

**Informe  
del Taller Informal de Expertos y Funcionarios Gubernamentales  
de Medio Ambiente y Comercio  
Comisión para la Cooperación Ambiental**

Montreal, a 13 de diciembre de 1999

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) auspició un taller informal de expertos en comercio y medio ambiente el lunes 13 de diciembre de 1999 en Montreal, Canadá. En el apéndice A se incluye el orden del día del taller, una nota de antecedentes preparada por el Secretariado y la lista de participantes.

El objetivo del taller fue doble: (a) propiciar un intercambio informal de opiniones entre expertos de organizaciones no gubernamentales, industria, centros de investigación, instituciones académicas y funcionarios de gobierno de las tres Partes del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN) en torno de los vínculos entre las agendas medioambiental y comercial, y (b) poner en claro el papel de la CCA en el tratamiento de la agenda comercio-medio ambiente. Esta nota no hace atribuciones personales en relación con los participantes del taller de un día ni resume todas las opiniones vertidas. Más bien destaca algunos de los temas que surgieron con mayor frecuencia durante las deliberaciones.

**LA AGENDA COMERCIO-MEDIO AMBIENTE Y LA FUNCIÓN DE LA COMISIÓN**

Tema recurrente fue la necesidad de que la CCA ponga en claro su mandato institucional y su nicho de operaciones en el tratamiento de los asuntos comerciales y ambientales. Se señaló que aunque la Comisión permanece como una institución única porque desde su creación hace seis años tuvo el objetivo explícito de garantizar que las políticas medioambiental y comercial se apoyasen mutuamente, no ha satisfecho las elevadas expectativas ciudadanas de plantarse a la vanguardia en este asunto nuclear. Muchos señalaron que el papel institucional de la CCA es de importancia capital dadas la preocupación expresada en la tercera reunión ministerial de la OMC sobre diversos aspectos de los nexos entre comercio y medio ambiente: desde la cohesión institucional como un medio para apoyar las políticas comercial, medioambiental, de desarrollo y económica, hasta cuestiones de transparencia y acceso público, supuestos del desarrollo y relación entre pobreza, calidad ambiental y desarrollo sustentable.

En tanto la OMC y otras organizaciones siguen luchando contra esos problemas, se indicó que la CCA se creó precisamente para abordar los asuntos ambientales relacionados con el comercio asociados al TLC. Por ello, la Comisión debería estar ahora en posición, a seis años de su mandato, de ofrecer liderazgo por medio del ejemplo sobre cómo lograr una integración política entre las estrategias de comercio y medio ambiente. De hecho, se señaló que como el comercio y el medio ambiente siguen siendo el núcleo del mandato de la CCA, su credibilidad se juzgará por sus progresos en materia de los vínculos entre comercio y medio ambiente.

Los expertos destacaron que la Comisión ha logrado avances en varios sentidos: la conclusión de un marco de trabajo analítico creado para evaluar los efectos medioambientales del TLC; la identificación de los componentes en escala micro necesarios para asegurar que los vínculos comercio-medio ambiente de beneficio mutuo pasen de la teoría a la acción; el apoyo a la cooperación técnica entre las tres Partes en áreas como la comparabilidad de los datos medioambientales; el establecimiento de bases de datos y capacidades para la transferencia de tecnologías más limpias, y los mecanismos de apoyo para la presentación de peticiones ciudadanas sobre aplicación de la legislación ambiental, entre otras. Al mismo tiempo, se hicieron

señalamientos sobre que la Comisión ha guardado silencio o ha sido ineficiente en los debates ciudadanos sobre la forma en que el capítulo 11 del TLC sobre controversias entre inversionistas y Estado ha sido utilizado para cuestionar cambios en las regulaciones ambientales nacionales, o en abordar la relación entre la prohibición de transferencias de agua dulce y las normas del TLC. Varios participantes señalaron que entre las lecciones más claras de la reunión de Seattle es que sí importa el papel de las instituciones en el debate entre comercio y medio ambiente. Dado que ha aumentado la preocupación en torno de los efectos ambientales de la liberalización comercial, el ejercicio del poder global y la participación ciudadana, muchos expertos señalaron que la CCA debería concentrar sus recursos en lograr un progreso tangible en la integración del comercio y el medio ambiente. Ello incluye el impulso de la cooperación institucional con la Comisión de Libre Comercio (CLC) del TLC, así como sus comités y grupos de trabajo.

