

**ASPECTOS DESTACADOS DE LA REUNIÓN SOBRE EVALUACIÓN DE LOS
EFECTOS AMBIENTALES DEL COMERCIO
Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA)**

**17 y 18 de enero de 2002
Montreal, Canadá**

La Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) de América del Norte auspició una reunión de expertos, representantes gubernamentales de Canadá, Estados Unidos y México, representantes de organismos intergubernamentales y otros sectores sobre la “Evaluación del medio ambiente de América del Norte en el contexto de la integración de los mercados de la región”. El objetivo de la presente nota es resumir algunos aspectos destacados de la reunión, efectuada el 17 y 18 de enero de 2002. Las ponencias presentadas pueden consultarse en: <http://www.cec.org/calendar/details/index.cfm?varlan=espanol&ID=1701>.

La CCA ofreció un panorama general de su experiencia previa y actual en relación con la evaluación ambiental del libre comercio. A partir de 1994 la comisión se ha ocupado de cuestiones metodológicas, lo mismo que de un análisis ambiental en retrospectiva (*ex post*) del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN). A este trabajo se ha sumado un creciente número de estudios sectoriales específicos. (A principios de 2002 la CCA publicó 13 estudios sectoriales que cubren desde los efectos ambientales del TLCAN en la silvicultura hasta el tráfico de desechos peligrosos o el comercio de servicios y la pesca.¹)

A partir de 2002, el trabajo de la CCA se ampliará considerablemente al abarcar tanto la evaluación en retrospectiva como el análisis de prospección. Las evaluaciones a futuro, *ex ante*, tomarán como punto de partida la experiencia del proyecto sobre detección temprana de tendencias. El alcance del trabajo de la CCA incluirá no sólo los impactos observables del TLCAN, sino también los efectos ambientales vinculados con los compromisos actuales y propuestos en la Organización Mundial de Comercio (OMC), al igual que consideraciones sobre las posibles implicaciones del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Luego de una década completa de experiencia en evaluaciones ambientales, desde el comienzo de la reunión se plantearon cinco preguntas:

- **Métodos:** ¿Se han derivado “prácticas idóneas” para las evaluaciones o revisiones ambientales? ¿Debe dedicarse más tiempo a las cuestiones metodológicas, por ejemplo a perfeccionar el Marco Analítico Final de la CCA,² o es mejor invertir los esfuerzos en aprender haciendo?
- **Oportunidad:** ¿En qué momento deben realizarse las evaluaciones del comercio: antes del acuerdo comercial, a la mitad de las negociaciones o luego de que el acuerdo se ha puesto en marcha? Los tiempos en muchos sentidos definen el propósito de las evaluaciones ambientales. En las prácticas actuales, las evaluaciones se dividen en *ex ante* o *ex post*. En condiciones ideales, las evaluaciones simultáneas en retrospectiva y prospectiva no sólo permitirían conclusiones más sólidas, sino que haría posibles mejores conclusiones sobre

¹ Comisión para la Cooperación Ambiental (2002). *Efectos ambientales del libre comercio*. Montreal.

² Comisión para la Cooperación Ambiental (1999). *Marco Analítico Final*. Montreal.

políticas e integración. Sin embargo, por problemas de recursos es necesario elegir entre una u otra.

- **Alcance** : Las evaluaciones se ocupan de acuerdos específicos, por ejemplo los efectos del TLCAN o de la OMC. ¿Qué restricciones se derivan de tratar de analizar los efectos ambientales a partir de acuerdos comerciales particulares?
- **Cooperación**: Canadá y Estados Unidos continúan llevando a cabo evaluaciones o revisiones ambientales del libre comercio. México sigue examinando las implicaciones ambientales de las reformas en políticas económicas más en general. ¿Existen oportunidades de colaboración entre los socios del TLCAN en dichas evaluaciones?
- **Lecciones de políticas** : El objetivo de las evaluaciones ambientales en última instancia gira en torno de la integración de las políticas ambientales y las de comercio. Esta integración, en la práctica, sigue siendo endeble. ¿Existen formas de fortalecer la integración de políticas?

Detección temprana de tendencias en comercio y medio ambiente

La profesora Sylvia Ostry, de la Universidad de Toronto, atribuyó las referencias ambientales en la Declaración de Doha (tercera reunión ministerial de la OMC) a las presiones de las organizaciones no gubernamentales y del sector académico. La reunión de Doha, efectuada a finales de 2001, no fracasó, como muchos pronosticaban. La OMC, sin embargo, continúa siendo una institución frágil, en particular en términos de credibilidad pública. Varios gobiernos y grandes corporaciones han optado por iniciativas comerciales bilaterales o regionales a menor escala, como una opción ante el largo y costoso proceso incremental de la OMC. De hecho, de manera creciente la comunidad empresaria expresa preferencia por las negociaciones regionales (entre ellas las del ALCA) o los arreglos bilaterales como forma de introducir temas nuevos, por ejemplo los derechos de propiedad intelectual, el comercio de servicios, la inversión y la volatilidad financiera. El incremento en estos acuerdos comerciales confirma la tendencia.

La interpretación de la Declaración de Doha es ambigua: tiende a significar muchas cosas para muchas gentes. Algunos aspectos, sin embargo, quedan claros: continúa la división Norte-Sur; el mecanismo de solución de controversias de la OMC continúa siendo el más sólido en la estructura jurídica internacional, y el enfoque legalístico a la formación de instituciones sigue siendo minimalista.

Los países en desarrollo, que constituyen 80 por ciento de los miembros, son una fuerza motriz en la OMC, como lo indica la sólida agenda de desarrollo de Doha. El término “desarrollo sustentable” figura a todo lo largo de la declaración, en particular en referencia al desarrollo de la capacidad y la transferencia de tecnología (aunque ambos términos siguen en la indefinición). La declaración de Doha, por otra parte, ignoró la reforma institucional y de gobierno.

Ostry destacó tres lecciones que es posible obtener de Doha: (i) la cuestión sobre los países en desarrollo sigue siendo el campo a concentrarse; (ii) las manifestaciones públicas contra la OMC están acabadas, y (iii) los activistas tienen la oportunidad de concentrarse en los aspectos morales. Ostry concluyó que es necesario llevar a cabo investigaciones adicionales en relación con la privatización de la agenda comercial (tendencias de inversión de las corporaciones multinacionales) y el cambio en la naturaleza de la dirección corporativa.

El profesor Konrad Von Moltke, del Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable (*International Institute for Sustainable Development, IISD*), destacó que las evaluaciones ambientales realizadas inicialmente en relación con el TLCAN, luego de amenazar con convertirse en un caso de acción ambiental, son ahora una parte aceptada de la agenda del

comercio internacional. La declaración de Doha subraya la importancia de las evaluaciones ambientales de los acuerdos comerciales.

Queda claro, sin embargo, que la OMC no dispone ni del mandato ni de los recursos para emprender dichas evaluaciones. En lo general, las comunidades ambientales y comerciales utilizan enfoques muy diferentes sobre los cambios de políticas: los expertos en comercio son “vendedores al por mayor” de las políticas, mientras que los conocedores de medio ambiente se encargan de su distribución “al menudeo”. Estos últimos analizan el medio ambiente desagregándolo en piezas analíticas como la pérdida de biodiversidad, la contaminación marina, el cambio climático o el agotamiento de la capa de ozono. Esta fragmentación puede generar diagnósticos inadecuados.

