

# LECCIONES DE LA EXPERIENCIA DE MÉXICO EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE: PRIMEROS RESULTADOS DEL TLCAN\*

CLAUDIA SCHATAN

## INTRODUCCIÓN

EL CASO DE MÉXICO ES EXCEPCIONAL EN CUANTO a que es el único país en vías de desarrollo que ha firmado un acuerdo de libre comercio en el que se incluye una cláusula relativa al medio ambiente. Su experiencia en las negociaciones, sus logros y dificultades podrían ser muy útiles para otros países en vías de desarrollo que estén elaborando una agenda similar sobre el medio ambiente. El propósito de este trabajo es presentar un panorama general de tales aspectos.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCN) suscitó muchas polémicas en relación con su impacto ecológico. La perspectiva optimista consideraba que el Tratado podría propiciar el incremento del ingreso per cápita y que, especialmente en México, mejoraría de manera natural la protección al medio ambiente,<sup>1</sup> facilitaría el acceso a una tecnología menos contaminante y propiciaría la eleva-

\* Trabajo preparado para la Red IDRC sobre Negociaciones Económicas Internacionales y Medio Ambiente del Centro Internacional de Investigaciones sobre el Desarrollo (IDRC, por su nombre en inglés), Johannesburgo, Sudáfrica, 4 a 6 de diciembre de 1996.

<sup>1</sup> Grossman y Krueger sostienen que la generación de contaminantes por unidad de producción económica disminuye cuando aumenta el ingreso. Esto ocurre como resultado de la transferencia de una tecnología más moderna y una mayor conciencia social, lo que conduce a la elaboración de reglas ambientales más estrictas. La mejoría en el ingreso per cápita se inicia en el rango de entre cuatro mil y cinco mil dólares por año. México se encontraba en ese rango cuando el presente estudio fue realizado. Véase G. Grossman y Krueger, "Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement", *Working Paper*, 3914, National Bureau of Economic Research, Inc., Working Paper Series.

ción de los estándares, lo que favorecería que al final las reglas conservacionistas de México convergieran con las de Estados Unidos y Canadá.<sup>2</sup>

Opiniones pesimistas afirmaban que una más intensa actividad económica en México, con una laxa aplicación de las leyes ambientales, provocaría mayor explotación de los recursos naturales y empeoraría la contaminación. Asimismo, el incremento del comercio provocaría mayor movimiento de materiales peligrosos entre las partes; los estándares ambientales de México, más bajos, atraerían hacia este país a las industrias contaminantes de Estados Unidos y Canadá, y la armonización de las normas haría descender los niveles al denominador común menor, por influencia de la laxitud de las leyes mexicanas.

Otro punto polémico era la forma en que interactuarían el comercio y el medio ambiente en el TLCAN. La inclusión del tema ambiental en el tratado era vista por algunos como potencialmente perjudicial para el libre comercio, pues podría activar los instrumentos proteccionistas. Otros consideraban que los esfuerzos para actualizar dicho tema constituían un paso complementario, e incluso, necesario, para ganar la competitividad que con tanta urgencia se requería en un contexto de libre comercio.

Pero a pesar de las diferencias de opiniones, las maniobras políticas, junto con la genuina preocupación por el medio ambiente, generaron suficiente presión, especialmente en Estados Unidos, para que el tema ambiental fuera incluido, primero, en el texto central del Tratado, aunque en términos más bien generales y vagos, y más tarde en un acuerdo específico.

El acuerdo paralelo del TLCAN representa uno de los asuntos más delicados, al que incluye aun cuando no forme parte del texto principal del mismo. La mayor parte de la controversia se enfocó sobre México. Canadá y Estados Unidos ya tenían sus propios acuerdos ambientales bilaterales y, por lo tanto, la cuestión radicaba en si la inclusión de México en el TLCAN mejoraría o empeoraría las malas condiciones en que el país estaba a ese respecto, y, en caso de que empeoraran, si esto acarrearía consecuencias que pudieran perjudicar a sus vecinos. Luego de acaloradas discusiones entre el gobierno, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y los sectores laboral y empresarial de ca-

<sup>2</sup> E. Provencio, "Acuerdo paralelo y medio ambiente", trabajo presentado en el seminario El TLC de América del Norte, los acuerdos de libre comercio y el medio ambiente, CEPAL, Santiago de Chile, marzo de 1994.

da uno de los tres países, especialmente de Estados Unidos, así como después de intensas negociaciones entre los tres gobiernos, se llegó a un acuerdo.

La forma en que México negoció los temas ambientales en el TLCAN y las iniciativas que hubo de poner en práctica para adaptarse al nuevo acuerdo constituyen una experiencia muy valiosa para otros países en vías de desarrollo. Con escasos recursos, enormes problemas ambientales y una legislación moderna y compleja, México debe hacer un esfuerzo especial para adaptar sus instituciones, sus reglas y la supervisión para la aplicación efectiva de la ley. La posibilidad de que el TLCAN y otros acuerdos que ha firmado con Estados Unidos puedan ayudarle a superar su rezago en la materia es un aspecto que también analizaremos en el presente trabajo.

La segunda sección comprende una presentación general de las negociaciones sobre el medio ambiente, previas a la aprobación del TLCAN. En la tercera se incluye un análisis de los aspectos "verdes" del Tratado. Posteriormente, se examinan las iniciativas de cooperación y las demandas planteadas a partir de que se creó la Comisión de América del Norte para la Cooperación Ambiental. La quinta sección presenta una evaluación de la agenda residual que dejó el TLCAN, y la sexta analiza la experiencia de México en cuanto a su adaptación a las nuevas demandas ambientales que surgieron desde su ingreso en el TLCAN y, principalmente, los esfuerzos realizados para mejorar su marco regulatorio a fin de que éste se haga efectivo y aplicable. En la última sección se exponen algunas conclusiones.

#### EL TLCAN Y EL MEDIO AMBIENTE: ANTECEDENTES

El debate entre Estados Unidos y México en lo relativo a temas ambientales tiene una larga historia, previa al TLCAN. Hace ya alrededor de cien años, el deterioro de las condiciones en la frontera de Estados Unidos y México constituyó un motivo de controversias.<sup>3</sup>

La situación ambiental empeoró rápidamente desde el inicio de los años ochenta, por los problemas ocasionados por las aguas residuales de Tijuana, el inadecuado manejo de los desechos de las maquiladoras y las

<sup>3</sup> La Comisión Internacional Fronteriza, que fue creada en 1889 y sustituida en 1944 por la Comisión Internacional Fronteriza del Agua, atendía lo relativo a la contaminación del agua en la frontera de México y Estados Unidos.

actividades de fundición de cobre en Sonora y Arizona, cuestiones que adquirieron mucha notoriedad en esa época. Esta situación dio lugar a la firma de nuevos acuerdos entre México y Estados Unidos. En 1983 se firmó el Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza (ampliado en 1986 por los presidentes Reagan y De la Madrid). En 1992 se emitió el Plan Integrado Ambiental de la Frontera México-Estados Unidos, cuyos efectos fueron mucho más positivos que los considerados en el convenio de 1983, dado que incluía una mayor gama de problemas fronterizos, como el hecho de que prestaba más atención a la explotación de los recursos naturales e intentaba mejorar la cooperación en las estrategias ambientales fronterizas. Sin embargo, el plan aún presentaba algunos puntos débiles, como medidas muy laxas respecto a la escasez y la contaminación del agua. Por otra parte, las dificultades financieras que enfrentó redujeron considerablemente su eficacia.<sup>4</sup>

De manera más general, la interacción sobre asuntos ambientales entre México y Estados Unidos aumentó luego de que el presidente Bush emitiera un plan de acción, el 1 de mayo de 1991. El propósito de esta iniciativa era obtener más apoyo para el TLCAN por parte de los grupos ambientalistas, lo que resultaba crucial para conseguir del Congreso la autorización para la "vía rápida". De esta manera, la iniciativa del presidente Bush fue resultado de la profunda preocupación de las organizaciones conservacionistas de Estados Unidos respecto al impacto ambiental del TLCAN, así como de la gran fuerza que dichos grupos ganaron entre la opinión pública y los electorados.

Las ONG ambientalistas de Estados Unidos se hicieron cada día más activas y demandaron al gobierno que redactara una declaración sobre el impacto del TLCAN, basada en la Ley sobre Políticas Ambientales Nacionales de Estados Unidos de 1969. El hecho de que el gobierno se rehusara a hacerlo y sólo elaborara una breve "revisión" del Tratado dio lugar a que tres grupos<sup>5</sup> iniciaran una demanda judicial con el fin de que Estados Unidos cumpliera, dentro del TLCAN, con dicha ley.<sup>6</sup> Aun

<sup>4</sup> J. Gilbreath y J. B. Tonra, "The Environment: Unwelcome Guest at the Free Trade Party", en Delal Baer y Sidney Weintraub (comps.), *The NAFTA Debate*, Lynne Rienner Publishers, 1994.

<sup>5</sup> Public Citizens, Sierra Club y Friends of the Earth.

