



CARNEGIE ENDOWMENT  
*for International Peace*

## POLICY OUTLOOK

Proyecto de Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo

Junio de 2002

# La política y negociaciones paralelas

## El medio ambiente y el comercio en el Hemisferio Occidental

Por John Audley, Director de Investigación, y Edward Sherwin, Asistente de Investigación

EN DICIEMBRE de 1994, a instancias del entonces presidente de Estados Unidos Bill Clinton, los dirigentes de las 34 democracias del Hemisferio Occidental se reunieron en Miami para la primera cumbre hemisférica integral en más de 25 años.<sup>1</sup> Los jefes de estado reunidos se comprometieron a que sus países abrirían una senda hacia la integración regional sobre la base de cuatro principios globales: Los gobiernos deberían crear instituciones democráticas fuertes, debería promoverse la prosperidad mediante el libre comercio y la cooperación económica, deberían eliminarse la pobreza y la discriminación, y debería preservarse el entorno natural mediante políticas que promuevan el desarrollo sostenible. “Generaciones futuras,” declaró Clinton en la ocasión, “mirarán retrospectivamente la Cumbre de Miami como un momento en el que el curso de la historia en las Américas cambió para mejor.”<sup>2</sup>

Siete años y medio después, la promesa de esa primera Cumbre de las Américas se ha hecho realidad sólo en parte. Los 34 gobiernos han hecho un progreso sustancial hacia el logro de la segunda meta – la integración económica – mediante negociaciones sobre el Área de

Libre Comercio de las Américas (ALCA), que se espera entre en vigor en 2005.<sup>3</sup> Sin embargo, han conseguido poco en nombre de un desarrollo sostenible. Si bien los jefes de estado convinieron en “crear asociaciones” para fortalecer nuestra capacidad de prevenir y controlar la contaminación, proteger los ecosistemas y utilizar nuestros recursos biológicos de forma sostenible, y fomentar la producción y utilización de la energía limpia, eficiente y sostenible,<sup>4</sup> el mandato de Miami queda sin cumplir.

Este énfasis exclusivamente en la integración económica no ha venido sin costo, en especial en lo que respecta a una falta de respaldo público para políticas que apoyan la globalización. En todo el hemisferio, ha surgido un movimiento creciente que se opone a un proceso de globalización económica que, en opinión de muchos, no aborda de forma adecuada – ciertamente puede amenazar – las normas laborales, el medio ambiente y un desarrollo sostenible.<sup>5</sup> Asediados por su exposición a las fuerzas del capital global, los ciudadanos de países cruciales miembros del ALCA tales como Argentina y Brasil, se están volviendo contra las políticas de libre mercado propugnadas

por sus gobiernos.<sup>6</sup> Estos movimientos son parte de una respuesta global más amplia a problemas arraigados en nuestros actuales enfoques de liberalización comercial que muchos creen colocan a los mercados por delante del desarrollo humano.<sup>7</sup> Con el fin de recuperar el apoyo público a la integración económica, los países miembros del ALCA han de hacer también un progreso concreto en lo que respecta a sus otros compromisos, en especial, reducir la pobreza y aumentar la protección ambiental.

En la cuestión del medio ambiente y la salud humana,<sup>8</sup> proponemos una solución que adapte la protección ambiental mejorada a los motores de la expansión económica. Tan pronto como sea posible, los 34 países miembros del ALCA deberían iniciar negociaciones paralelas sobre el medio ambiente vinculadas a la feliz conclusión del ALCA. El habilitar a los países para aumentar su capacidad de proteger el medio ambiente, dentro del contexto de la liberalización del comercio y las inversiones, requiere negociadores que aborden al menos las cuatro áreas siguientes:

- *Evaluaciones ambientales nacionales.* Asistencia a los países en desarrollo para realizar evaluaciones nacionales del medio ambiente tomando como base las metodologías existentes, tales como las esbozadas por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y la Organización para Cooperación y Desarrollo Económicos.
- *Información ambiental hemisférica.* La información – en particular los datos sobre las repercusiones de la integración económica para el medio ambiente y la salud – debería agregarse y dársele una amplia diseminación. El plan de trabajo cooperativo de la Comisión Norteamericana para la Cooperación Ambiental es un buen modelo.