En previsión de la nueva agenda comercial, Von Moltke destacó que los supuestos sobre ventaja comparativa, que se aplican al comercio de bienes, no pueden extrapolarse al comercio de servicios o a la liberalización de la inversión en el renglón de la reforma de la política comercial. Muchos de los obstáculos hallados al moldear acuerdos para el comercio de bienes se tornan mucho mayores cuando se tratan de ampliarlos al comercio de servicios. La ampliación o inclusión de nuevas disciplinas respecto de los derechos de propiedad intelectual y la competencia son buenos ejemplos.

Al considerar los pasos próximos en materia de evaluaciones ambientales, destacaron los siguientes puntos: (i) toma lo que puedas obtener y utiliza las herramientas disponibles; (ii) pon atención especial en los estudios sectoriales, y (iii) intercambia los conocimientos especializados. Propiciar el intercambio abierto entre los expertos y los funcionarios involucrados en las evaluaciones ambientales del comercio conduce a un mejor entendimiento de los asuntos y mejora las formas de transmitir las lecciones a los encargados de las políticas. El mejor conocimiento deberá conducir a políticas con mejores resultados.

Discusión

La discusión se concentró en las oportunidades de fortalecer la coherencia entre políticas comerciales y ambientales. Se indicó que las evaluaciones ambientales, al aglutinar diferentes disciplinas, ofrecen la oportunidad de fortalecer la coherencia de políticas, en principio.

Sigue prestándose gran atención en las metodologías de evaluación. Predominó la impresión de que no existe un único modelo “idóneo” para las evaluaciones ambientales, ni el trabajo de la CCA debería concentrarse en continuar el estudio de las cuestiones metodológicas. El mejor enfoque, por el contrario, es utilizar las herramientas y datos disponibles, lo cual incluye encontrar las formas de combinar las lecciones de las revisiones *ex ante* y *ex post*.

Se indicó que el actual enfoque de las revisiones ambientales, ya sean en prospectiva o hacia el futuro, corre el riesgo de dejar las consideraciones ambientales del comercio como un apéndice de las políticas. Una de las sugerencias presentadas durante la reunión implicaría una evaluación del tipo “el medio ambiente por delante”, en que las condiciones ambientales formarían el entorno en el cual ubicar qué tanta actividad comercial resulta sostenible.

Se destacó que, de acuerdo con la declaración de Doha, el mandato de los comités sobre Comercio y Medio Ambiente y Comercio y Desarrollo, respectivamente, era monitorear, no evaluar, las nuevas negociaciones sobre comercio y desarrollo o sobre desarrollo sustentable.

Estado actual de la situación en materia de evaluaciones ambientales del comercio

Kevin Gallagher, de la Universidad Tufts, resumió algunos de los más destacados enfoques utilizados en importantes revisiones ambientales que se llevaron a cabo en América del Norte. Desde finales del decenio de 1990, en Canadá y Estados Unidos es un requisito el que se revisen los principales tratados comerciales en negociación y con el tiempo dichas revisiones se han vuelto cada vez más complejas. Comparadas con los esfuerzos iniciales, se han aplicado técnicas cuantitativas y cualitativas rigurosas como formas de medir los impactos ambientales reales o potenciales del acuerdo comercial. Las evaluaciones, además, han conducido a niveles crecientes de participación ciudadana en el proceso de toma de decisiones sobre política comercial.

A pesar de los avances logrados, las evaluaciones ambientales siguen estando en pañales. Se destacaron cuatro limitaciones: (i) para acuerdos comerciales que inducen un cambio económico relativamente menor (en particular medido en términos agregados), se presta poca atención al análisis de los costos marginales ambientales. Sin embargo, dichos efectos pueden ser importantes cuando se desagregan por región, sector o medio ambiental; (ii) para acuerdos comerciales que se prevé tengan “efectos en toda la economía”, la médula de la evaluación ambiental descansa en cálculos derivados de controvertidas técnicas de modelado económico; (iii) las revisiones ambientales basadas en cálculos derivados de modelos económicos serán de tanta calidad como las predicciones del modelo mismo, y (iv) muchos asuntos ambientales no se prestan al análisis cuantitativo y son, por tanto, mayormente ignorados en el proceso de evaluación ambiental.

Se pueden reforzar las revisiones ambientales de cuatro maneras: (a) ampliar el alcance de las revisiones para que se ocupen de “blancos móviles”. Una herramienta útil al respecto, derivada del análisis de futuros ambientales y del trabajo relacionado con tendencias, es el uso de escenarios contrastados. Al considerar el alcance de dichas revisiones, sigue siendo una pregunta abierta la forma en que las revisiones nacionales abordan la cuestión de los efectos extraterritoriales. (b) Debe combinarse la información de las revisiones *ex ante* y *ex post* utilizando diversos métodos para estimar los impactos de los acuerdos comerciales. Para los acuerdos con potencial efecto sustantivo en toda la economía, en lugar de depender exclusivamente de modelos de equilibrio general computable (EGC) para formar el núcleo del análisis, las revisiones ambientales deberían hacer uso de análisis simplificado, más transparente, de equilibrio parcial de insumo producto, además de otras técnicas para identificar efectos primarios y secundarios del acuerdo propuesto. (c) Ampliar el rango de las variables ambientales analizadas. En el caso en que las estimaciones ambientales *ex ante* sean simplemente imposibles de considerar, el análisis *ex post*, tanto cuantitativo como cualitativo, deberá utilizarse para llenar estas lagunas. (d) Fortalecer los actuales niveles de involucramiento intergubernamental y de participación ciudadana. Por ejemplo, debe considerarse un mecanismo de respuesta en los borradores finales de las revisiones ambientales respecto del grado en que los comentarios ciudadanos tempranos han sido incorporados al borrador final.

Michael Ferrantino de USITC respondió a la ponencia del doctor Gallagher prestando en sus comentarios especial atención respecto de la utilidad de los modelos de EGC utilizados en las revisiones ambientales. Los modelos económicos usados en las revisiones ambientales tienen a ser transparentes, en especial si los supuestos básicos y la intuición que respalda los modelos se plantean de modo explícito. Los modelos con una cadena causa-efecto bien establecida (por ejemplo “en qué forma el modelo te lleva de la política comercial a la calidad del aire o el agua”) disfrutaban de un alto grado de confianza entre los encargados de la toma de decisiones. Los modelos de equilibrio parcial facultan a los economistas a representar el comercio en términos de precio y cantidad, pero no en términos de retroalimentación o relaciones entre industrias (es decir la forma en que las industrias se compran y venden entre sí). Los modelos de insumo-producto (I-O) son útiles para el análisis interindustrial (forman parte del modelado EGC) pero no consideran

los cambios en precios, tarifas y cuotas. En comparación, los modelos EGC permiten a los economistas evaluar los efectos del comercio entre industrias, entre sectores y en los precios relativos.