<sup>6</sup> La Corte de Apelaciones de Estados Unidos concluyó que no se podía pedir al gobierno de dicho país que cumpliera con la Ley sobre Políticas Ambientales Nacionales dentro del marco del TLCAN.

cuando estas demandas no alcanzaron consecuencias concretas, sí crearon un terreno fértil para que prosiguieran los debates y se realizaran estudios más serios sobre estos temas. Más tarde el gobierno de Clinton presentó un Informe sobre Temas Ambientales, que fue cuidadosamente elaborado.<sup>7</sup>

Así, si bien antes del TLCAN los acuerdos entre Estados Unidos y México tuvieron poca influencia sobre la opinión pública, la posibilidad de que se firmara el Tratado suscitó una gran controversia entre los ambientalistas y los promotores del libre comercio, especialmente en Estados Unidos. Los debates fueron menos intensos en Canadá y casi inexistentes en México. El gobierno canadiense tomó la iniciativa de elaborar un "informe ambiental" para el público en general y, por tanto, allí el debate no giraba tanto en torno a la necesidad de que se hiciera un informe, sino en cuanto a la escasa consulta pública que se había llevado a cabo para realizarlo.<sup>8</sup>

En México, el gobierno nunca hizo del conocimiento público los estudios que había llevado a cabo sobre los aspectos ambientales relacionados con el TLCAN. A las ONG ambientalistas de México les resultaba difícil obtener información sobre las negociaciones y, hasta cierto punto, la cooperación transnacional con organizaciones similares contribuyó a que pudieran mantenerse al día. Las ONG mexicanas desarrollaron finalmente una gran actividad en Washington y les fue posible plantear sus puntos de vista. Asimismo, éstas testificaron ante el Congreso de Estados Unidos.<sup>9</sup>

En el mes de septiembre de 1992, con el respaldo de México y Canadá, el gobierno estadounidense propuso la creación de una comisión trilateral sobre el medio ambiente (la Comisión de América del Norte para la Cooperación Ambiental) a fin de llevar adelante el Tratado. Esta propuesta tuvo el resultado previsto de conseguir el apoyo al TLCAN por parte de diversas ONG de Estados Unidos, entre las cuales se encontraba la National Wildlife Federation, que es la mayor organización conservacionista de ese país.

Más tarde el presidente Clinton condicionó su apoyo al TLCAN a la aprobación de un acuerdo adicional sobre medio ambiente y trabajo.

<sup>7</sup> R. Housman, "Reconciling Trade and Environment: Lessons from the North American Free Trade Agreement", *Environment and Trade*, UNEP, Ginebra, núm. 3, 1994.

<sup>8</sup> *Idem.*

<sup>9</sup> B. Hogenboom, "Cooperation and Polarization beyond Borders: The Transnationalization of Mexican Environmental Issues during the NAFTA Negotiations", mimeo., Department of Political Science, Universidad de Amsterdam, 1995.

A México y Canadá no les convencía del todo esa propuesta, y en particular se oponían a la importancia que Estados Unidos daba a las sanciones, como un medio para exigir la aplicación de las leyes ambientales nacionales. Al final, las tres partes aceptaron una versión más blanda de la propuesta.<sup>10</sup>

La propuesta inicial no sólo encontró un rechazo en México y Canadá, sino incluso dentro de Estados Unidos. El sector empresarial se oponía a la importancia dada a las sanciones (y por lo tanto, al conflicto), en lugar de que se pusiera énfasis en la cooperación. Los grupos ambientalistas, por el contrario, consideraban que las disposiciones eran demasiado suaves en cuanto a la vigilancia de la aplicación de la ley y la imposición de sanciones.

Por lo general, y especialmente en Estados Unidos, las negociaciones del TLCAN respecto al tema ambiental se desarrollaron en dos niveles. Los grupos internos presionaban al gobierno para que incluyera sus políticas sobre la materia en el TLCAN, mientras los políticos, tratando de fortalecer su posición entre los electores, los apoyaban. Al mismo tiempo, en el plano internacional el gobierno debía conciliar las presiones internas que soportaba con los intereses internacionales del país.<sup>11</sup>

Finalmente, el 12 de agosto de 1993 se aprobó el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (que por lo general se conoce como el Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente), con lo que se demostró que el comercio y el medio ambiente pueden ser integrados en un acuerdo común. Aunque podría considerarse que esta integración es limitada, llegó mucho más lejos de lo que esperaban los promotores del libre comercio, de ahí que fuera alabada por algunos ambientalistas "moderados", si bien siguió siendo muy criticada por otros.<sup>12</sup>

#### EL RESULTADO DE LAS NEGOCIACIONES: LOS ASPECTOS "VERDES" DEL TLCAN

Desde el punto de vista ambiental, el TLCAN es peculiar en muchos aspectos, empezando por el hecho de que fue elaborado en dos etapas. El resultado de ello es que el texto principal del Tratado está, hasta

<sup>10</sup> Las negociaciones tuvieron lugar entre los meses de mayo y agosto de 1993.

<sup>11</sup> R. Putnam, "Diplomacy and Domestic Politics: the Logic of the Two-Level Games", *International Organization*, vol. 42, núm. 3, verano de 1988.

<sup>12</sup> Véase S. Gallardo, "El debate sobre el Acuerdo de Cooperación Ambiental", *Estados Unidos, informe trimestral*, CIDE, México, vol. III, núm. 4, invierno de 1993.

cierto punto, redactado con una “terminología verde”, dado que en un principio el problema del medio ambiente iba a ser incluido, pero sin que tuviera un espacio propio. El compromiso que adquirió el presidente Clinton para que se firmaran los acuerdos paralelos luego de que se concluyó el TLCAN hizo que se elaborara un acuerdo específico, pero sin que se modificara el texto del Tratado. Por lo tanto, para hacer un análisis de las cuestiones ambientales contenidas en el TLCAN es preciso revisar el texto del mismo en su totalidad. A continuación se presenta lo más relevante de los aspectos que nos ocupan, dentro del TLCAN y del Acuerdo Paralelo.

### *Intenciones generales*

El preámbulo del TLCAN expresa claramente una preocupación por el problema ambiental. Entre los propósitos del Tratado que se mencionan en dicho preámbulo, cuando menos tres se relacionan con el medio ambiente: la intención de promover el libre comercio de manera congruente con su protección y preservación, el fomento del desarrollo sostenible y el fortalecimiento de las leyes ambientales y de su aplicación.

La terminología “verde” del preámbulo resulta un tanto oscurecida por el hecho de que los objetivos del Tratado (artículo 102) no hacen referencia alguna a las preocupaciones ambientales. Aquí encontramos la primera ambivalencia del TLCAN respecto a nuestro tema.<sup>13</sup>

Por otra parte, los objetivos establecidos en el Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente expresan el compromiso de mejorar su protección por medio de la cooperación en las políticas ambientales y económicas. También se considera la mejoría de las reglas y leyes que regulan la materia, así como la vigilancia de su aplicación. De igual forma, se adopta el compromiso explícito de impedir las desviaciones comerciales y la creación de nuevas barreras al comercio, es decir, de un proteccionismo disfrazado.

<sup>13</sup> El artículo 102.2 establece que las partes interpretarán y aplicarán el Tratado a la luz de los objetivos (párrafo 1) y de conformidad con las normas del derecho internacional. Sin embargo, Estados Unidos no ha suscrito el Tratado de Viena sobre las Leyes de los Tratados, según el cual el preámbulo de un tratado es tan válido como sus objetivos y propósitos. Por tanto, en el caso del TLCAN el preámbulo puede ser relegado. D. Wilkinson, “NAFTA and the Environment: Some Lessons for the Next Round of GATT Negotiations”, *The World Economy*, vol. 17, núm. 3, mayo de 1993.

*Estándares*

El Tratado asume la responsabilidad de propiciar una armónica superación de los estándares ambientales. Entre las medidas tomadas para tal efecto se incluye, por ejemplo, la prohibición de exportar al territorio de las otras partes aquellas sustancias peligrosas que estén proscritas dentro del país; más aún, las partes deben informarse mutuamente sobre el movimiento de sustancias peligrosas. El TLCAN también estipula dos compromisos para responsabilizarse por la armonización de los estándares.

Sin menoscabo de los esfuerzos para llegar a la armonización, cada país debe adoptar los estándares que considere más apropiados, de acuerdo con el grado de protección que desee, aun cuando sean más estrictos que los establecidos en el ámbito internacional (artículos 904.2 y 713.3). Esto constituye un reconocimiento explícito de la diversidad entre los países y, por lo tanto, no concede autoridad a ninguno de ellos para que aplique sus normas ambientales nacionales más allá de sus fronteras geográficas. El consenso respecto de este problema es muy importante, dadas las fuertes tensiones que enfrentaron en el pasado algunos de los miembros del TLCAN, como la motivada por el caso del atún y el delfín, entre Estados Unidos y México.<sup>14</sup>

Los países miembros tienen más libertad que en el GATT para establecer sus propios estándares y, al mismo tiempo, para hacerlos valer en sus importaciones. Si un país considera que un producto importado es peligroso para el medio ambiente, la salud o la seguridad, puede negarle el acceso a su territorio arguyendo *principios* científicos, mientras que el GATT exige una *prueba* científica para que pueda proceder una prohibición semejante. Es factible aplicar temporalmente la prohibición no discriminatoria de una importación, mientras se recaba la información científica.<sup>15</sup> De esta manera, las partes pueden utili-

<sup>14</sup> Este asunto sigue siendo un tanto polémico. Esty, por ejemplo, considera que el TLCAN no aclara todas las situaciones en las cuales un país puede aplicar medidas unilaterales y extraterritoriales a fin de defender sus políticas ambientales. Por su parte, Johnson y Beaulieu estiman que el TLCAN anula la extraterritorialidad. D. Esty, "Integrating Trade and Environmental Policy Making: First Steps in the North American Free Trade Agreement", en D. Zaelke, P. Orbuch y R. Housman, *Trade and the Environment: Law, Economics and Policy*, Washington, D. C., Center for International Environmental Law, Island Press, 1993; P. M. Johnson y A. Beaulieu, *The Environment and NAFTA: Understanding and Implementing the New Continental Law*, Washington, D. C., Island Press, 1996.

