la impotencia", en *El País*, Madrid, 29 de enero de 2001.

³Miriam Alfie Cohen, "Industria y medio ambiente: confrontación de dos proyectos", *papper*, 2003.

⁴Pueden consultarse las publicaciones recientes de la Comisión de Cooperación Ambiental que se encuentran en su página web: www.cec.org/pubs.

⁵La inversión extranjera directa en nuestro país sumó 13 mil 625.5 millones de dólares en 2002, cantidad 10.9% superior a la registrada en 2001. Del total de IDE que recibieron los países de América Latina el año pasado, México captó más de la tercera parte, lo que lo ubica como el principal receptor de la región, seguido de Brasil (que recibió 13 mil 402 millones de dólares). China supera casi cuatro veces la IED captada por México y encabeza, por ello, la recepción de inversión entre los países en desarrollo. Información publicada con datos de la CEPAL en *Reforma*, 22 de febrero de 2003.

⁶S. Richardson, "Impactos ambientales del TLC", www.csf.colorado.edu/mail.

⁷Estados Unidos y Canadá exigieron este mecanismo para proteger a sus inversionistas en lo que entonces era un sistema mexicano sospechoso, y México lo aceptó de buena gana como una garantía concreta y fiable para aumentar el flujo de inversión procedente del norte, Beck, *op. cit.*, p. 35.

⁸La sola posibilidad de que la inversión extranjera pueda pagar una indemnización por los cambios en la regulación ambiental puede conducir a una puerta falsa, es decir, a la no ejecución de la normatividad ambiental. Mientras éste es un costo moderado para la empresa, resulta de enorme gasto para los gobiernos. Pero lo más grave es que estas indemnizaciones son incompatibles con los supuestos objetivos del tratado: promoción del desarrollo sustentable y fortalecimiento y perfección de las normas ambientales.

⁹Canadá y Estados Unidos han empezado a revertir el proceso, pero en México sigue siendo evidente que el derecho a la información, al igual que el principio de sustitución y el precautorio, pueden estar estipulados en la ley, pero no son puestos en práctica.

¹⁰Puede consultarse la página web «<http://www.inca.or.cr>» Evaluación del impacto ambiental del Acuerdo de Libre Comercio.

¹¹Si comparamos por un lado la frontera mexicano-estadunidense y la canadiense-estadunidense podremos observar importantes diferencias: desde la percepción que sobre la naturaleza se tiene, su cuidado, su importancia, hasta las metas de cuidado y conservación. Estos

elementos nos hablan de una forma de asumir y poner en marcha el crecimiento económico y la apertura comercial. Mientras México ha adoptado una política tendiente a una amplia desregulación y disminuye las formas de control ambiental fronterizo —convirtiendo a esta región en una zona casi libre de leyes ambientales, monitoreo o sanción— y ha privilegiado garantías a las industrias maquiladoras —donde el medio ambiente se convierte en un ventaja comparativa de nuestra economía frente a los estadounidenses—, Canadá ha logrado equilibrar de una manera más ágil, moderna y cautelosa los impactos ambientales de su apertura comercial. La región de Cascadia es una muestra de ello. Tal vez la estructura de los capitales que se invierten en una y otra frontera sea distinta y eso juegue como un elemento fundamental para entender por qué en una el cuidado ambiental es fundamental, mientras en la otra éste no es factor de riesgo.

¹²La Comisión de Cooperación Ambiental (CCA) fue creada en 1994 y reconocida por los gobiernos de Canadá, Estados Unidos y México. La Comisión surge como parte fundamental del (ACAAN) y el propósito de ésta es ocuparse de los asuntos ambientales de preocupación común, contribuir a prevenir posibles conflictos ambientales derivados de la relación comercial y promover la aplicación efectiva de la legislación ambiental. La CCA tiene su sede en Montreal y constituye un mecanismo para la investigación de violaciones de las leyes nacionales en materia ambiental y para la vigilancia de los impactos ambientales provocados por el sistema comercial que creó el TLCAN.

¹³Las deficiencias de los procedimientos y de los programas debilitan a las instituciones ambientales del TLCAN. En el caso de la CCA las restricciones sobre su autonomía y los problemas con peticiones relativas a la aplicación efectiva de la legislación ambiental y con la resolución de controversias entre gobiernos se han identificado como impedimentos a la efectividad de sus procedimientos. Al menos uno de los gobiernos, el de México, retiró inicialmente su apoyo a ciertos aspectos de un estudio de la CCA sobre los efectos ambientales del TLCAN, ya que insistía en que se le debía otorgar la oportunidad previa de aprobar el programa de trabajo de la comisión. Aunque México dio finalmente su anuencia al proyecto en 1997, obtuvo un convenio según el cual los términos de referencia de cualquier estudio posterior sobre esos problemas tendrían que ser aprobados por un grupo de funcionarios comerciales y ambientales de cada país. Una revisión externa de este tipo representa una limitación significativa a la capacidad de la CCA para cumplir con su mandato de manera profesional e imparcial. Richardson, *op. cit.*