Ferrantino coincidió en que la elección del modelo a utilizar en una evaluación ambiental depende del problema que se quiera abordar de entrada. Las ganancias en conocimientos del problema deben sopesarse en relación con los costos de la información, la disponibilidad de datos, etc., al correr los modelos. Los EGC son adecuados, sin embargo, cuando se está interesado en la comprensión de cuestiones generales, como los efectos del acuerdo comercial en el Producto Interno Bruto (PIB) o los cambios en los niveles de precios al consumidor. Los modelos de equilibrio parcial ofrecen un mayor nivel de desagregación y un nivel más fino de los detalles.

Claudia Schatan, de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, señaló que la capacidad respecto de las revisiones ambientales para evaluar el impacto de los acuerdos comerciales difiere en México debido a que (a) los supuestos de competencia perfecta son menos realistas en México que en sus socios del TLCAN, (b) algunos de los resultados ambientales podrían ser más importantes en México; (c) los efectos positivos de una mayor cooperación son mayores en México en áreas tales como la transferencia de tecnología limpia; (d) la influencia de mayores aportaciones ciudadana entre las comunidades y las ONG tiene relativamente mayor importancia a partir del TLCAN y es necesario sopesarla; (e) los impactos en la distribución del ingreso por habitante derivados del TLCAN y del libre comercio son más pronunciados en México y la pobreza representa retos diferentes para los encargados de la definición de políticas, y (f) es mayor la tendencia a la sobre explotación de los recursos naturales en México, en comparación con los otros países del TLCAN. Las herramientas económicas disponibles no permiten una clara comparación entre los fenómenos económicos (por ejemplo el libre comercio) y los efectos económicos. De ahí que se reiterara la importancia de los enfoques multidisciplinarios para las evaluaciones ambientales.

Discusión

Durante la reunión se plantearon varios problemas relacionados con las actuales evaluaciones, entre ellos los conflictos recurrentes de aislar los efectos de un acuerdo comercial en particular (por ejemplo el TLCAN contra la OMC contra los cambios internos de política económica). Se destacó también la importancia de entender la liberalización comercial como parte de un más amplio “paquete de políticas” que incluye también cambios en la política monetaria, fiscal y de inversiones. Asimismo, se llamó la atención sobre la necesidad de ir más allá de la economía internacional y considerar las políticas ambientales internas. Por ejemplo, a partir del TLCAN, Canadá ha experimentado lo que un comentarista definió como “escalofrío regulatorio” a escala federal y provincial, que resultó en una “competencia a la baja”, no prevista en las revisiones *ex ante*. Se citó también que el Capítulo Once del TLCAN está generando cambios no anticipados a las regulaciones ambientales internas. El considerar asuntos más amplios (por ejemplo la estructura general de la economía o los impulsores de cambio como los cambios demográficos, tecnológicos o de política gubernamental) fortalecería también nuestra capacidad de entender la magnitud y la importancia de las respuestas que surgen de varios modelos. Aun cuando hay todavía lagunas de información y datos, uno de los comentaristas sugirió que México debería emprender una revisión ambiental del comercio, con énfasis en los impactos del comercio en la biodiversidad, la diversidad genética y la contaminación atmosférica. Se destacó la importancia de los estudios sectoriales ya que permiten “suficiente control de las variables para determinar factores causales”, facilitando, por tanto, el impacto ambiental debido a los cambios económicos. Se llegó a la conclusión de que no era necesario encontrar un enfoque “perfecto” para las evaluaciones ambientales. Sin embargo, los modelos económicos resultan de ayuda para asegurar

que las preocupaciones ambientales tengan la atención adecuada durante las negociaciones comerciales.

Evaluaciones en los ámbitos nacional e internacional

Canadá: La señora Jaye Shuttleworth, del gobierno de Canadá, presentó el Marco Analítico para Efectuar Evaluaciones Ambientales de las Negociaciones Comerciales, elaborado por el ministerio de Relaciones Exteriores y Comercio Internacional (Department of Foreign Affairs and International Trade, DFAIT) y publicado en febrero de 2001. Los trabajos al respecto dieron inicio a comienzos de 1999 en la víspera de la reunión ministerial de Seattle, cuando Canadá emprendió la evaluación de las implicaciones ambientales internas de la nueva ronda de negociaciones comerciales en la OMC. En noviembre de 1999, como parte de este compromiso, Canadá dio a conocer el documento “Análisis Retrospectivo de la Revisión Ambiental Canadiense de 1994 de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales”. Inmediatamente después comenzaron los trabajos del marco de evaluación ambiental de las negociaciones de la OMC. El alcance, posteriormente, se amplió para su aplicación a las negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales.

Las metas de las políticas canadienses sobre revisiones ambientales incluyen: (i) ayudar a los negociadores canadienses a integrar consideraciones ambientales en el proceso de negociación al ofrecerles información sobre los impactos ambientales del acuerdo comercial propuesto, y (ii) ocuparse de las preocupaciones ciudadanas al documentar la forma en que los factores ambientales están siendo considerados en el curso de las negociaciones. El proceso para llevar a cabo una evaluación ambiental de negociaciones comerciales incluye: informe inicial de evaluación ambiental, borrador de reporte de la evaluación ambiental (etapas tempranas de las negociaciones), y reporte final de la evaluación ambiental (al concluir las negociaciones).

Entre los desafíos para las revisiones futuras se cuentan: (i) la necesidad de afinar las metodologías; (ii) la limitación de recursos y datos, (iii) los retos corrientes de las políticas contra los proyectos de revisión; (iv) la cuestión de la causalidad y los problemas de correlación (señalados antes: cómo distinguir los cambios ambientales inducidos por el comercio de los que son resultado de otros agentes), y (v) las cuestiones de oportunidad. En el caso en que las negociaciones están en curso, una revisión ambiental no puede publicarse puesto que su uso está limitado a los negociadores, otros retos incluirían: (vi) claridad en los objetivos de las revisiones; (vii) asuntos de soberanía, y (viii) la comunicación entre funcionarios de diversas dependencias (de comercio, de medio ambiente y de desarrollo sustentable).

Estados Unidos: la señora Alice Mattice, de la Oficina de Representación Comercial de EU (US Trade Representative, USTR), presentó información de antecedentes sobre los requisitos de evaluaciones ambientales en Estados Unidos. Desde noviembre de 1999 ha estado en vigor una Orden Ejecutiva que requiere la evaluación ambiental de los principales acuerdos comerciales. En 2000 la USTR estableció un proceso interdependencias —que a su vez solicitó comentarios ciudadanos por medio de diversos canales formales e informales— con el fin de desarrollar directrices, mismas que se concluyeron a finales del año y fueron confirmadas por la Administración Bush en marzo de 2001, en cuyo momento la USTR, la Agencia de Protección Ambiental de EU (Environmental Protection Agency, US EPA) y el Departamento del Interior comenzaron una revisión formal de las directrices.