<sup>15</sup> La medida restrictiva no podrá mantenerse cuando no exista ya una base científica que la sustente (artículo 712.3).

zar reglamentos técnicos basados en “la mejor información disponible” y modificarlos una vez que tal información haya sido ampliada.

En lo que respecta a las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF), el país puede “adoptar, mantener o aplicar cualquier medida sanitaria o fitosanitaria necesaria para la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal en su territorio, incluida una medida que sea más estricta que una norma, directriz o recomendación internacional” (artículo 712.1). La aplicación del estándar es considerada “sólo en la medida en que sea *necesario* para que alcance su nivel apropiado de protección, tomando en cuenta la viabilidad técnica y económica”, por lo que permite una aplicación más flexible que la Organización Mundial del Comercio (OMC), que requiere que esas medidas sean “lo menos restrictivas al comercio”.<sup>16</sup> Sin embargo, ésta sigue siendo una parte polémica del TLCAN, pues algunos ambientalistas consideran que la jurisprudencia del GATT podría ser aplicada a las reglas del TLCAN y exigir que se aplicara el concepto de “lo menos restrictivas al comercio”. Esto podría restringir la libre aplicación de estándares más estrictos por parte de los miembros del TLCAN.<sup>17</sup>

Otras medidas relacionadas con los estándares (MRE)<sup>18</sup> que rigen las barreras técnicas al comercio estipulan condiciones similares a las que regulan a las MSF, aunque en forma menos estricta. En lugar de admitir únicamente, como en el capítulo de las MSF, estándares que sean *necesarios* para la “seguridad, la protección de la vida o la salud humana, animal o vegetal en su territorio”, el capítulo de las MRE permite medidas que solamente estén *relacionadas* con dicho propósito y admite la aplicación de una gama más amplia de ellas.<sup>19</sup>

### *Inversión*

El TLCAN se propone impedir la competencia mediante el relajamiento de las “medidas nacionales sobre salud, seguridad o medio ambiente” (artículo 114 del Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente). Si una

<sup>16</sup> Para un análisis de los cambios a las reglas del GATT sobre los estándares, luego de la Ronda Uruguay, véase, D. Esty, *Greening the GATT: Trade, Environment and the Future*, Washington, D. C., Institute for International Economics, 1994.

<sup>17</sup> Housman, *op. cit.*

<sup>18</sup> Las MRE incluyen todos aquellos estándares que no pueden ser clasificados como sanitarios y fitosanitarios.

<sup>19</sup> Johnson y Beaulieu, *op. cit.*

parte considera que la otra ha recurrido a esta ilegítima forma de ampliar la inversión, puede realizar una consulta con la otra parte a fin de que se elimine dicha práctica. Más aún, los países pueden pedir a los inversionistas extranjeros que cumplan con ciertas especificaciones técnicas que sean requeridas por los estándares ambientales nacionales (artículo 1106.2).

Esta disposición –por la cual la violación de los estándares ambientales se vuelve inaceptable como medio para atraer inversiones– es una de las primeras de su tipo en los acuerdos internacionales de comercio. Asimismo, el capítulo sobre inversiones ofrece mejores condiciones a los inversionistas extranjeros que aquellas que tenían antes del TLCAN (especialmente en el caso de México), como es el trato nacional. Esto no sólo podría atraer más inversiones, sino también mejores, que utilicen tecnología no contaminante y la transfieran al país receptor.

Sin embargo, el capítulo sobre inversiones del TLCAN presenta algunas insuficiencias desde el punto de vista ambiental, que trataremos más adelante.

### *Resolución de controversias*

En lo que al medio ambiente se refiere, la resolución de controversias comprende dos tipos de procedimientos: el primero, relacionado con los estándares y reglamentos, se encuentra incluido en el texto principal del TLCAN; el segundo, relativo a la protección ambiental, está contenido en el Acuerdo Paralelo. Cada uno de ellos aborda una perspectiva diferente.

El primer tipo de disputas concierne a las demandas presentadas contra aquellas medidas –las sanitarias y fitosanitarias y las relacionadas con los estándares– que aplica una de las partes, por ser incompatibles con las obligaciones que tiene dicha parte según los términos del TLCAN (principalmente, porque restringen de alguna manera el comercio, en forma injustificada); o bien porque tales medidas, aunque no sean incompatibles, anulan o disminuyen los beneficios que la parte en disputa esperaba razonablemente obtener bajo el TLCAN. Las controversias surgidas en este campo pretenden evitar el proteccionismo comercial por medio de medidas cuyo propósito es proteger el medio ambiente (así como la salud, la seguridad, etcétera). Las soluciones favorables a esto serán aquellas que permitan que prevalezca el empleo legítimo de medidas de protección ambiental.

El segundo tipo de procedimiento de resolución de controversias está contenido en el Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente y atiende las demandas en contra de una parte que muestren “una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de [su] legislación ambiental” (artículo 22). A este respecto, el Acuerdo Paralelo aborda directamente el problema ecológico, a diferencia de los capítulos sobre estándares. Se comprende la aplicación de sanciones, las cuales incluyen multas que, de no ser pagadas, llevan a la cancelación temporal de los beneficios del TLCAN.

#### La resolución de controversias en el TLCAN

En términos generales, las disputas que surgen bajo el TLCAN pueden ser resueltas de acuerdo con los términos del propio Tratado o del GATT, según prefiera la parte reclamante (artículo 2005). No obstante, cuando el conflicto concierne a las medidas sanitarias y fitosanitarias, a las medidas relativas a estándares relacionados con el medio ambiente, o a la aplicación de un tratado internacional en materia ambiental, la parte demandada puede elegir el TLCAN como único foro para la resolución de la controversia. Esto, en opinión de algunos autores, es importante, dado que las disposiciones del TLCAN relativas al medio ambiente y sus mecanismos para la resolución de disputas parecen ser más favorables a este respecto que los procedimientos del GATT.<sup>20</sup>

Una diferencia importante entre el TLCAN y el mecanismo para la solución de controversias de la OMC es que, mientras que en esta última la carga de la prueba recae finalmente en la parte demandada, en el TLCAN es la parte reclamante quien tiene dicha responsabilidad. Es decir, en el TLCAN la parte que podría sufrir una disminución en sus exportaciones como resultado de la demanda que enfrenta debe demostrar que no ha violado los estándares del país importador y que, por tanto, la medida restrictiva que le haya sido impuesta por éste, según el artículo XX del GATT (que permite ciertas excepciones al libre comercio), es injustificada.

#### Resolución de controversias en el Acuerdo Paralelo

Pese al hecho de que el TLCAN es más sensible a los temas ambientales que el GATT, el espíritu dominante en su mecanismo de resolución de

<sup>20</sup> *Idem.*

controversias, establecido en el Acuerdo Paralelo, es el de la cooperación. La sanción es el último recurso que se aplica en caso de que los países miembros omitan persistentemente hacer valer su legislación en la materia. Cuando surge un problema de este tipo, el primer paso consiste en llevar a cabo consultas entre las partes. Si esto no funciona, se reúne la Comisión de América del Norte para la Cooperación Ambiental, que está facultada para contratar asesores técnicos, mediar y hacer recomendaciones a las partes a fin de llegar a una solución de la controversia que sea mutuamente satisfactoria. Si este esfuerzo no pone fin a la disputa, el Consejo puede designar un panel de arbitraje, que habrá de elaborar el informe final. Incluso si éste determina que en verdad ha habido una infracción persistente, las dos partes tienen aún la posibilidad de poner en marcha un plan de acción mutuamente acordado. Sólo en el caso de que no se cumplan las obligaciones derivadas de este último se impone una multa a la parte infractora.<sup>21</sup> La multa es determinada a discreción del panel, dentro de ciertos límites establecidos y tomando en cuenta los esfuerzos de dicha parte infractora por hacer cumplir su legislación, dadas las limitaciones de sus recursos. Por último, si la multa no es pagada se aplican sanciones comerciales para restringir las importaciones del país que ha cometido la falta, que no excedería el equivalente de la multa.<sup>22</sup> Es poco probable que gran número de demandas llegue a dichas sanciones, dada la cantidad de pasos previstos para lograr una solución y considerando que esto podría llevarse varios años.

De acuerdo con ciertas disposiciones especiales de los Acuerdos Paralelos, Canadá está exento de que se le nieguen los beneficios del TLCAN, así como de pagar la multa impuesta por el panel. En lugar de ello, el caso puede ser llevado a las cortes canadienses a fin de garantizar la aplicación de la ley, pero sin que se haga una revisión de la decisión del panel del TLCAN. Esto asegura la aplicación del plan de acción definido por el panel del TLCAN y de una multa. En resumen, Canadá está exento de sanciones comerciales, pero existen mecanismos nacionales para la aplicación de la ley.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> Esto está dispuesto en el artículo 34 del Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente.