## **EL ENFOQUE DE PRECAUCIÓN**

Los expertos discutieron los principios generales y las dimensiones operativas subyacentes del enfoque de precaución. Ello comprendió la aplicación de dicho enfoque en la formulación de normas y regulaciones nacionales en materia de medio ambiente y salud, así como la evolución del enfoque a partir de su expresión en el artículo 15 de la Declaración de Río de la CNUMAD.

Se indicó que el enfoque de precaución se ha aplicado en varias leyes ambientales internas por algún tiempo, aunque estas aplicaciones no siempre se han referido de manera explícita al concepto de “precaución”. Los asuntos relativos al principio incluyen la evaluación y el manejo de riesgo en las políticas tanto del medio ambiente como de la salud. Se manifestaron diversas opiniones sobre en qué grado y en qué momento de la secuencia de la formulación de políticas públicas se puede aplicar el enfoque de precaución. Por ejemplo, un ángulo del debate es si la opinión científica minoritaria constituye una incertidumbre científica sobre un riesgo determinado. También se señaló que al apelar al enfoque de precaución podrían surgir problemas de sincronización, como el grado en que el principio se enclava en todas las fases de la formulación regulatoria o si se le considera al final de la formulación de la política.

Uno de los aspectos analizados brevemente fue la variada aplicación del enfoque de precaución en diversos instrumentos ambientales internacionales, recientemente, por ejemplo, incluido en el borrador del Protocolo de Bioseguridad del Convenio sobre la Diversidad Biológica. Asimismo, se planteó que la ausencia de un conocimiento científico pleno o de consenso científico sobre determinado riesgo no es igual a demostrar su existencia, lo que a su vez plantea la cuestión sobre dónde radicar la carga de la prueba en la evaluación de riesgo.

En las deliberaciones se tocó de modo superficial la relación entre el enfoque de precaución y la política comercial. Se señaló que, por ejemplo, las reglas sanitarias y fitosanitarias establecidas tanto por el TLC como por la OMC subrayan la importancia de la evidencia científica en las normas internas, en tanto que, al mismo tiempo, permiten que los países adopten provisionalmente medidas que restringen el acceso al mercado aunque no se disponga de información científica completa. Se sugirió que en los casos en que el enfoque preventivo afecte las obligaciones comerciales se deben buscar medidas menos restrictivas al comercio, en particular el etiquetado y la certificación.

En términos más generales se sugirió que la liberalización comercial ejerce una presión considerable en el sector agrícola y entraña el abandono de más variedades de cultivos a cambio de la concentración de una sola variedad, o bien al monocultivo. Tal abandono de la diversidad es congruente con los supuestos generales de la teoría del comercio sobre la especialización de la

producción. Algunos participantes consideraron que ello se opone esencialmente a los esfuerzos para proteger la biodiversidad y debilita la importancia de las comunidades locales y el comercio en el sector agrícola marginaría a los pobres de los países en desarrollo; se citó el ejemplo de las variedades de maíz.

Señalaron que este enfoque es objeto de análisis *ad hoc* en varias organizaciones intergubernamentales y que la Comisión podría constituir un foro valioso para que las tres Partes intercambien opiniones de manera informal. Asimismo, la Comisión también podría examinar la comparabilidad de las interpretaciones y aplicaciones del enfoque entre las tres Partes del ACAAN. Se puso de relieve la importancia de abrir un diálogo transatlántico sobre la materia, dada las diferencias de interpretación del enfoque preventivo entre América del Norte y Europa. Entre los aspectos específicos que se podrían estudiar están las similitudes y diferencias entre las Partes en cuanto a las tolerancias máximas admisibles para diversos contaminantes o sustancias tóxicas, así como otros umbrales estipulados en las regulaciones ambientales nacionales.

### **FOMENTO DE RELACIONES DE BENEFICIO MUTUO**

Los expertos indicaron que en tanto que es difícil no apoyar los vínculos de beneficio mutuo (“*win-win*”) entre comercio y medio ambiente, en la práctica éstos no son automáticos ni están exentos de costos. De hecho se señaló que en el universo del beneficio mutuo puede haber tanto ganadores como perdedores en su sentido más amplio.