A la fecha, se han efectuado revisiones de los arreglos comerciales de Jordania, Chile-EU, Singapur, la OMC, Doha y el ALCA. El compromiso gubernamental de dar a conocer una revisión preliminar en medio de las negociaciones ha resultado de utilidad para motivar la

participación ciudadana. Hay en EU problemas de tiempos similares a los anotados por Canadá respecto de en qué momento resulta oportuno publicar los resultados. Debido a cuestiones de confidencialidad, es poco factible que una revisión o evaluación ambiental se publique antes de que las negociaciones hayan concluido. Esta cuestión de oportunidad plantea preocupaciones de la sociedad civil. El asunto de si se continúa centrando la atención en cambios tarifarios o en asuntos no tarifarios —por ejemplo los subsidios— sigue en discusión. Se anotó que una revisión ambiental por escrito constituye un paso importante pero de ninguna manera es la única herramienta dentro del “paquete comercio-medio ambiente”. La EPA está preparando un informe del estado del medio ambiente para que sirva como línea de base.

MÉXICO: el doctor José Carlos Fernández del Instituto Nacional de Ecología (INE) señaló que, hasta hace poco el mandato del INE se centraba en definiciones de políticas y reglamentos. Aunque no existe en México mandato oficial o legal para llevar a cabo evaluaciones ambientales de los acuerdos comerciales, existe el requisito de una “Declaración de Impacto Ambiental” como parte de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. México ha mejorado su capacidad en términos de información ambiental, aunque sigue teniendo limitaciones metodológicas y de información.

El INE tiene ahora otros dos mandatos importantes que van más allá del comercio y los servicios: examinar la relación entre el comercio y la bioseguridad, en especial en relación con el maíz y el acceso a los recursos genéticos. Los mismos son analizados en el contexto de la compatibilidad regulatoria, que está directamente enlazada con los asuntos de propiedad intelectual y comercio, lo mismo que con preocupaciones sobre medio ambiente y desarrollo inherentes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB). Ello permite un enfoque de la agenda de comercio desde una perspectiva ambiental y no sólo como una cuestión de medir los impactos ambientales del incremento del comercio de bienes y servicios. El INE está trabajando en la elaboración de estudios sectoriales en el contexto de los cambios de política económica.

Discusión

Paul Faeth, del Instituto para los Recursos Mundiales (World Resource Institute, WRI), apuntó a la relación entre la Convención Marco de la ONU sobre Cambio Climático (UNFCCC, por sus siglas en inglés) y el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático (Intergovernmental Panel on Climate Change, IPCC) —que siguen siendo organismos de expertos que actúan con independencia— como modelos de la forma en que las revisiones ambientales del comercio deberían estar estructuradas. El IPCC ha resuelto muchos de los asuntos actualmente asociados con el campo comercio-medio ambiente. Establecieron, por ejemplo, una línea de base global contra la cual se pueden evaluar los efectos ambientales. Además, las variadas instancias de decisión en la UNFCCC funcionan con una extraordinaria apertura, e incluyen una participación sólida de diferentes países y sectores. Ostentan, además, un nivel de colaboración entre empresas y ONG (por ejemplo un proyecto conjunto entre BP, Shell y el WRI) no vistas en las discusiones comercio-medio ambiente. Por último, debería dedicarse más energía a las soluciones comercio-medio ambiente, que a los debates al respecto.

Se había subestimado la importancia de la contribución de la sociedad civil al proceso de las evaluaciones ambientales y la necesidad de tener un proceso abierto, considerando que ya no resultan válidas las evaluaciones ambientales basadas solamente en consideraciones técnicas o científicas. La disponibilidad de las Partes a extender las revisiones ambientales para considerar los impactos ambientales fuera de sus propias fronteras ha sido un asunto importante que no ha logrado todavía resolverse. Se destacó que la jerarquía política de diferentes necesidades prioritarias debía ser sopesada cuando se hable de las revisiones ambientales: el comercio

internacional y las políticas económicas siguen estando en los primeros lugares de la agenda política, mientras que la protección ambiental sigue estando cerca del fondo. Se destacó que las instituciones ambientales podrían aprender de los acuerdos comerciales, en términos de su especificidad y sus fuertes mecanismos de aplicación.

Liberalización del sector energético de América del Norte: electricidad y medio ambiente

Durante la sesión se presentó un panorama general del trabajo de la CCA en materia de electricidad y medio ambiente, en términos del artículo 13 del ACAAN. Puede obtenerse mayor información al respecto en

http://www.cec.org/programs_projects/other_initiatives/electricity/index.cfm?varlan=english.

Entre los puntos que surgieron dentro de las discusiones estuvo el importante vínculo entre los patrones de inversión y los efectos ambientales. Dada la liberalización de muchos de los mercados de electricidad de América del Norte, junto con la integración de los mercados, resulta de interés para las evaluaciones ambientales el examen de los patrones posibles de inversión, así como los cambios en los flujos comerciales, para poder anticipar los cambios en la calidad ambiental.

Liberalización del sector agropecuario

Sarah Richardson señaló que el artículo 10(6) del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte requiere la “evaluación sobre una base permanente” de los efectos ambientales del TLCAN. Al asumir ese mandato durante sus primeros años, la CCA reunió a un grupo multidisciplinario para estudiar el comercio, la inversión, los acuerdos institucionales y otros asuntos, al sopesar los impactos ambientales. Ello condujo al desarrollo del Marco de Trabajo Analítico dado a conocer en 1999. El marco tenía como intención original ayudar en las evaluaciones cualitativas, en el entendido de que las mediciones cuantitativas serían usadas en ciertas ocasiones. Se utilizaron otras técnicas de las ciencias sociales, entre ellas las entrevistas, los estudios empíricos basados en los números reales y los flujos de comercio, así como reuniones públicas.

El profesor Ford Runge de la Universidad de Minnesota dividió las evaluaciones ambientales en tres etapas: descripción, predicción y prescripción. La segunda es problemática en particular en la medida en que los efectos económicos de la liberalización comercial involucran a blancos móviles. Debido a que las prescripciones de política se derivan de las predicciones, una clara lección de las revisiones es la necesidad de ser cauto cuando se hacen predicciones. Por ello, es importante para los analistas el estar familiarizados con el sector en estudio. Por último, previno sobre la utilización de un enfoque demasiado estrecho, llegando incluso a la recomendación de que el analista desarrolle dos enfoques para luego utilizar el que resulte mejor de ambos.

Glenn Fox ofreció recomendaciones en tres áreas para la realización de análisis correctos. Primero, la elección de métodos deberá estar en función del enfoque principal del análisis, por ejemplo los modelos económicos, las opiniones de expertos, los resultados del análisis de la literatura existente, los datos sobre comercio, los datos ambientales de las empresas, las lecturas técnicas del texto del acuerdo o el conocimiento de la industria son opciones disponibles para los análisis. Segundo, los análisis *ex ante* y *ex post* deben llevarse a cabo de manera simultánea. Por último, la mirada de los datos y los resultados podría parecer la cacería de un ave de rapiña.

Chantal Line Carpentier, del Secretariado de la CCA, destacó que el objetivo del estudio de la Comisión:

http://www.cec.org/pubs_docs/documents/index.cfm?varlan=english&ID=635

no fue la mejoría de la capacidad de predicción, sino el tener mejores evaluaciones *ex ante* y *ex post*. La atribución de cambios específicos al TLCAN resulta difícil debido a que el GATT/OMC entró en vigor en 1995 y México se unió a la OCDE en 1994. Las predicciones *ex ante* hechas sobre los efectos comparativos del TLCAN en el sector agropecuario de Canadá, Estados Unidos y México, para amplias categorías de mercancías, estuvieron en general en la ruta correcta, aunque pocas veces correctos en magnitud. Por ejemplo, el comercio adicional entre Canadá y EU se pronosticó de menor tamaño, pero resultó muy importante, en especial en el procesamiento de alimentos y en materias primas a granel.