<sup>22</sup> La multa puede ascender a un máximo de 20 millones de dólares durante el primer año de vigencia del Acuerdo y, a partir de esa fecha, a un máximo de 0.007% del valor del comercio de bienes entre las partes.

<sup>23</sup> Johnson y Beaulieu, *op. cit.*

*Relación con los acuerdos internacionales en materia ambiental*

Uno de los aspectos más importantes del TLCAN es que los acuerdos internacionales en materia ambiental que reconocen las tres partes tienen prevalencia sobre las reglas nacionales. Si se presentara una incompatibilidad entre el TLCAN y algún acuerdo internacional, este último prevalecería “en la medida de la incompatibilidad siempre que, cuando una parte tenga la opción entre medios igualmente eficaces y razonablemente a su alcance para cumplir con tales obligaciones, elija la que presente menor grado de incompatibilidad con las demás disposiciones [del Tratado]”.<sup>24</sup>

Los miembros del TLCAN convinieron en suscribirse a los siguientes acuerdos internacionales: el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono, de 1987; el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, de 1989; la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, de 1973. El TLCAN también reconoce los acuerdos bilaterales entre Canadá y Estados Unidos (sobre el movimiento transfronterizo de sustancias peligrosas) y el Convenio entre los Estados Unidos Mexicanos y los Estados Unidos de América sobre Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza, de 1983. La lista de acuerdos internacionales que los miembros del TLCAN están obligados a respetar puede ampliarse en el futuro, si los tres llegan a un acuerdo por escrito.

*Cooperación y creación de instituciones*

El Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente incluía la creación de un tipo único de institución para fomentar la cooperación en los problemas ambientales, a saber: la Comisión de América del Norte para la Cooperación Ambiental (a la que nos referiremos en adelante como la Comisión). Dado que el Acuerdo Paralelo es un convenio intergubernamental, a la cabeza de la Comisión se encuentra un Consejo de Ministros, el cual recibe a su vez el apoyo de un secretariado que ofrece la asistencia técnica y administrativa requeridas.

<sup>24</sup> Esto se encuentra establecido en el artículo 104 del capítulo I, sobre los objetivos del TLCAN.

El Consejo, que es el cuerpo ejecutivo rector de la Comisión, tiene la responsabilidad de contribuir a evitar las controversias ambientales en el TLCAN, así como de emitir recomendaciones técnicas para la recolección de información, evitar la contaminación y elaborar y mejorar las leyes y reglamentos en materia de medio ambiente. Igualmente, es responsabilidad del Consejo resolver las controversias que puedan surgir de la interpretación y aplicación del Acuerdo.<sup>25</sup>

Las labores de la Comisión también están apoyadas por el Comité Consultivo Público Conjunto, integrado por quince expertos en temas ambientales (cinco de cada país), que sesiona cada vez que tiene lugar la reunión ordinaria del Consejo de Ministros.

Es interesante hacer notar que el marco institucional descrito antes tiene el propósito de fomentar la cooperación entre las partes en lo relativo a la protección del medio ambiente y más allá del ámbito comercial. Aun cuando el mecanismo para la resolución de controversias se limita a asuntos ambientales relacionados con el comercio, el aspecto de cooperación del TLCAN podría ser útil en muchos otros campos.

#### ACTIVIDADES RELATIVAS A LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE DURANTE LOS DOS PRIMEROS AÑOS DE OPERACIÓN DEL TLCAN<sup>26</sup>

Hasta la fecha los aspectos más relevantes del TLCAN en lo relativo al medio ambiente son, por una parte, los esfuerzos de cooperación (limitados únicamente por las restricciones financieras), y por la otra, el muy reducido número de demandas presentadas que atañen a la materia y que pudieran llevar a la aplicación de sanciones.

Entre las principales iniciativas para la cooperación trilateral concernientes al medio ambiente destacan: a) un convenio para elaborar un plan de acción a fin de eliminar las sustancias peligrosas, empezando con una lista de doce químicos orgánicos bioacumulativos (centrados en los PVC), así como con un metal pesado (mercurio) y dos pesti-

<sup>25</sup> El secretariado puede recibir directamente solicitudes de demanda adecuadamente fundamentadas por parte de individuos u organizaciones, que se refieran al incumplimiento en la aplicación de las leyes nacionales en materia de medio ambiente. Véase G. Alanís *et al.*, *Comisión para la Cooperación Ambiental*, México, Centro Mexicano de Derecho Ambiental y National Wildlife Federation, 1995.

<sup>26</sup> Esta sección está parcialmente basada en C. Schatan, "Efectos del TLCAN en el cuidado del ambiente en México", *Comercio Exterior*, vol. 46, núm. 3, marzo de 1996.

cidas (DDT y clordano); *b*) los tres países harán un inventario de emisiones e identificarán la forma en que éstas son transferidas; *c*) la elaboración de mapas ecorregionales (que ya fueron presentados en la reunión de la Comisión en Oaxaca, pero que serán detallados en el futuro); *d*) un esfuerzo conjunto para identificar las áreas importantes para las aves migratorias norteamericanas, así como la creación de zonas piloto protegidas y el mejoramiento de la legislación que las ampara; *e*) la inauguración de una página de la Comisión en el *World Wide Webb* (parte de Internet), o “camino verde”, que ofrecerá amplia información al público (tecnología, lista de peticiones públicas ante la Comisión, y base de datos legislativos, entre otros temas); *f*) las tres naciones firmaron una declaración de intenciones para cooperar en lo relativo al cambio climático y se estableció un grupo de trabajo intergubernamental para este propósito, y *g*) la creación de un fondo estadounidense para el medio ambiente, con la aportación de dos millones de dólares canadienses, para financiar proyectos específicos tendientes a protegerlo.<sup>27</sup>

Cabría también destacar otras tres iniciativas dignas de mención: un análisis comparativo de los estudios sobre impacto ambiental que han sido realizados en los tres países (ya concluido); la creación de una base de datos legal (que, como se mencionó antes, podrá consultarse por Internet), y la constitución, en enero de 1995, del Centro Norteamericano de Información y Comunicación en Materia de Medio Ambiente, localizado en la ciudad de México, cuyo fin es difundir información precisa sobre el particular y despertar la conciencia pública al respecto.

En cuanto a las demandas presentadas ante la Comisión, hasta la fecha sólo ha habido cuatro casos: dos en Estados Unidos y dos en México.

La primera demanda, bajo los términos del Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente, fue presentada en contra del gobierno de Estados Unidos por cinco grupos estadounidenses y mexicanos, en el mes de julio de 1995. La queja se refería a las disposiciones que se agregaron a la nueva ley, por las cuales al Servicio de Pesca y Vida Silvestre de Estados Unidos le quedaba prohibido emitir determinaciones finales en cuanto a que las especies o el hábitat estén en peligro, por lo que resta del año fiscal de 1995. También se rescindían 1.5 millones

<sup>27</sup> Estas iniciativas fueron presentadas durante la II Reunión Ordinaria Anual de la Comisión, que tuvo lugar en Oaxaca, México, en el mes de octubre de 1995.

de dólares del presupuesto del Servicio de Pesca y Vida Silvestre para propósitos de vigilancia del cumplimiento de la ley.<sup>28</sup>

La segunda demanda, que acusaba al gobierno estadounidense de violar el Acuerdo Paralelo, fue presentada por 29 grupos ambientalistas de Estados Unidos, México y Canadá. Su intención era evitar que el Congreso suspendiera durante dieciocho meses todas las leyes, incluida la Ley sobre Especies en Peligro de Extinción, que prohíbe las operaciones de desmonte en los bosques de la zona del Pacífico noroeste de Estados Unidos. Esto permitiría que se desmontaran los bosques dañados por el fuego, con lo que se amenazaría a ciertas especies en peligro de extinción y, en particular, al búho Douglas Firs, que vive en la zona de Warner Creek, Oregon. También se afirmaba que ello promovería el incendio de los bosques, lo que haría imposible que se hicieran cumplir los estándares ambientales existentes, y se violaría así el Acuerdo Paralelo del TLCAN.<sup>29</sup>

Ambas demandas fueron rechazadas por la Comisión, puesto que cuestionaban las propias leyes y no su aplicación. A partir de estas experiencias resulta, al parecer, que si las leyes nacionales en materia ambiental son modificadas, la Comisión se considera incompetente para juzgarlas, aun cuando al hacerlo se presente el peligro de abatir el nivel de los estándares.

El primer caso en contra del gobierno mexicano fue presentado por tres ONG.<sup>30</sup> En la demanda se informaba sobre la muerte de entre 20 000 y 40 000 patos migratorios y otras aves (pertenecientes a 21 especies), en el canal Silva, en Guanajuato, entre 1994 y 1995. La Comisión dio lugar a la investigación y designó nueve expertos (tres de cada país) para que estudiaran el caso. Su tarea principal consistió en determinar las causas de las muertes, hacer recomendaciones para evitarlas en el futuro, preparar una respuesta para el caso de que la situación volviera a presentarse e identificar ámbitos de cooperación en esta materia entre los tres países. La Comisión presentó su informe y recomendaciones en el mes de octubre de 1995.