- *Asistencia técnica coordinada y creación de capacidad.* Estos programas de ayuda deberían ofrecerse, a petición de los países en desarrollo, para ayudarles a atender sus necesidades de infraestructura ambiental y ayudar a los funcionarios del gobierno a redactar y aplicar legislación que responda a los objetivos comerciales, ambientales y de desarrollo. Estos programas deberían coordinarse en todo el hemisferio y, además, con apoyo bilateral, regional, internacional y del sector financiero y técnico privado.

- *Un papel eficaz para la sociedad civil.* Una asociación ambiental para las Américas no debería limitarse estrictamente a los gobiernos, sino que más bien debería aprovechar las capacidades del sector privado y de las organizaciones no gubernamentales para contribuir a la formulación y aplicación de la política, así como para ofrecer asistencia técnica. Además, los representantes de la sociedad civil deberían desempeñar un papel formal en administrar el acuerdo. Acuerdos paralelos al Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte proporcionan ejemplos de estas funciones, así como un sistema para permitir a los ciudadanos presentar reivindicaciones contra los gobiernos que incumplan las leyes ambientales nacionales.

Proponemos que los gobiernos den instrucciones a la Organización de los Estados Americanos (OEA), a la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) y al Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para crear capacidad nacional en éstas cuatro áreas y apoyar las negociaciones. Estas tres entidades – que constituyen el Comité Tripartito que proporciona apoyo técnico a las negociaciones del ALCA – están familiarizadas con los compromisos

hechos en la Cumbre de las Américas. Dicho esto, dada su concentración dominante en las negociaciones del comercio y la inversión, recomendamos que los gobiernos hagan dos cosas para alcanzar el objetivo ambiental más amplio. Primero, las instrucciones a estas organizaciones deberían formularse en colaboración con los funcionarios nacionales del medio ambiente, del desarrollo y económicos. Segundo, estas instrucciones deberán ampliar la participación en los programas de asistencia técnica y de creación de capacidad a otras organizaciones internacionales pertinentes, en particular al Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.

En esencia, los países del Hemisferio Occidental han convenido ya en estos objetivos. En el plan de acción surgido de la cumbre de Miami, escribieron lo siguiente:

Tal como se reconoció en el orden del día 21, una buena gestión ambiental constituye un elemento esencial del desarrollo sostenible. Se necesitan actividades cooperativas para desarrollar o mejorar, de conformidad con la legislación nacional y los instrumentos internacionales pertinentes: (1) marcos para la protección del medio ambiente; y (2) mecanismos para ejecutar y hacer cumplir las disposiciones ambientales. Para lograr esta meta, un nuevo consorcio promoverá las actividades cooperativas para crear políticas, leyes e instituciones ambientales; aumentar la capacidad técnica; promover la toma de conciencia y la participación del público; seguir buscando la cooperación tecnológica, financiera y de otra índole; y facilitar el intercambio de información,

incluidas tecnologías racionales desde un punto de vista ambiental.<sup>9</sup>

Para que este compromiso avance más allá de meras palabras, las negociaciones sobre el medio ambiente han de estar políticamente vinculadas al resultado del ALCA. La vinculación de estas negociaciones, a través del papel desempeñado por las instituciones del Comité Tripartito, permite a los negociadores aprovechar la energía generada por las negociaciones comerciales pero evita los escollos de concentrarse en el contenido del propio convenio comercial. Lamentablemente, sin la vinculación de las negociaciones sobre el medio ambiente al resultado del ALCA, no creemos que se efectúe progreso sobre el medio ambiente y la salud.