Con objeto de apoyar los vínculos de beneficio mutuo, los expertos sugirieron que el análisis se tiene que continuar en los niveles tanto micro como macro. El primero entraña centrarse en los retos específicos de las empresas pequeñas y medianas para crear resultados de beneficio mutuo, incluido el acceso a crédito, la protección de los valores comunitarios y el conocimiento tradicional al ingresar en los mercados internacionales, así como abordar el aspecto nuclear de la pobreza y sus nexos con el medio ambiente y el desarrollo. El trabajo de la CCA para vincular la conservación de la biodiversidad con la producción del café de sombra mexicano, la transferencia de tecnología, el turismo sustentable y el comercio sustentable de vida silvestre se señalaron como ejemplos esclarecedores de los aspectos operativos de los resultados de beneficio mutuo. En el plano macro se indicó que las diversas reformas de política se podrían introducir en las políticas comercial y medioambiental y el financiamiento para fomentar resultados de beneficio mutuo. Como punto general algunos expertos señalaron que el reto de generar resultados de beneficio mutuo es formular reformas de política que mitiguen los efectos ambientales negativos y maximicen los positivos.

Una manera de hacerlo es mediante la incorporación de políticas complementarias en materia de comercio, financiamiento y medio ambiente, comenzando por identificar y eliminar las fallas de política vinculadas con la degradación ambiental. En la política comercial muchos expertos señalaron los avances en la evaluación de los efectos ambientales de los subsidios y destacaron las oportunidades en los sectores agrícola, energético y del transporte de eliminar la degradación ambiental relacionada con los subsidios. En general, los subsidios y las restricciones al comercio protegen la ineficiencia y las industrias obsoletas frente a la competencia internacional y tales industrias protegidas son con frecuencia sucias, dependientes de tecnologías obsoletas e intensivas en contaminación. Se planteó que el análisis también debe considerar los subsidios ambientales o verdes que pueden apoyar metas medioambientales. En este sentido es preciso examinar los subsidios en el marco del principio *el que contamina paga*.

En cuanto a la formulación de políticas complementarias, los expertos señalaron el reto de internalizar las externalidades ambientales mediante diversos instrumentos de mercado, incluyendo cuotas, cargos, impuestos y otros, considerados como vehículos para abordar las fallas de los precios. En este sentido se mencionaron los impuestos ambientales en general y los energéticos en particular, aunque se sugirió que dichos asuntos traen consigo una gran carga económica y política. También se dijo que las regulaciones ambientales tienen un importante papel en la internalización de las externalidades ambientales.

Del lado de las finanzas algunos expertos observaron que el financiamiento y las inversiones cumplen una función importante en el desempeño ambiental. De especial interés fue la relación entre las tendencias recientes de la inversión extranjera directa (IED) y el desempeño medioambiental. Se propuso la necesidad de lograr avances en la evaluación de las consecuencias ambientales de la IED, en particular la que fluye a México, incluida la identificación de las oportunidades de que tales inversiones se traduzcan en mejores resultados ambientales en el ámbito empresarial y en la economía en general. En términos más generales se señaló la importancia del sector financiero en la integración de consideraciones ambientales en el riesgo crediticio y las decisiones de inversión. Se destacó la relevancia de la transparencia y el intercambio eficiente de información en los mercados financieros como medio para mejorar el desempeño ambiental.

A juicio de los expertos la generación de resultados de beneficio mutuo el aspecto de armonizar las normas y regulaciones ambientales internas entre los países que son socios comerciales amerita un análisis más profundo. En tanto que se consideró importante cierta armonización regulatoria, las diferencias en las políticas internas se manifiestan en los marcos regulatorios, tradiciones y condiciones ambientales de cada país, y ello puede dar lugar a diferencias legítimas en ventajas comparativas. Los expertos indicaron que mientras la armonización regulatoria actual es compleja y difícil de aprehender por diversas razones, se podría examinar la armonización de las metodologías empleadas para formular políticas ambientales. Para fomentar las relaciones de beneficio mutuo, todos los actores —industria, ONG y sector público— deben apoyar la transparencia y la responsabilidad

Otros mecanismos propuestos para mejorar el desempeño ambiental incluyen códigos voluntarios de conducta adoptados por el sector privado. Entre los ejemplos destacados se incluyeron la serie ISO 14000 y el programa de Cuidado Responsable del sector químico.

Los expertos externaron su opinión de que la CCA se concentre en varios aspectos de las relaciones de beneficio mutuo, incluida la posibilidad de que la Comisión dé a conocer periódicamente una lista de los subsidios que se otorgan en los tres países y acaso un análisis de sus efectos ambientales. Una sugerencia relacionada fue que la CCA estudie los gastos fiscales y aplazamientos del pago de impuestos con objeto de cuantificar las distorsiones fiscales que a vez tienen efectos ambientales. También se sugirió que la CCA podría ayudar al sector financiero para abordar los aspectos ambientales en las decisiones crediticias y de inversiones.