En febrero de 1996 se inició otra demanda contra el gobierno mexicano por haber autorizado la construcción de un muelle en la isla de Cozumel, Quintana Roo, que podría amenazar de manera directa o indirecta la vida de un arrecife de coral de 25 000 metros cuadrados.

<sup>28</sup> *Inside NAFTA*, 9 de agosto de 1995, p. 4.

<sup>29</sup> *Ibid.*, 1 de septiembre de 1995.

<sup>30</sup> La National Audubon Society, el Grupo de los Cien y el Centro Mexicano de Derecho Ambiental.

La Comisión aceptó el caso, y se están siguiendo los procedimientos regulares.

Todo caso presentado ante la Comisión y todas las respuestas que ésta da son importantes no sólo por la solución que pueda hallarse a problemas específicos, sino también porque sientan un precedente respecto de los criterios que la misma Comisión habrá de seguir en el futuro. El desarrollo de sus acciones es particularmente relevante dada la cantidad de ambigüedades que (como se verá) contiene el Acuerdo Paralelo, mismas que en gran medida se corregirán en la práctica, con el ejercicio de sus funciones.

#### LA AGENDA RESIDUAL DEL TLCAN EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE

La forma en que se abordaron los temas ambientales en el TLCAN y el Acuerdo Paralelo dejó varios problemas sin resolver y diversos asuntos sin definir, ya porque presentaban algunos puntos débiles o por falta de transparencia. Las causas de estas insuficiencias son la poca experiencia internacional en este terreno, lo complejo de las negociaciones y su cronología, así como las múltiples influencias ejercidas sobre las negociaciones.

Al examinar los aspectos “verdes” del TLCAN y del Acuerdo Paralelo señalamos ya muchas ambivalencias. A continuación mencionaremos otros aspectos que no fueron resueltos.

#### *Tensiones entre los asuntos comerciales y ambientales*

El conjunto de los tratados internacionales relativos al medio ambiente es insuficiente y fragmentario. Por otra parte, la ausencia de una organización supranacional que atienda lo relativo a la materia<sup>31</sup> ha llevado comprensiblemente a que las políticas conservacionistas descansen en los mecanismos comerciales para la aplicación de la ley, si bien existe, a la vez, la sensación generalizada de que ésta no es una solución adecuada, sino apenas un expediente.

Desde el punto de vista comercial, la principal preocupación respecto al Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente se refiere a las des-

<sup>31</sup> Véase J. Altmann, “International Environmental Standards: Considerations on Principles and Procedures”, *Intereconomics*, julio-agosto de 1994.

viaciones que podrían producirse en los mercados internacionales. Dichas desviaciones serían el resultado de las sanciones, que en esencia, contradicen el espíritu de la liberación comercial al obstaculizar tal actividad, e incluso la inversión, puesto que al incrementar la incertidumbre sobre el acceso a los mercados, se inhibiría a los inversionistas. Se ha afirmado también que las sanciones podrían desviar aún más el comercio, dado que no apuntan al blanco adecuado. El propósito de la sanción es presionar a los gobiernos que no aplican la ley, pero el resultado final podría ser que se impusieran sanciones comerciales a exportadores que no estén siquiera relacionados con los problemas de la contaminación.<sup>32</sup>

Si bien el resultado final de las negociaciones pone énfasis en la cooperación, más que en las sanciones, la tensión entre estos dos mecanismos aún subsiste. Pese a que son muy pocas las demandas que se han presentado desde que la Comisión fue integrada y no se ha impuesto ninguna sanción, la preocupación sigue siendo importante. Así por ejemplo, a finales de 1995 el Congreso de Estados Unidos amenazó con negar la "vía rápida" para la incorporación de nuevos países al TLCAN, a menos que se eliminaran las sanciones en los Acuerdos Paralelos.

Desde la perspectiva ambientalista, son muchos y muy diversos los problemas que se plantean. Su validez con frecuencia depende de la interpretación del Tratado —el cual, como se mencionó, no siempre es claro— y de la forma en que la Comisión resuelve los casos que se presentan ante ella.

En primer lugar, se considera que el Acuerdo Paralelo tiene muy poco alcance, puesto que sólo es posible presentar demandas contra la parte que sistemáticamente no hace cumplir sus leyes ambientales en aquellos casos en que existe un vínculo comercial. Se puede denunciar la deficiente aplicación de la legislación correspondiente si ésta involucra "los lugares de trabajo, las empresas, las compañías, o los sectores que produzcan bienes o proporcionen servicios: a) que sean objeto de comercio entre los territorios de las partes; o b) que compitan en territorio de la parte demandada con bienes producidos o servicios proporcionados por personas de la otra parte" (artículo 24.1). Otros problemas ambientales quedan fuera del campo que

<sup>32</sup> G. R. Winham, "Enforcement of Environmental Measures: Negotiating the NAFTA Environmental Side Agreements", *Journal of Environment and Development*, vol. 3, núm. 1, invierno de 1994.

abarca el Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente, por lo que la producción para el mercado interno, por mucho que lo deteriore, no está sujeta a sanciones. Esto es cierto en lo que se refiere a las controversias.

Las facultades de la Comisión en lo concerniente a la cooperación son más amplias, pues se supone que debe desarrollar iniciativas de colaboración en muchos temas, lo que amplía el alcance del mejoramiento y vigilancia más allá de los asuntos comerciales. El apoyo que las partes pueden obtener de la Comisión incluye, entre otros aspectos, “enfoques sobre el cumplimiento y la aplicación de las leyes ambientales” (artículo 10.2), lo cual no está limitado al ámbito comercial. Por lo tanto, pese al hecho de que sus mecanismos de resolución de disputas son limitados, el Acuerdo Paralelo puede extender la vigilancia de la aplicación de las leyes incluso hasta la producción no orientada a la exportación.

En segundo lugar, los recursos naturales y otros asuntos relacionados con la conservación, como son los métodos agrícolas, han sido omitidos, al centrarse la atención en el control de la contaminación. Por tanto, el régimen de resolución de controversias no puede atender lo que se refiere al manejo insostenible de los recursos naturales, con lo que aparentemente quedan desatendidos algunos de los problemas ambientales más urgentes.

Sin embargo, existe cierta ambigüedad en este aspecto, circunstancia que deja una ventana abierta para atacar en forma indirecta los problemas referentes a los recursos naturales. De hecho, en la definición de la legislación ambiental se exige “la protección de la flora y fauna silvestres, incluso especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales protegidas” (artículo 45.2), por lo que pueden plantearse asuntos relativos a los recursos naturales si, por ejemplo, éstos tienen una relación con las especies en peligro de extinción.<sup>33</sup> Éste fue el caso de la demanda presentada ante la Comisión contra las nuevas disposiciones legales sobre la explotación forestal en Estados Unidos que antes mencionamos, cuyo argumento principal era el hecho de que se estaba poniendo en peligro una variedad del búho.

En tercer lugar, no existe medida específica alguna que se refiera a que un país baje sus estándares ambientales (y por tanto, sus costos) para ganar competitividad. Más aún, el acto de abatir los estándares con el fin de atraer inversión extranjera está explícitamente prohibi-

<sup>33</sup> Johnson y Beaulieu, *op. cit.*

do en el Tratado, pero éste no considera la imposición de sanciones, por lo que la única forma de llegar a una solución es mediante la realización de consultas entre las partes involucradas.

En cuarto lugar, ciertos principios aceptados en muchos países, así como en los acuerdos internacionales, al parecer no se encuentran incluidos en el Acuerdo Paralelo, como "el que contamina paga" o el "principio precautorio". La multa que puede imponerse a la parte transgresora no cumple con el principio de "el que contamina paga", dado que su monto no se calcula con base en el costo que implica el daño ambiental. Por otra parte, la penalidad monetaria puede reducirse considerablemente con fundamento en muy diversos motivos, lo que podría justificar el incumplimiento en cuanto a la aplicación de la ley por parte del país infractor. Por último, la multa no es pagada por la industria contaminante, sino por el gobierno, y por tanto no es el agente contaminador quien sufre el castigo.

La ruta alternativa al principio de "el que contamina paga" que ha seguido el Acuerdo, es decir, el requisito de que los países "apliquen efectivamente" sus leyes ambientales, es considerada muy débil. Allí sólo se especifica el caso en el que un país *no* puede ser acusado de haber fallado en la aplicación de su legislación ambiental, por medio de dos ejemplos,<sup>34</sup> pero no se ofrecen lineamientos específicos que permitan al panel de resolución de controversias determinar cuándo una parte ha cometido una falta respecto de dicha aplicación.

### *Asuntos pendientes*

Además de los puntos específicos que han planteado los promotores del libre comercio y los ambientalistas, tanto el TLCAN como los Acuerdos Paralelos presentan otras insuficiencias. Quizá la más importante de ellas sea la relativa a la aplicación de los estándares. Al reconocer

<sup>34</sup> "No se considerará que una parte haya incurrido en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental o en incumplimiento del artículo 5(1) en un caso particular en que la acción u omisión de que se trate, por parte de las dependencias o los funcionarios de esa parte:

a) refleje el ejercicio razonable de su discreción con respecto a cuestiones de investigación, judiciales, regulatorias o de cumplimiento de la ley; o  
b) resulte de decisiones de buena fe para asignar los recursos necesarios para aplicar la ley a otros asuntos ambientales que se consideren de mayor prioridad." (Artículo 45 del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte.)

las diferencias que existen entre los tres países –en cuanto a los recursos naturales con que cuentan, la capacidad de absorción de la contaminación, los métodos para producir los mismos bienes, las posibilidades financieras para adquirir tecnologías menos contaminantes, entre otros– el TLCAN afirma que los estándares debieran referirse a los productos, pero no a los procesos.