No proponemos un conjunto común de legislación ambiental para la región, tal como se encuentra en Europa, ni un mecanismo para obligar a los países a mejorar su legislación. Ni pensamos que sea una buena idea coaccionar a los países a establecer regímenes de protección ambiental como condición para acceso al mercado al amparo del ALCA, ya que las sanciones son claramente inaceptables para los países en desarrollo y tienen un mal historial en la práctica. Este debería ser un proceso entre gobiernos nacionales soberanos que esté limitado a ayudar a los países a forjar regímenes de protección ambiental nacional más sólidos. Hacia tal fin, el papel que contemplamos para la OEA, la CEPAL y el BID es doble: ayudar a los países a medida que negocien el acuerdo mediante programas de asistencia técnica y contribuir a llevar las negociaciones a feliz término mediante la implementación de los mandatos ministeriales.

Para promover estrategias de desarrollo que cumplan las necesidades de sus ciudadanos, los gobiernos de los países pobres del hemisferio afrontan los dobles

retos de construir economías saludables y regímenes de protección ambiental eficaces. Creemos que estos dos objetivos sólo pueden cumplirse si los países tratan de alcanzarlos simultáneamente bajo los auspicios de la Cumbre de las Américas. Los vínculos políticos entre las negociaciones del ALCA y un plan destinado a mejorar la protección ambiental son importantes ya que, sin conversaciones comerciales en curso, hay insuficiente voluntad política para negociar soluciones integrales a los problemas ambientales.

Además, los grupos de la sociedad civil – temiendo los efectos nocivos del comercio sobre el medio ambiente – lucharán contra las iniciativas de integración económica que no promuevan claramente un desarrollo sostenible. Así pues, creemos que no solo es ahora posible para los países de las Américas negociar un acuerdo sobre el medio ambiente, sino que también *han de* hacerlo si no quieren arriesgarse a poner en peligro la ejecución del ALCA. Aunque las conversaciones sobre el medio ambiente resolverán un problema político de corto plazo, las dificultades ambientales del hemisferio no pueden resolverse tan fácil o rápidamente. Los países han de adoptar un compromiso a largo plazo para su resolución.

Esta ponencia describe los retos dobles de construir economías y proteger el medio ambiente. Demostraremos cómo las presiones políticas en los países industrializados y en desarrollo obligan a crear vínculos entre los esfuerzos encaminados a alcanzar ambos objetivos simultáneamente, y terminaremos con una receta para los órganos normativos que aborden las necesidades ambientales y de desarrollo de los países del hemisferio dando nuevos mandatos a las instituciones multilaterales existentes.

Antes de emprender este análisis, cabe advertir que no tratamos aquí las

cuestiones ambientales que deberían abordarse dentro del propio ALCA. Claramente, cuestiones tales como la agricultura, la seguridad de alimentos, la propiedad intelectual y la inversión tienen todas ellas componentes ambientales significativos que esperamos aborden los negociadores comerciales. Sin embargo, las propuestas ofrecidas aquí deberían tratarse, más bien, mediante conversaciones paralelas a las negociaciones del ALCA, para que los 800 millones de personas del hemisferio puedan gozar no solo de una mayor prosperidad sino también de un ambiente más saludable.

### **El Reto: Forjar economías saludables y crear una fuerte protección ambiental**

En la década de 1990, los países de América Latina y el Caribe adoptaron tentativamente la ortodoxia occidental de libre mercado, pero sus aventuras con el capitalismo solo han incrementado la urgencia de su reto más difícil: producir economías nacionales viables capaces de crear puestos de trabajo y reducir la pobreza. No ha sido fácil alcanzar la última meta. En los últimos ocho años solamente, México, Brasil y Argentina – las tres economías mayores de la región – han sido azotadas por graves crisis financieras y sus consiguientes dificultades económicas. CEPAL estima que el crecimiento económico de la región será de 1,2 por ciento en 2002 – lo que representa un aumento de sólo algo más del anémico 0,5 por ciento registrado en 2001.<sup>10</sup>