La reducción en los costos de transporte tuvo efectos importantes en el comercio del TLCAN, en niveles que no fueron previstos. El procesamiento de alimentos en el sector agropecuario fue el más afectado. Sin embargo, los bienes intermedios y diferenciados se agregan en la mayoría de modelos, por lo que esta tendencia no podía preverse. Los pronósticos sobre ingresos y precios fueron en general excesivos y algunas de las tendencias comerciales no se previeron. Los análisis *ex ante* sustentados en previsiones de precios de materias primas (línea de base) han experimentado reducciones en las transferencias gubernamentales para apoyar los ingresos de los productores debido a los precios más altos. Sin embargo, la mayor parte de los precios de materias primas han disminuido desde el periodo 1993-1995, lo cual ha llevado a un incremento en las transferencias hacia el sector agropecuario. No sólo el gobierno se equivocó en sus pronósticos, también lo hizo la industria. En general, la producción agropecuaria en América del Norte no aumentó, fue un reacomodo de Europa hacia América del Norte, en particular en el sector ganadero, con la consecuente concentración económica y geográfica.

La agropecuaria es una actividad basada en recursos, por lo que el efecto ingreso no se sostiene a priori. Los modelos *ex ante* resultan útiles para identificar los sitios en que los efectos serán más fuertes para dirigir hacia ahí los esfuerzos. Por ello, la cooperación con IPPC podría ser interesante dada su evaluación de los modelos bioeconómicos (que enlazan los modelos biofísicos con los económicos) a escala mundial. Las externalidades existentes en el sector agropecuario implican también que la liberalización comercial es necesaria pero no suficiente para el comercio sustentable.

La doctora Carpentier señaló que hacen falta mayores investigaciones respecto de (a) la inversión extranjera directa y su vínculo con el comercio; (b) la concentración de la producción agropecuaria y su efecto tanto en la competencia como en la biodiversidad, y (c) el procesamiento de alimentos, el transporte, el clima, las especies invasoras y sus vínculos.

Bruce Jenkins, del ministerio de Agricultura y Agro Alimentos de Canadá (Agriculture and Agri-Food Canada), respondió a la presentación de Carpentier y señaló que, debido a que los análisis *ex ante* se basan en supuestos *ceteris paribus*, resultaban mucho menos complejos que si se trataran de desmadejar los efectos del acuerdo comercial respecto de otros efectos del mercado y las políticas en un análisis *ex post*. Destacó la necesidad de incorporar en el análisis tanta información como sea posible, incluidos los cambios en las políticas monetaria y fiscal, así como las modificaciones en la reglamentación ambiental. En la medida en que los resultados son ambiguos, se hace necesario el análisis empírico, *a priori*, en la esfera sectorial. De ahí que sea útil contar con un conjunto de diferentes tipos de modelos utilizados en conjunto para una evaluación plena de los efectos de la liberalización comercial. Ejemplos al respecto son las elasticidades de la línea de base a mediano plazo; los modelos a escala de granja para pronosticar cambios, y los modelos de insumo-producto para evaluar los impactos macroeconómicos a niveles primario y secundario en el sector agropecuario. La utilización de varios tipos de modelos de modo interactivo ayudó a formar la perspectiva general necesaria para la evaluación del

ALCA. La ponencia sugiere que los gobiernos necesitan mejorar sus capacidades analíticas para las revisiones ambientales y que deberían utilizar los mejores modelos que incluyan los cambios en el uso del suelo. Presentó entonces el Programa Nacional Agro Ambiental y de Análisis de Salud que podría ayudar a la CCA a integrar el modelado ambiental y económico y la capacidad de análisis, debido a que vincula los modelos de política con los biofísicos.

Michael Brody de la EPA recomendó que el trabajo de evaluación aproveche los enfoques utilizados en el trabajo de la CCA sobre Tendencias Ambientales Incipiente, incluidos los escenarios, los modelos, las encuestas y otros enfoques. Una forma de pensar en los efectos ambientales es examinar los escenarios de los hechos contrarios, por ejemplo “cuál habría sido el impacto futuro de la agricultura en la ausencia del comercio.”

Son muchos los factores que influyen en la demanda de productos agropecuarios y varios de ellos no están plasmados en los modelos, por ejemplo los patrones de consumo y otros aspectos inciertos de la demanda futura. Otras presiones sobre la actividad agropecuaria (por ejemplo la escasez de agua, el cambio climático, las innovaciones tecnológicas, la biodiversidad, el componente geográfico) podrían también estar vinculados con preocupaciones geográficas. El doctor Brody destacó que el comercio no debería examinarse aislado de otros factores. Los modelos de comercio son útiles en la medida en que proporcionan algún sentido del impacto de los cambios en los precios sobre el medio ambiente. Sin embargo, el reto es seguir siendo sensible a la forma en que el futuro se desdobra en la realidad, por oposición a la forma en que los modelos pronostican que evolucionará, para reaccionar a estos cambios monitoreando y desarrollando varias opciones de política.

Discusión

Varios participantes destacaron la importancia de las implicaciones ambientales de varios factores no relacionados con el comercio, entre ellos los cambios súbitos de precios o las sacudidas de mercado, los cambios en las preferencias de los consumidores, la difusión de nueva evidencia científica u otros factores imposibles de prever en los modelos. Se anotó, por ejemplo, que todos los modelos comerciales *ex ante* fallaron en pronosticar la crisis financiera asiática y que este acontecimiento tuvo más efectos en los precios relativos que el TLCAN u otros acuerdos comerciales. Se destacó también la importancia particular de la participación ciudadana al ocuparse de las incertidumbres. Se mencionó asimismo el hecho de que los encargados de la modelación aprenden de sus modelos, así como respecto de si existían esfuerzos por vincular el análisis económico con el ambiental por medio de modelos bioeconómicos. Otras razones por las que los modelos no son buenos para pronosticar son: (a) son el reflejo de las circunstancias corrientes de mercado y de las políticas, así como de las predisposiciones de las negociaciones comerciales, y (b) en el caso específico del maíz mexicano, los precios se han alineado con los mercados internacionales en menos de tres años, por oposición a los 15 años de periodo de transición previstos en el TLCAN, y los cambios bruscos de precios son difíciles de modelar.

Agricultura y biodiversidad

Scott Vaughan y Hans Herrmann de la CCA ofrecieron una perspectiva general de la relación entre la liberalización comercial y la biodiversidad. Véase al respecto http://www.cec.org/programs_projects/trade_environ_econ/112/index.cfm?varlan=english Vaughan destacó que los efectos de la liberalización del comercio en la biodiversidad son dinámicos e indirectos, con efectos en los precios relativos (por ejemplo a través de las disciplinas comerciales que afectan los subsidios agrícolas o los créditos a la exportación), así como de manera más directa a través de los cambios en las tecnologías de producción o los insumos relacionados con la producción. Aunque es necesario investigar más a fondo, parece haber una

estrecha relación entre la concentración de las formas de producción agropecuaria y el libre comercio, lo que incluye una mayor especialización productiva y la estandarización de insumos y productos para los mercados mundiales. Entre los ejemplos de estandarización están los insumos homogéneos —incluido el cambio de la producción de insumos en la granja a su abasto desde el exterior— una mayor dependencia respecto de insumos agroquímicos para la producción agropecuaria destinada a la exportación, una cada vez más estrecha diversidad genética de las plantas y la dependencia de un cada vez más estrecho grupo de cultivos.