## **LAS INVERSIONES Y EL MEDIO AMBIENTE**

Los expertos examinaron la relación entre las tendencias de las inversiones, el financiamiento y el medio ambiente. Uno de los aspectos estudiados fue el efecto de la inversión en los patrones de producción y consumo en los mercados. Como un punto general se señaló que entre los problemas del actual debate tanto en relación con los resultados de beneficio mutuo como en los vínculos entre inversión y las consideraciones ambientales figura que los objetivos se basan en un

solo modelo neoclásico de crecimiento económico. Se propuso que se consideren otros paradigmas de desarrollo que vinculen la inversión con los objetivos tanto del medio ambiente como de desarrollo. De esta manera se puede enfocar con mayor precisión el asunto esencial de la pobreza y sus nexos con la calidad ambiental y los objetivos de desarrollo.

Los expertos señalaron que a pesar de que el actual debate tiende a vincular comercio y medio ambiente o inversiones y ambiente, ha habido pocas oportunidades de examinar juntos esos asuntos. Es decir, el comercio y las inversiones representan ambos lados de la misma moneda y el trabajo en el ámbito sectorial señala los importantes vínculos entre el comercio, el financiamiento y un mejor desempeño ambiental. Al examinar estos asuntos es importante concebirlos desde una perspectiva de abajo hacia arriba, tomando en cuenta las necesidades en el plano empresarial. Entre los factores que pueden afectar los resultados ambientales de las inversiones están los incentivos ofrecidos a las industrias de gran escala.

Asimismo, se sugirió que al observar las implicaciones ambientales de las inversiones sería de utilidad distinguir entre los préstamos comerciales y las inversiones de cartera. En estas últimas la experiencia apunta que los inversionistas pueden entrar y salir de los mercados con mucha rapidez y que la naturaleza acelerada de las inversiones podría afectar la planeación ambiental de largo plazo. Se aludió al ejemplo de la silvicultura sustentable: dados los horizontes de más largo plazo de los objetivos silvícolas sustentables, ello puede afectar las expectativas de corto plazo en cuanto a los rendimientos de las inversiones.

Al abordar los asuntos relativos a las inversiones algunos participantes señalaron la importancia del papel de la demanda del consumidor en el apoyo al sector de bienes y servicios respetuosos del ambiente. Por ejemplo, los expertos preguntaron cómo se podría traducir la preocupación ciudadana por la conservación de los bosques en una demanda de productos forestales no maderables. Entre los factores planteados por los especialistas como dignos de consideración están: (a) modificación de los incentivos básicos de mercado, como las políticas fiscales o los subsidios, para impulsar vínculos más fuertes entre las inversiones y los resultados ambientales; (b) mejoras en la información de los mercados —mayor calidad de la información de la demanda potencial y monitoreo de las regulaciones o auditorías vinculadas con las inversiones—, y (c) inversiones compartidas entre diversos actores.

Los expertos también expresaron su opinión de que los problemas del capítulo 11 apuntan a la necesidad de una mayor integración institucional entre la CCA y la CLC, como se estipula en el artículo 10(6) del ACAAN. A su juicio, la falta de acción por parte de la Comisión en torno de los problemas del capítulo 11 sigue ejerciendo un efecto negativo en la credibilidad de la institución para abordar los aspectos comerciales-ambientales.

## **EVALUACIÓN DE LOS EFECTOS AMBIENTALES DEL COMERCIO**

Se sugirió que en la evaluación de los efectos ambientales de la liberalización comercial casi todos los supuestos metodológicos —incluidos los de la CCA— descansan en un solo paradigma de desarrollo que no toma en cuenta la pobreza, la inequitativa distribución del ingreso, el conocimiento indígena y los valores comunitarios. Se propuso que la CCA amplíe sus actividades sobre evaluaciones ambientales para incluir no sólo indicadores ambientales, sino los efectos sociales del TLC.

También se planteó que el trabajo de la CCA para elaborar un marco de trabajo analítico para evaluar los efectos ambientales del TLC tenía fallas y era ineficaz y que, por ende, no obtuvo el apoyo de las ONG. Entre los problemas relativos al marco de trabajo de la Comisión se mencionó

su intento de cuantificar las consecuencias económicas del TLC de manera aislada de otras políticas económicas que también tienen efectos ambientales. Por ello se sugirió que más que emprender una evaluación de los efectos ambientales del TLC, la CCA debería examinar las presiones tanto comerciales como de otra índole que afectan la calidad ambiental (es decir, los efectos del TLC y la OMC y factores monetarios, fiscales, de inversión y otros), al igual que los efectos ambientales de los esquemas de política económica de los tres países.