Sin embargo, el “estándar” es definido como “un documento aprobado por una institución reconocida”, que establece “reglas, lineamientos o características para los productos o *procesos relacionados y métodos de producción*, o para los servicios o métodos de operación relacionados, para los cuales el cumplimiento no es obligatorio. También puede incluir o referirse exclusivamente a los requisitos sobre la terminología, símbolos, empaque, marcaje o etiquetación, aplicables a un producto, *proceso o método de producción u operación*” (artículo 915). El Acuerdo Paralelo no comprende las PPM, aunque, al igual que en muchos otros asuntos ambientales, la Comisión puede hacer recomendaciones. En este caso, la Comisión puede aconsejar sobre los “efectos ambientales de los productos durante su ciclo de vida” (artículo 10.m).

Por tanto, estos aspectos no son tratados de manera ambigua. Es posible prever las restricciones comerciales que habrán de emplearse en el futuro tomando como base los procesos de producción contaminantes. Esto es una posibilidad precisamente porque las preocupaciones internacionales se han desplazado hacia el ciclo completo de producción y no sólo al resultado final.<sup>35</sup>

El TLCAN y los Acuerdos Paralelos no abordan explícitamente el tema de las PPM, debido a que se toman en consideración tanto las múltiples diferencias que existen entre los tres países, como el respeto a la soberanía. Dado que estas tensiones no son resueltas, el Acuerdo al parecer no ha colocado a los miembros del TLCAN, y especialmente a México, en la corriente dinámica de las presiones y preocupaciones “verdes” presentes en el ámbito internacional. Ciertos temas que están ocupando rápidamente los primeros lugares en el debate mundial son ignorados. Los esfuerzos que México pudiera realizar para cumplir adecuadamente con los requisitos del TLCAN serían por lo visto insuficientes para hacerlo ambientalmente “competitivo”. Esto nos sugiere que el TLCAN y los Acuerdos Paralelos, aun cuando constituyeron

<sup>35</sup> C. Stevens, “The Organization of Economic Cooperation and Development and the Re-Emergence of Trade and Environmental Debate”, en Zaelke, Orbuch y Housman, *op. cit.*

un gran paso –en comparación con la Ronda Uruguay y la OMC–, siguen presentando ciertas carencias.

Estados Unidos ha enfrentado esta desventaja en forma desafiante. Este país se negaba a verse involucrado en disputas comerciales propiciadas por condiciones ambientales que fueran impuestas por otros. El gobierno de Clinton amenazó (en septiembre de 1995) con agregar a la Unión Europea (UE) a su lista de vigilancia Super 301, debido a las políticas de etiquetación ambiental de productos que prevalecen en ella.<sup>36</sup> El gobierno estadounidense consideró que esto imponía a ciertos productores una “considerable desventaja en el mercado”.<sup>37</sup> Y si Estados Unidos ha encarado tales problemas, México enfrenta mucho mayores dificultades para cumplir con este tipo de requisitos. Más aún, el conflicto entre Estados Unidos y la UE podría conducir a que se revisaran las reglas ambientales del TLCAN, dado que los grupos activistas de Estados Unidos apoyan los programas de ecoetiquetación de la UE. Por el momento el TLCAN no tiene respuestas claras a estos problemas.

#### ADAPTACIÓN AL TLCAN: CAMBIOS A LAS LEYES, INSTITUCIONES Y POLÍTICAS

El principal instrumento legal que existe en México para la protección del medio ambiente es la Ley Ambiental de 1988 (Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente), considerada muy moderna en varios sentidos:<sup>38</sup> define las responsabilidades del gobierno, incluidas sus diversas entidades públicas; descentraliza las tareas gubernamentales y comprende medidas preventivas, la evaluación del impacto ambiental y mecanismos de participación social, entre otros. Existe cierta semejanza entre ella y las principales leyes estadounidenses sobre la materia, particularmente en lo que se refiere a la descentralización de los programas ambientales.<sup>39</sup> Durante la fase de prenegociación del TLCAN, se hicieron esfuerzos por perfeccionarla, en parte para mejorar la “disponibilidad” de México; para su acceso, por ejemplo, en-

<sup>36</sup> Esto se debió, específicamente, a la decisión tomada por la UE en cuanto a exigir la ecoetiquetación de ciertos productos de papel (que más tarde se amplió a todos los productos de papel), y también existen otros ejemplos.

<sup>37</sup> *Inside US Trade*, septiembre de 1995.

<sup>38</sup> Para un análisis detallado de la Ley Ambiental de 1988, véase R. Brañes, *Manual de derecho ambiental mexicano*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994.

<sup>39</sup> E. Olivares, “La regulación ambiental ante el TLC entre México, Estados Unidos y Canadá”, tesis de licenciatura, ITAM, México, 1992.

tre 1991 y 1992 se hicieron modificaciones a las leyes en materia de pesca, minería y bosques.

Los estándares y reglas se han inspirado en los de otros países (principalmente de Estados Unidos), pero han sido adaptados a la realidad mexicana. Sin demérito de sus características, el derecho ambiental ha mostrado tener algunas insuficiencias, como su falta de especificidad en ciertos aspectos, y su excesivo rigor en otros. Así, por ejemplo, no existen disposiciones sobre la política económica para alcanzar ciertas metas ambientales, como tampoco hay preceptos correctivos para los casos en que se ha causado un daño al respecto. Falta claridad en cuanto a las responsabilidades asignadas a las diversas instituciones, por lo que muchas funciones se empalman y, por último, los delitos ecológicos no están tipificados, lo que impide que los infractores sean procesados. Por otra parte, algunos aspectos de la ley, como la evaluación del impacto ambiental, que se exige para la aprobación de todo nuevo proyecto de inversión, tal vez resulten demasiado rigurosos, considerando las capacidades económicas y técnicas con que cuenta México en esta materia. Entre 1985 y 1995 se presentaron 5 440 estudios a la instancia gubernamental responsable, pero a principios de 1996 aún seguía sin ser atendido 44% de ellos. Los estudios de impacto ambiental son al parecer demasiado onerosos tanto para el sector privado como para el público. Este último no sólo debe examinar cuidadosamente los estudios que recibe, sino que también con frecuencia tiene que efectuar sus propias investigaciones, dado que muchas de tales evaluaciones no son confiables. De esta manera, al parecer resulta imposible aplicar la ley en forma efectiva, tanto en términos financieros como institucionales.<sup>40</sup>

Al continuar la crisis económica en 1995, los problemas planteados por la ley se han vuelto más evidentes y agudos. Existen demasiados estándares<sup>41</sup> y es casi imposible garantizar que estén siendo aplicados debi-

<sup>40</sup> Dos instituciones descentralizadas, el Instituto Nacional de Ecología (INE) y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente, ambas relacionadas con la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, están a cargo de la aplicación de la ley ambiental. El primero elabora las reglas (estándares) y define la política ambiental, mientras que la segunda supervisa el cumplimiento de la ley.

<sup>41</sup> Desde que la ley fue aprobada, se han promulgado 74 normas, 44 de las cuales se refieren a la descarga de aguas contaminadas; siete a los desechos peligrosos; cuatro a los recursos naturales; ocho a las emisiones de los automóviles; nueve a las fuentes de contaminación industrial, y dos a la contaminación por ruido y energía. Están en proceso de aprobación otras normas relativas a los desechos municipales.

do a la falta de personal capacitado, de equipo para la medición de la contaminación y a la carencia de fondos.<sup>42</sup> El procedimiento para procesar las solicitudes de inversión es demasiado burocrático, e incluso en ciertos momentos ha llegado a constituir un obstáculo.

### *Nueva orientación de las políticas en México*

Muchos son los cambios destinados a evitar los problemas antes mencionados y, al mismo tiempo, a mejorar la calidad de las reglas ambientales, promover la internalización de los costos y brindar a las autoridades las herramientas adecuadas para una mejor aplicación de los reglamentos correspondientes. Entre ellos se encuentran la redefinición de la mayoría de los estándares ambientales, así como la introducción de muchas modificaciones a la ley sobre la materia.

En lo que se refiere a los estándares, la ley ambiental los reconoce como un instrumento político para la protección del medio ambiente que ayuda a respaldar la aplicación de la propia ley. Los estándares son aprobados por la Comisión Nacional de Normalización, integrada por varios ministros, la cual, a su vez, lleva a cabo consultas con el sector privado respecto a los nuevos estándares.