Las implicaciones de estos y otros cambios en la agrobiodiversidad relacionados con el comercio requieren de mayor estudio. En particular, el libre comercio —como se indicó antes— parece favorecer la producción agropecuaria de gran escala asociada con la producción intensiva. Se requiere de mayor trabajo respecto de las relaciones entre el libre comercio, la especialización y los cambios en el uso del suelo, aunque se destacó que el cambio en el uso del suelo, incluido el cambio y la fragmentación de los hábitats, sigue siendo la mayor causa individual de pérdida de biodiversidad en el mundo.

Hans Herrmann subrayó el hecho y agregó que la pérdida de biodiversidad es de particular importancia en México, país clasificado entre los más ricos en megadiversidad en el mundo. Agregó que los retos de la conservación son tales que las prioridades de biodiversidad deben establecerse con claridad y deben considerar regiones que proporcionan servicios ecológicos de mayor beneficio para la humanidad, de modo notable la importancia de centros de origen en la ecoevolución de la diversidad cultural y biológica. Bosquejó el impacto de la actividad agropecuaria en las regiones prioritarias de más alta biodiversidad en México, con ejemplos tanto a escala panorámica como genética. En escala panorámica, 660,000 hectáreas de bosques se pierden cada año debido a la conversión en el uso del suelo. A nivel comunitario, la introducción de la tilapia —especie no nativa— se convirtió en una causa importante de amenaza para la anguila ciega. A nivel de especies, la conversión forestal ha llevado a la extinción del pájaro carpintero imperial en la Sierra Madre. A nivel genético, las variedades locales de maíz están siendo contaminadas por maíz genéticamente modificado.

Kevin Parris de la Dirección Agrícola de la OCDE presentó el trabajo de Indicadores Agroambientales de la OCDE, con especial atención en la forma en que el trabajo podría utilizarse con fines de políticas. La agricultura representa una parte económica pequeña de las economías de los países del TLCAN, con una contribución de sólo entre uno y dos por ciento del PIB y tres por ciento del empleo total, aunque estas contribuciones son mayores en México. Sin embargo, en términos de su impacto en el medio ambiente y los recursos naturales, el papel de la agricultura es mucho más importante: da cuenta del 45 por ciento del total de uso del suelo y alrededor de 40 por ciento del uso total de agua, excepto en Canadá en que estas cuotas son menores. Además de la producción de alimentos y fibras, al sector agropecuario se le demandan una creciente variedad de servicios ambientales, por ejemplo de hábitat para la vida silvestre, actuar como sumidero de gases con efecto invernadero y ofrecer paisajes atractivos. Hay preocupación, sin embargo, de que la escala de la expansión agropecuaria conduzca a una mayor presión en el medio ambiente en las décadas próximas si ha de proporcionar alimentos para los 1.5 miles de millones adicionales de la población mundial calculada para 2020.

Se consideró que las actuales prácticas agropecuarias están degradando y agotando la base de recursos naturales de la que depende la agricultura, es decir los suelos, el agua y los recursos naturales de plantas y animales. Además, existen preocupaciones de que la agricultura esté alcanzando ciertos límites biofísicos en su constante impulso por aumentar continuamente los rendimientos de los cultivos y el ganado

Entre los retos futuros para mejorar las evaluaciones ambientales de la actividad agropecuaria se incluyen las consideraciones de varios bienes y servicios ambientales que se demandan de la agricultura: proporcionar información sobre el estado actual de los cambios en el desempeño ambiental de la agricultura y utilizar indicadores con fines de monitoreo de las políticas, evaluaciones y pronósticos. Respecto de algunos asuntos ambientales, nuestros datos y conocimientos son muy incompletos como para establecer tendencias; por ejemplo, respecto del grado de contaminación del agua del subsuelo o la tasa en la que se está utilizando el agua subterránea para riego agrícola. Asimismo, en algunas áreas como el impacto de la agricultura en la biodiversidad, el entendimiento y la medición de los impactos está aún en una etapa muy incipiente de investigación. En otros casos, se han llegado a comprender los vínculos entre los diferentes indicadores, pero estos vínculos no son fáciles de medir, por ejemplo los que existen entre los cambios en las prácticas de manejo agrícola y los resultados ambientales.

Es necesario mayor trabajo en siete áreas:

- (1) Fortalecer la precisión analítica y la mensurabilidad de los indicadores (por ejemplo entendiendo y midiendo los sumideros de carbono del suelo agrícola y el impacto de la actividad agropecuaria en la biodiversidad, incluido el efecto en especies no nativas);
- (2) Superar la deficiencia en los datos, fortalecer las actividades de monitoreo e incrementar los esfuerzos de las ciencias de apoyo (por ejemplo un mayor desarrollo de las bases de datos con bajos costos “relativos” utilizando nuevas tecnologías);
- (3) Mejorar la interpretación de las tendencias en los indicadores (por ejemplo una mejor expresión de la variación espacial de los indicadores a escala nacional, adecuadas líneas de base, umbrales y objetivos);
- (4) Medición de los costos y beneficios ambientales externos de la actividad agropecuaria (por ejemplo expresar los indicadores agroambientales en términos monetarios);
- (5) Utilizar indicadores agroambientales para informar mejor el monitoreo de las políticas, las evaluaciones y las proyecciones (por ejemplo monitorear el cumplimiento agropecuario de las normas de calidad del agua, evaluando los efectos del agua de riego y de los subsidios a la infraestructura en el manejo del riego y el uso del agua, y proyectar producción futura, precios y efectos comerciales de lograr objetivos ambientales específicos en el sector agropecuario, por ejemplo reducciones en las tasas de erosión del suelo o de agotamiento de los mantos freáticos);
- (6) Desarrollar indicadores que puedan ayudar a examinar las sinergias y los intercambios entre las dimensiones económicas, sociales y ambientales de la agricultura sustentable (por ejemplo a través de ayuda financiera a las granjas, niveles educativos del productor agropecuario y calidad de los indicadores ambientales de la calidad del agua), y
- (7) Mostrar los vínculos entre las tres dimensiones de la agricultura sustentable [por ejemplo la medición de la productividad de los recursos (económica-ambiental) y las consecuencias en la salud de las actividades agropecuarias (ambiental-social)].

ESTUDIO DE CASO: LIBERALIZACIÓN DEL SECTOR MAICERO

Frank Ackerman de la Universidad Tufts destacó que el cambio más significativo en el sector maicero ha sido el abrupto incremento en el volumen de maíz comercializado entre México y EU. Estados Unidos exporta uno por ciento más a México, que importa más maíz que antes del TLCAN. Las áreas primarias de importancia ambiental en el sector estadounidense del maíz es el uso creciente de fertilizantes y los problemas asociados de escorrentías de nutrientes, el uso de herbicidas e insecticidas y el riego excesivo de cultivos, además del uso de maíz transgénico Bt.