Se manifestó la preferencia por identificar sectores delicados desde la óptica ambiental, después decidir el grado en que las actuales actividades son sostenibles y por último evaluar el grado en que una mayor liberalización afectaría la sustentabilidad de la actividad sectorial. También se planteó que el análisis se centre en identificar las acciones de mitigación que minimizarían los efectos ambientales. Al abordar los enfoques sectoriales se dijo que el trabajo de la Comisión sobre evaluaciones ambientales debería dar prioridad a un enfoque sectorial, incluidos los estudios anteriores de caso sobre el maíz, la producción de forraje y la electricidad en América del Norte.

Varios expertos señalaron que es muy probable que en la agenda posterior a Seattle se incrementen los llamados a emprender evaluaciones de impacto ambiental de la liberalización comercial. En este sentido se aludió a los esfuerzos de Canadá, EU y la Unión Europea en materia de evaluaciones medioambientales y de sustentabilidad. El trabajo de la Comisión en este campo es de gran interés para los países y la ciudadanía en el marco de la integración de las políticas ambiental y comercial. Al mismo tiempo se planteó que las evaluaciones ambientales son importantes porque impulsan el apoyo público para ampliar la liberalización comercial.

## **PUNTOS FINALES**

En la parte final del taller se expusieron las siguientes sugerencias sobre el papel de la Comisión en la agenda comercio-medio ambiente.

- I. *Propiciar un diálogo político.* Es importante seguir reuniendo diversos grupos de interesados en el debate entre comercio y medio ambiente, incluidos funcionarios gubernamentales que representen las entidades relacionadas con el medio ambiente, el comercio y el desarrollo. Aunque el progreso no ha resultado ni sencillo ni rápido, el proceso de fomento del diálogo es importante.
- II. *Emprender una función tipo OCDE.* En su carácter de organización intergubernamental el papel de la Comisión debería ser similar al de la OCDE, aunque en un nivel más modesto. La prioridad debería recaer en un análisis enfocado y la reunión de las tres Partes con representantes de la sociedad civil. Aunque se reconoce que la CCA podría no poner en marcha todas las propuestas, las áreas posibles de análisis incluyen las siguientes:
  - Identificar enfoques comparables y distintos entre los tres países en pro del papel de la ciencia y la prevención en la formulación de políticas. Ello podría incluir una reunión técnica de expertos propiciada por la CCA.
  - Reunir ejemplos tangibles de relaciones de beneficio mutuo con objeto de mostrar que la relación entre las políticas comercial y ambiental no necesariamente son siempre negativas. El nexo de beneficio mutuo debe examinarse en el ámbito de la pobreza, supuestos de desarrollo diferentes y desarrollo sustentable.
  - Impulsar las asociaciones público-privadas en el campo de las inversiones y el medio ambiente; apoyar el papel de la banca comercial en la integración de evaluaciones de

riesgo ambiental; emprender estudios sobre la armonización de metodologías diferentes en relación con las normas medioambientales.

- Examinar las iniciativas voluntarias, incluidas las de Europa, y compararlas con las originarias de América del Norte.
- Preparar publicaciones periódicas sobre asuntos relativos a los vínculos entre comercio y medio ambiente similares a la serie de medio ambiente y comercio del PNUMA.
- Examinar la relación entre la transparencia y la agenda de comercio y medio ambiente, incluidas las posibilidades de que la Comisión sea un modelo para otras organizaciones en materia de comercio y medio ambiente.

*III. Ayudar a realizar investigaciones.* La CCA puede desempeñar una función importante en la elaboración de investigaciones de acuerdo con el mandato del Consejo relativo a cooperar con la Comisión de Libre Comercio al contribuir a evitar posibles controversias comerciales relacionadas con el comercio.

*IV. Contribuir a la integración de políticas.* Encontrar ejemplos específicos de demostración sobre cómo generar realmente una integración política entre las agendas de comercio y medio ambiente.

*V. Realizar evaluaciones ambientales del comercio.* Con objeto de avanzar en la comprensión de los vínculos entre medio ambiente y comercio, la CCA podría considerar la búsqueda de las variadas sugerencias planteadas sobre cómo instrumentar el actual marco de trabajo y ampliarlo para que incluya indicadores sociales y de desarrollo, o cambiar el enfoque en su totalidad con objeto de contar con indicadores de sustentabilidad en sectores específicos.

Por último se propuso que se celebren con regularidad talleres similares sobre comercio y medio ambiente.

-----