La nueva política pretende evitar el sesgo hacia el "comando y control" para, en lugar de ello, crear estándares de "calidad". La idea es superar la fragmentación de las reglas y requerimientos, y sustituir los estándares, costosos y a menudo ineficaces, que sólo se refieren a la contaminación "al final del conducto" por otros que induzcan cambios en los procesos de producción. De esta manera, con el nuevo enfoque se intenta evaluar la contaminación desde una perspectiva más amplia, en lugar de fragmentarla por contaminador individual y elemento contaminante, de tal forma que el estado del medio ambiente, como un todo, pueda ser preservado. Así por ejemplo, se establecería un nivel máximo de contaminación para determinados valles. Por el contrario, en el esquema actual, aun cuando los productores cumplan de manera individual con los estándares aplicables, la contaminación agregada puede elevarse. Por último, y como complemento de la tarea de preservar el sistema ecológico como un todo, podría introducirse el concepto de control "multimedia", por el cual los productores

<sup>42</sup> F. Giner de los Ríos, "Perspectivas de la normatividad ambiental en México", *Gaceta Ecológica*, nueva época, núm. 36, INE, 1995.

no podrían cambiar la contaminación de un recurso por la de otro a fin de cumplir con un estándar determinado.

En lo que se refiere al derecho ambiental, el Congreso de México convocó a una consulta general a principios de 1995. Como resultado de ella, en los primeros días de noviembre de 1996 se aprobó un decreto para enmendar la Ley Ambiental de 1988, mediante el cual se espera lograr que se produzca un cambio significativo en la forma en que se protege al medio ambiente en México.

Algunos de los cambios más importantes a la Ley Ambiental de 1988 son:

Primero, la nueva versión de la ley intentará eliminar el sesgo conservacionista que caracteriza a la de 1988, al manejar el concepto de "empleo sostenible" de los recursos naturales. La política conservacionista tiende a congelar todas las actividades en un área protegida, de tal forma que si ésta se encuentra poblada, como es el caso de la mayoría de las zonas ecológicamente ricas de México, las actividades normales que desarrolla la población local quedan prohibidas. El resultado podría ser un mayor empobrecimiento de la población o la migración a otras regiones, con el consecuente deterioro del medio ambiente en esos otros lugares. La idea es mejorar la forma en que la gente produce en las áreas ecológicamente vulnerables, de manera que pueda preservar y utilizar mejor los recursos que la rodean, sin una mayor degradación.

Un segundo cambio importante es un grado mucho mayor de adhesión a los instrumentos económicos con el fin de alcanzar objetivos ambientales más altos. Los instrumentos económicos, que no aparecían en absoluto en la ley de 1988, son definidos de la siguiente manera:

...los procedimientos normativos y mecanismos administrativos de naturaleza fiscal, financiera o de mercado, que permiten que las personas físicas o morales se arroguen los costos o beneficios generados por su actividad económica, de tal forma que puedan emprender una acción y adoptar las medidas ecológicas y tecnológicas que favorezcan al medio ambiente.<sup>43</sup>

También existe una definición específica de cada una de las categorías de instrumentos económicos: instrumentos fiscales (incentivos, derechos, impuestos, etc.), instrumentos financieros (garantías, segu-

<sup>43</sup> Tomado del borrador del decreto para la reforma del artículo 22 de la Ley Ambiental de 1988.

ros, etcétera), así como instrumentos de mercado (permisos transferibles para niveles máximos predeterminados de emisiones de contaminantes del aire, agua o suelo, o un límite máximo para el uso de un recurso natural). La última medida crearía un mercado de derechos de emisiones.

El empleo de los instrumentos económicos sería un poderoso complemento de un número reducido, pero más efectivamente diseñado, de estándares. Las ventajas que ofrecen los instrumentos económicos es que su aplicación puede ser menos costosa que la de los controles directos. También pueden contribuir a internalizar los costos y beneficios ambientales, dar mayor flexibilidad a los agentes económicos, ofrecer un incentivo para mejorar la tecnología y generar recursos financieros para construir la infraestructura y otras instalaciones requeridas para el manejo ambiental.<sup>44</sup> Estos instrumentos serían un medio para aplicar el principio de "el que contamina paga", que es la regla que han adoptado varios países de la OCDE.

En México ya se han utilizado instrumentos económicos para propósitos ambientales, aunque de manera voluntaria y muy limitada.<sup>45</sup> Su operación no tenía en realidad sustento legal y, por tanto, el gobierno no podía recurrir a ninguna medida obligatoria. Un ejemplo interesante es el mecanismo de depósito de reciclaje, que era completamente voluntario, pero para el cual las nuevas reglas podrían autorizar ciertos estándares obligatorios.

En tercer lugar, la nueva ley conduciría a un tratamiento más transparente y completo de las evaluaciones sobre el impacto ambiental, aunque más encaminado hacia los sectores que producen más contaminación. Éste resultó ser uno de los puntos más polémicos, no sólo por los costos económicos que implica para las empresas, sino también por la creación de nuevos canales para la participación social directa.

En cuarto lugar, se consideran una mayor seguridad y la aplicación de sanciones legales. La sanción a los infractores se facilita me-

<sup>44</sup> En la actualidad la industria relacionada con el mejoramiento del medio ambiente presenta un gran dinamismo en México y se estima que en 1994 generó el equivalente a dos mil millones de dólares. INE, Secofi, Concamin, "Programa de Protección Ambiental y Competitividad Industrial", *Cuadernos de Trabajo*, INE, núm. 2, noviembre de 1995.

<sup>45</sup> J. C. Belausteguigoitia, "Equilibrio entre comando/control e instrumentos económicos; políticas en México", en *Los instrumentos económicos aplicados al medio ambiente*, México, Sedesol, 1994 (Series Monográficas, núm. 2).

diante las reformas legales, ya sea por modificaciones hechas al Código Penal, que incluye un rango más amplio de delitos ambientales, o por ciertas enmiendas a la ley sobre la materia, que autoriza la aplicación de un mayor número de sanciones administrativas que la de 1988. Por ejemplo, entre otras medidas se incluye la confiscación de los productos, así como la aplicación de sanciones, en caso de daño a los recursos naturales.

Por último, pero quizá más importante, es la posibilidad actual de una participación considerablemente mayor del público para proteger el medio ambiente. Cualquiera persona que pertenezca a una comunidad amenazada por la transgresión de la ley ambiental, de los estándares o reglas oficiales, de las áreas protegidas, etcétera, y que demuestre que dicha infracción podría dañar los recursos naturales, la vida silvestre, la salud pública o, simplemente, la calidad de la vida, tiene la facultad de iniciar un proceso legal para impedir que se siga cometiendo el delito (artículo 180 de la nueva ley). También se introdujo el concepto de “denuncia popular” (artículo 190), el cual permite a cualquier persona presentar una denuncia relacionada con el medio ambiente ante el fiscal federal en la materia (quien debe responder en el término de diez días).

A pesar de los progresos logrados, la nueva ley parece a su vez requerir otros cambios, particularmente en lo relativo al “ordenamiento territorial”. Se esperaba que la nueva ley pusiera orden en la caracterización y clasificación de las tierras, de acuerdo con su posible uso; sin embargo, los criterios generales contenidos en este capítulo siguen siendo poco claros o incompletos. Asimismo, al capítulo sobre sustancias peligrosas, que por su naturaleza es muy complejo, aún le falta la especificidad requerida.

### *Primeras experiencias con la nueva orientación de las políticas*

La política ambiental relacionada con la industria ya está experimentando algunos de los cambios antes mencionados. La meta que se persigue es una sinergia entre la protección ambiental y una mayor competitividad industrial, mediante la cooperación entre el gobierno y la industria. El programa para la protección del medio ambiente y la elevación de la competitividad industrial es una muestra de la nueva orientación de esta política. Sólo los grandes proyectos industriales, localizados en áreas sensibles, serán objeto de una evaluación de impacto ambiental, por lo que el costo burocrático que actúa en contra

de los nuevos proyectos se reducirá. Las solicitudes serán recibidas y los permisos serán otorgados por una sola ventanilla para simplificar los procedimientos. De hecho, los treinta pasos burocráticos que en un principio se requerían para establecer una industria han sido reducidos a doce. Otro esfuerzo para descentralizar la administración será la creación de centros regionales para el manejo industrial del medio ambiente (universidades, cámaras industriales y autoridades locales). Un sistema mejorado de información orientará a la industria y a las autoridades públicas sobre las tecnologías más accesibles y viables.

La situación antes descrita muestra la profunda transformación que ha experimentado el marco regulatorio, que conduce a que el mercado tenga un papel más importante. También en Canadá y en Estados Unidos está teniendo lugar la desregulación, en parte como resultado de los recortes presupuestales y las presiones de la industria. Al igual que en Estados Unidos y en Canadá, en México estos cambios han suscitado acaloradas polémicas. Quienes consideran que la desregulación y un control menos directo de las emisiones son medios para bajar los estándares ambientales están en contra de los cambios, como también lo están quienes perciben la nueva estrategia como una manera de transferir los costos ambientales al sector privado, y afectar así la competitividad.

Pero, independientemente de dicho debate, una pregunta que aún no tiene respuesta es la siguiente: ¿hasta qué punto un país como México puede confiar en su imperfecto y relativamente pequeño mercado para que éste le ayude a mejorar la protección ambiental? A partir de las primeras experiencias en el avance hacia la modernización y la desregulación, al parecer será preciso que se haga una mezcla cuidadosamente diseñada de políticas. El primer estándar de calidad —el núm. 805, aprobado en diciembre de 1994 y que habrá de entrar en vigor en enero de 1998 para reducir la contaminación del aire— pretendía ser un avance significativo en muchos aspectos, ya que integraba las políticas energéticas y las metas de control de la contaminación, y preveía la creación de un mercado de derechos de emisión de contaminantes. Sin embargo, ciertos estudios técnicos mostraron que el mercado mexicano es demasiado pequeño para que pueda operar adecuadamente un mercado de derechos de emisión. Los estudios técnicos preparatorios concluyeron que en México sólo existen 35 empresas grandes que podrían participar en dicho mercado, lo que dificultaría mucho la aplicación de ese instrumento. Más aún, las empresas que iban a estar sujetas a ese programa se opusieron con vigor y, siendo tan pocas, tuvieron éxito al bloquear la iniciativa.