Los efectos del maíz Bt en la biodiversidad y en la salud a largo plazo en EU no se conocen. Sin embargo, es claro que los estados de EU que utilizan maíz Bt han disminuido el uso de

insecticida, que sigue siendo alto. En relación con los herbicidas, Ackerman reconoció que su uso ha disminuido debido a la aplicación del nuevo y más eficiente herbicida S-metolocloro (aunque los plaguicidas son siempre más eficientes cuando se les introduce, pero disminuyen su capacidad con el tiempo conforme las plagas se adaptan). Previno, sin embargo, que esta tendencia puede revertirse conforme las empresas que buscan comercializar sus herbicidas menos efectivos inician demandas legales contra el S-metolocloro por prácticas monopólicas. La producción de maíz en los estados tradicionalmente productores no ha disminuido. Por el contrario, los rendimientos continúan en aumento en todos los estados, no solo los productores tradicionales, lo cual puede deberse al cambio hacia el uso de semillas modernas y menos diversidad genética *in situ*.

El profesor Alejandro Nadal, de *El Colegio de México*, centró su comentario en los efectos del TLCAN en la conservación de los recursos genéticos de México. Destacó que aproximadamente 1.5 millones de productores “no competitivos” que se tenía previsto que salieran de su actividad debido al TLCAN siguen siendo productores activos. Son, al mismo tiempo, activos guardianes de la variedad de semillas. La baja aguda en los precios del maíz, relacionada de manera estrecha con el aumento en los precios de la tortilla en México, ha incrementado la pobreza rural, privando a los pequeños productores de la posibilidad de cumplir su papel de protectores. Ello es importante debido a que estos productores están ubicados en las áreas del país más ricas en biodiversidad.

Nadal cuestionó las mediciones convencionales de la productividad agrícola (tonelada/hectárea) y las comparaciones entre EU y México, en la medida en que dichos criterios de comparación dejan fuera numerosos beneficios ambientales del cultivo del maíz en México. Incluso la variedad genética en suelos “pobres” es un activo en México, en la medida en que el maíz híbrido no puede compararse con las variedades locales en esas condiciones adversas. Aun así, los rendimientos se han incrementado entre 25 y 30 por ciento desde que el TLCAN entró en vigor.

Se subrayó la preocupación respecto del uso de maíz Bt. A pesar de la moratoria impuesta por el gobierno federal en la siembra de maíz transgénico, México continúa importando maíz Bt. El riesgo de que dicho maíz afecte otros cultivos y la variedad genética de las plantas ha sido confirmado en varios estudios recientes citados en la ponencia del profesor Nadal.

Discusión

¿Es la eficiencia económica —medida, por ejemplo, en producto por hectárea— lo que buscamos en última instancia? Los beneficios en bienestar derivados del comercio están ahí, pero las ganancias plenas serán posibles si y sólo si las externalidades se internalizan. Además, el problema de los derechos de propiedad mal definidos ha sido ampliamente reconocido en México: sin derechos de propiedad bien definidos una escuela de pensamiento económico argumenta que existen pocos estímulos para internalizar las externalidades ambientales, por lo que siguen existiendo quienes se benefician sin pagar. Por otra parte, existe una creciente conciencia de que la protección de la biodiversidad debe incluir el conocimiento tradicional de los campesinos y las comunidades. Muchas áreas ricas en biodiversidad de México son precisamente aquellas en las que operan los pequeños productores y las cooperativas.

Una importante área de investigación tiene que ver con el cambio en el uso del suelo y sus vínculos con la liberalización comercial. Debe hacerse un uso más pleno de los datos disponibles, por ejemplo los de la USGS, para modelar el cambio en el uso del suelo. Deben establecerse metas ambientales y usarse indicadores como los de la OCDE para monitorear los avances. Se requiere también mejor información sobre los costos y los beneficios de la agricultura.

LAS REVISIONES AMBIENTALES Y LA POLÍTICA PÚBLICA

John Kirton de la Universidad de Toronto planteó las siguientes preguntas para orientar la sesión final:

- **Beneficios en políticas** : ¿Cuál ha sido o debería ser el efecto en las políticas públicas de las evaluaciones ambientales de los acuerdos comerciales?
- **Valor agregado** : ¿Cómo podemos obtener mayores beneficios en las políticas de estos costosos ejercicios de evaluación a los que tantos sectores contribuyen?
- **Preferencia de las Partes del TLCAN**: ¿Qué es lo que las Partes del TLCAN quieren hacer con la CCA ahora que tiene una bien desarrollada capacidad de evaluación, en especial en la víspera de la nueva ronda de la OMC y con plazos inminentes en la APEC y el ALCA, y con los trabajos de evaluación de la Unión Europea ya en proceso?
- **El proceso de las Partes del TLCAN**: En la próxima etapa del trabajo, ¿colaborarán entre sí las Partes del TLCAN de una manera transparente e incluyente que obtenga resultados en materia de decisión de políticas?
- **Nuestra responsabilidad en América del Norte** : ¿Podemos dejar a otros, principalmente a nuestros amigos de la Unión Europea, la tarea de moldear un régimen global que refleje las realidades peculiares de nuestra América del Norte? ¿O tenemos los habitantes de América del Norte la responsabilidad de contribuir de una manera más vigorosa y coherente que lo que hecho hasta ahora?

Mariko Hara, del PNUMA, destacó que su organización ha llevado a cabo proyectos de evaluación en la esfera nacional en doce países del mundo desde 1997. En dichos estudios el principal reto parece ubicarse en una de dos áreas: limitación de los datos y vínculos entre comercio y medio ambiente. El PNUMA publicó recientemente un “Manual de Referencia para la Evaluación Integrada de las Políticas Comerciales”, que abarca aspectos económicos, ambientales y sociales de los fenómenos que se analizan. El próximo conjunto de estudios por país del PNUMA se centrará en el sector agropecuario y en las formas de identificar las relaciones causales entre las políticas comerciales de liberalización y la degradación ambiental observada, así como en cuantificar dichos cambios, dos pasos que escaparon de la anterior ronda de evaluaciones nacionales del PNUMA.

Dale Andrew de la dirección de comercio de la OCDE indicó que su organización ha desarrollado metodologías para la evaluación ambiental de bienes, en 1994, y servicios, en 1999. La evaluación *ex ante* del sector de servicios de Doha está en proceso para la UE (sector por definir), en Noruega (transporte y carga), la República Checa (servicios ambientales) y la Federación Mundial de Vida Silvestre (turismo); de la agricultura en Noruega, la UE, la República Checa, China/PNUMA, y de acuerdos bilaterales o regionales como el de EU-Jordania (Jordania), EU-Chile, EU-Mercosur y acuerdos de libre comercio Euro-Mediterráneos.

Entre las cuestiones metodológicas que podrían diferir con la situación de América del Norte están: la elección de indicadores, la agrupación de países, la construcción de escenarios, criterios de significado y los recursos, que podrían diferir en términos de tiempo, experiencia y costos. Las revisiones ambientales pueden ponerse a funcionar a través de la integración de políticas y por medio de medidas para reforzar o mitigar, por ejemplo: 1) modificar subsidios; 2) ajustar términos del acuerdo, por ejemplo la cobertura de la solución de controversias; 3) ajustar calendarios (por ejemplo retrasar la aplicación de medidas hasta que las medidas de mitigación estén listas); 4) creación de instituciones paralelas (por ejemplo la CCA del TLCAN), o 5) suprimir la medida o el acuerdo. Su comentario final se relacionó con la postministerial Agenda

para el Desarrollo de Doha, en particular el parágrafo 33: “Reconocemos la importancia de la ayuda técnica y el desarrollo de la capacidad en el campo del comercio y el medio ambiente en los países en desarrollo, en particular los menos desarrollados.”

El profesor David Ervin de la Universidad Estatal de Portland se preguntó si las revisiones ambientales han tenido efectos en las políticas públicas. Introdujo sus comentarios señalando que la liberalización comercial no es suficiente para mejorar el bienestar, a menos que se apliquen las políticas óptimas para eliminar externalidades relacionadas con la agricultura. Bosquejó una serie de recomendaciones básicas y de lecciones aprendidas en relación con las revisiones, comenzando con la observación de que se han asignado más recursos para la economía ambiental que la atención que han recibido los trabajos y resultados en la política práctica. Sugirió que las revisiones ambientales se orienten a fallas concretas, gubernamentales o del mercado, como formas de identificar distorsiones que pueden ajustarse por medio de correcciones o intervenciones de política. Ervin subrayó la necesidad de políticas ambientales más costeables y diseñadas para asegurar que la liberalización comercial sea benéfica para la sociedad. En particular:

- Se ha realizado un buen trabajo en materia de indicadores ambientales y de otro tipo, pero no se han generado recomendaciones relevantes para el proceso de elaboración de políticas ni que hayan capturado la atención pública. Los indicadores ambientales deben incorporarse al proceso de elaboración de políticas, de forma tal que sean claramente entendidos y puedan ser usados con efectividad.
- La política ambiental sigue en desventaja en la medida en que carece de parámetros comunes de medición, como por ejemplo los indicadores de precios de la economía. Es necesario concentrarse en menos de diez indicadores que capturen el cambio ambiental. Este número reducido haría más fácil resumir los cambios en el medio ambiente, prever de dónde vienen los impulsores de los cambios e identificar las políticas necesarias para ocuparse de dichos cambios.
- Aunque los académicos tienen a desconfiar de las comunicaciones, es necesario un mayor número de asociaciones de investigación en comunicaciones para transmitir los trabajos a la ciudadanía. Los indicadores y las evaluaciones ambientales deben relacionarse con la vida cotidiana de la gente, si se quiere comprometer a la ciudadanía en estos asuntos.
- Los modelos utilizados en las evaluaciones ambientales deben elegirse de acuerdo con los problemas de política específicos.
- Para mejorar la participación ciudadana en los procesos de evaluación ambiental hará falta más que el intercambio de información. Los documentos relevantes, por ejemplo, deben intercambiarse con suficiente anticipación antes de las reuniones, mejorando también la posibilidad de recibir contribuciones significativas del público.
- Muchas ONG ambientales están comenzando a reconocer que centrarse sólo en la política gubernamental no va a llevar a los resultados deseados a largo plazo. Es necesario involucrar al sector privado desde el inicio las evaluaciones ambientales. Los empresarios han demostrado que ellos pueden ser una sólida fuente de ideas de políticas adecuadas.

Discusión

Un tenaz reto para los indicadores ambientales es cómo involucrar a la ciudadanía con información significativa de forma que no se diluya la integridad de los indicadores. Se preguntó si las evaluaciones ambientales se plantean de entrada las preguntas correctas. En tanto que se presta mucha atención en la próxima ronda de la OMC o el ALCA, la liberalización comercial ha avanzado tanto que conseguir cambios es algo que podría ocurrir sólo en los márgenes. Ello es particularmente cierto con las agendas tradicionales de liberalización comercial, por ejemplo el acceso a los mercados y la eliminación de tarifas. Sin embargo, permanecen en su mayoría

inexplorados los retos de política ambiental relacionados con la nueva agenda comercial, entre ellos la inversión, las políticas de competencia, los servicios y la protección de los derechos de propiedad intelectual y las patentes. Se reiteraron, al respecto, las lecciones del Capítulo Once del TLCAN en materia de políticas ambientales internas.

En relación con el TLCAN necesitamos enlazar nuestro trabajo ambiental con lo que está pasando en el ámbito social de manera que se pueda intercambiar información y formar asociaciones. Se ofrecieron ejemplos de colaboración, por ejemplo entre el WRI y el Departamento de Agricultura de EU para producir el modelo bioeconómico USMP. Se anotó también la necesidad de una mejor comunicación entre dependencias, aunque se destacaron los avances al respecto. Se hicieron sugerencias respecto de vigilancia parlamentaria de las evaluaciones ambientales, con lo que se fortalecería también la participación ciudadana.

Impresiones compartidas

En el transcurso de la reunión surgieron algunos asuntos recurrentes. Al destacar estas áreas comunes, no se buscó consenso ni se elaboraron recomendaciones durante la reunión. Entre las áreas de perspectiva compartida estuvieron:

- No existe un enfoque metodológico único que capture de mejor manera los efectos ambientales del comercio. En consecuencia, el análisis deberá utilizar un menú de enfoques. Al respecto, el Secretariado de la CCA no actualizará ni pulirá el Marco Analítico.
- Los estudios sectoriales continúan siendo la mejor forma de emprender las evaluaciones ambientales. Dadas las diferencias sectoriales, es importante que los trabajos de revisión sean orientados por especialistas de cada sector.
- Los encargados de la toma de decisiones con conocimientos relevantes deberán estar informados del estado de las negociaciones comerciales corrientes, de manera que puedan ofrecer contribuciones continuas y relevantes a las políticas comerciales. Esta cuestión plantea preguntas sobre cómo mantener equilibrio entre la necesidad de confidencialidad de las negociaciones y la participación ciudadana.
- Los organismos comerciales no tienen ni el mandato ni los conocimientos para emprender revisiones ambientales del comercio.
- Las políticas relacionadas con los problemas ambientales vinculados con el comercio deben ser desarrolladas y vinculadas con las revisiones ambientales.
- Una lección clara derivada del TLCAN es que la liberalización comercial auspicia cambios estructurales generales y profundos en las economías. Un ejemplo al respecto es el incremento en la inversión extranjera directa que ha ocurrido en América del Norte a partir del TLCAN, así como en otros países de la OCDE luego de la OMC. Deben estudiarse los impactos de los cambios en la inversión en gobierno privado.
- Existe la oportunidad de ampliar las revisiones ambientales llevadas a cabo por Canadá y EU para capturar los efectos compartidos regionales y globales. La cuestión de los impactos ambientales extra territoriales debe ser abordada.
- Debe abordarse el problema del “blanco móvil”: es decir, que no es sino hasta el final de las negociaciones que se conoce la forma exacta del acuerdo comercial y es posible derivar algunas conclusiones sobre los posibles efectos ambientales.