Otras acciones, en su mayoría relacionadas con la cooperación, han sido mejor recibidas. Una de ellas la representan los acuerdos voluntarios entre el gobierno y las empresas, según los cuales la empresa debe presentar un informe sobre sus emisiones de contaminantes y aceptar un plazo transitorio para reducir las hasta niveles aceptables. Estos acuerdos han despertado un gran interés, pues las empresas evitan las sanciones inmediatas (multas o cierres, por ejemplo) y, al mismo tiempo, pueden proyectar sus inversiones con anticipación. Se han firmado acuerdos de este tipo con empresas importantes, tales como Petróleos Mexicanos, Ford Motor Co., Volkswagen, etcétera.

Sin importar cuán polémicas hayan sido las modificaciones a las políticas ambientales en México, es indudable que las autoridades y el público en general han tenido que reflexionar profunda y rápidamente sobre los estándares, la ley y su aplicación. Es muy probable que los compromisos adquiridos por México en el TLCAN, la OCDE y la APEC hayan acelerado dichos esfuerzos. Ciertamente ha habido una intención seria de modernizar la legislación y adaptarla a las nuevas circunstancias, con el propósito explícito de mejorar efectivamente la protección ambiental. Los resultados aún están por verse y habrá todavía muchos debates en torno a la forma en que evolucione el marco político y legal. Más aún, la conciencia que actualmente se tiene en México respecto a los problemas ambientales quizá nunca se habría alcanzado sin la discusión generada por los requisitos del TLCAN y otros acuerdos.

#### CONCLUSIONES Y ALGUNAS LECCIONES DE LA EXPERIENCIA MEXICANA

El TLCAN y el Acuerdo Paralelo sobre Medio Ambiente parecen constituir logros muy notables desde el punto de vista ambiental. Este tratado es el primer acuerdo comercial que concilia los intereses comerciales y ecológicos y que trasciende las disposiciones de la OMC. Los asuntos tradicionalmente conflictivos del comercio y el medio ambiente han sido salvados por medio de la cooperación. En este sentido, el TLCAN y su Acuerdo Paralelo han hecho una importante contribución en términos de régimen y de creación de instituciones. En lo que se refiere al régimen, los nuevos procedimientos para la resolución de controversias que contiene el Acuerdo Paralelo son muy singulares, precisamente por el énfasis que se pone en el esfuerzo conjunto de las partes para llegar a soluciones cooperativas. Estas disposiciones sin duda serán un punto de referencia para los futuros acuerdos regionales

de comercio y para el tratamiento de los problemas ecológicos en acuerdos multilaterales como la OMC. En cuanto a la creación de instituciones, el establecimiento de la Comisión de América del Norte para la Cooperación Ambiental, con amplias facultades en términos de iniciativas de cooperación y resolución de controversias, también representará un modelo importante para otros tratados.

Sin embargo, los "aspectos verdes" del TLCAN distan de ser completamente coherentes y de estar exentos de ambigüedades. El vínculo entre medio ambiente y comercio sigue siendo difícil, particularmente en lo relativo a las sanciones, asunto que hasta la fecha es más de principios que de práctica. El TLCAN y el Acuerdo Paralelo dejaron pendientes una lista considerable de incertidumbres y una amplia agenda residual. En esta última se incluyen: la forma limitada en la que se aborda el tema de los recursos naturales; algunos puntos débiles que podrían dar lugar a que se bajen los estándares; las pocas herramientas que ofrece el Acuerdo para internalizar los costos ambientales; y los débiles criterios de que dispone el mismo para evaluar el nivel hasta el cual se aplican las correspondientes leyes nacionales. Asimismo, el TLCAN y el Acuerdo Paralelo no resuelven uno de los problemas más acuciantes y al que tampoco se dio solución en la Ronda Uruguay ni en la OMC, que consiste en determinar la forma de abordar los procesos y los métodos de producción.

Sin embargo, algunas de las ambigüedades restantes se irán aclarando a medida que los casos de "no aplicación sistemática de las leyes ambientales nacionales" sean presentados ante la Comisión. El análisis que ésta realice y las decisiones que tome sentarán precedentes para manejar los casos futuros y contribuirán a concluir la construcción del régimen.

Este proceso, repetimos, no ha sido ni será sencillo. La escasa experiencia que se ha tenido hasta ahora representa cuando menos un motivo de insatisfacción para algunos ambientalistas: dos demandas que denunciaban cambios legales en Estados Unidos, que podrían llevar a que se bajaran los estándares ambientales, fueron rechazadas por la Comisión por considerar que la evaluación de las leyes quedaba fuera de su competencia, pues su tarea principal consiste en hacer que se apliquen las leyes y no en evaluarlas. Este resultado sin duda crea un patrón para determinar la forma en que la Comisión habrá de responder a futuras demandas de este tipo.

Por otra parte, los primeros resultados son alentadores. Luego de tres años de existencia, el TLCAN y el Acuerdo Paralelo han mostrado cumplir con las expectativas respecto a los asuntos ambientales, a sa-

ber, tender un puente para la cooperación, más que servir como un instrumento para imponer sanciones. En lo que se refiere a la cooperación, los logros fueron múltiples, mientras que en cuanto a las sanciones fueron muy pocos los casos que se presentaron.

La experiencia de México en la elaboración del TLCAN y del Acuerdo Paralelo ha sido sumamente rica. Aun antes de que se aprobara el tratado trilateral, y en mayor medida a partir de que éste fue firmado, el marco regulatorio de México en materia ambiental ha experimentado una profunda transformación. Durante el periodo de la negociación, el tema del que nos hemos ocupado fue destacado, y desde entonces se ha generado una sólida conciencia. Se han llevado a cabo muchos cambios a los estándares y a los aspectos legales relativos al medio ambiente. Asimismo, se han ido poniendo en marcha numerosas iniciativas, proyectos y acuerdos trilaterales importantes para mejorar la ecología norteamericana y México se verá muy beneficiado con ello. A la vez, la mayor conciencia de la población, tanto en el ámbito nacional como dentro de la región comprendida en el TLCAN, aunada a los canales que ha abierto la Comisión para que el público presente sus denuncias, crean mejores condiciones para la aplicación de la ley.

En el caso de México, las dificultades para adaptar sus reglas a los nuevos requisitos ambientales internacionales han causado más incertidumbre y conflictos. El gobierno de México había establecido estándares irracionalmente altos, inspirado tal vez por Estados Unidos, y no ha podido lograr que se cumplan en forma efectiva. Ahora se ha vuelto hacia la desregularización, es decir, a exigir cada vez menos estándares, pero ha enfocado mejor los estudios del impacto ambiental y, al mismo tiempo, ha modernizado su legislación sobre la materia, donde la contaminación es considerada de una manera más amplia; ha introducido instrumentos económicos para alcanzar las metas ambientales, ha creado los canales necesarios para la participación pública y, sobre todo, ha elaborado reglas cuya aplicación es más sencilla.

Los países en vías de desarrollo, como México, necesitan al parecer emplear cierta flexibilidad para controlar la contaminación. Unos pocos pero bien diseñados estándares, junto con determinados instrumentos económicos eficientes, ayudados por otros elementos no económicos, podrían formar la mejor combinación para corregir algunas fallas del mercado. Por el contrario, centrar la protección ambiental principalmente en "instrumentos cuantitativos de comando y control", que requieren de una supervisión muy estrecha, ha demostrado ser un método demasiado oneroso y ha deteriorado la confianza en las

políticas ambientales de los países en vías de desarrollo.<sup>46</sup> Los instrumentos de mercado, tales como un mercado de permisos de contaminación, podrán ser introducidos en forma gradual, a medida que se alcancen las condiciones de tamaño del mercado y la modernización de los estándares.

Por último, los países como México necesitan ir más allá del TLCAN y los Acuerdos Paralelos en lo que se refiere a los temas ambientales, de tal suerte que estén preparados para enfrentar el mayor dinamismo de los debates "verdes" mundiales y para adoptar decisiones concernientes a los estándares voluntarios (ecoetiquetación, ecoempaque, etcétera). El hecho de pertenecer a un acuerdo de libre comercio no resuelve por sí mismo estos problemas y podría colocar a los países en vías de desarrollo en una posición muy débil frente a sus competidores. No sólo necesitan definir sus políticas para enfrentar las demandas, sino también crear el marco institucional que requieren los nuevos desafíos. Esto es particularmente urgente, dado que los problemas que no consideran los acuerdos multilaterales, como el de la calidad ambiental de los procesos de producción, están empezando a ser abordados por organizaciones internacionales independientes, como la Organización Internacional de Estándares.

Traducción de LORENA MURILLO

<sup>46</sup> World Bank, *World Development Report 1992. Development and Environment*, Oxford University Press, 1992.