Las economías menores de Centroamérica y del Caribe, carentes incluso de la modesta riqueza de Argentina o Brasil, serán las más duramente afectadas. En estos países, el desempleo es uniformemente elevado, con un promedio entre 8 y 17 por ciento, según el Fondo Monetario Internacional (FMI). También dependen fuertemente del turismo, que ha

experimentado una profunda depresión desde los ataques terroristas contra Estados Unidos el 11 de septiembre del 2001, y de las exportaciones agropecuarias, cuyos precios fluctúan descontroladamente y están sujetos a altos aranceles. Finalmente, sus esperanzas de una rápida recuperación están siendo amortiguadas por el hecho de que su principal mercado de exportación, Estados Unidos, atraviesa una recesión.<sup>11</sup>

A medida que las economías de América Latina luchan por sobrevivir, los gobiernos concentran sus estrategias de desarrollo en aumentar al máximo el crecimiento, a menudo a expensas de otras prioridades, entre ellas, el medio ambiente. En el curso del tiempo, las economías pobres han conspirado con una falta de infraestructura ambiental y una débil ejecución de la ley para crear un ciclo de pobreza ambiental del que estos países no han sido capaces de escapar. Las consecuencias para los ecosistemas han sido graves. Por ejemplo, en Sudamérica, el área cubierta de selvas descendió en más de la mitad de un punto porcentual anualmente desde 1990 hasta 1995, y 54 por ciento de los bosques frontera se ven amenazados por una tala adicional. La situación es más extrema en América Central, que ha perdido un promedio de 1,26 por ciento de sus bosques anualmente durante el mismo periodo, convirtiéndola en la región del mundo que experimenta la más rápida deforestación; 87 por ciento de los bosques frontera restantes de la región se ven amenazados.<sup>12</sup>

La salud humana también ha sufrido debido a la pobreza ambiental. En América Latina, 78 millones de personas carecen de acceso a agua potable y 117 millones – aproximadamente una de cada cuatro personas – carece de saneamiento adecuado.<sup>13</sup> No sorprende que el cólera volviese a las Américas en la década de 1990, después de una ausencia de más de un siglo, y que en 1998

solamente se notificasen 770.000 casos de fiebre del dengue. La mala calidad de los servicios ambientales en la región es la culpable, en parte, de estas epidemias.<sup>14</sup>

En muchos casos, el problema no es el de que los países no tengan buenas leyes ambientales, sino, más bien, que esas leyes no se aplican cabalmente. Por ejemplo, la Oficina del Procurador General del Medio Ambiente de México (PROFEPA) carece de los recursos, la autoridad y la capacidad técnica necesarias para hacer cumplir las leyes ambientales del país. Sus funcionarios son recibidos con desinformación, hostilidad, incluso violencia, cuando tratan de inspeccionar las instalaciones en algunas regiones. Y gracias a la tradición de cumplimiento voluntario del país, PROFEPA tiene poca influencia para alcanzar la meta “de justicia ambiental” del Presidente Vicente Fox.<sup>15</sup> Con el sistema federal de Argentina, la mayor parte de la responsabilidad de la gestión ambiental recae sobre las provincias, pero éstas se muestran reticentes a adherirse a legislación nacional no acompañada por financiamiento adicional. Los reguladores ambientales sufren falta de claridad legislativa, conflictos de jurisdicción, escasez de recursos y corrupción. En consecuencia, el furtivismo es descontrolado, las compañías no cumplen con las normas de desechos peligrosos y se han subvertido una serie de reformas ambientales de 1994.<sup>16</sup> Otros países, que carecen incluso de las instituciones ambientales modestas de México y Argentina, afrontan dificultades aún mayores de cumplimiento de las normas establecidas.

La mayoría de los retos ambientales que afrontan los países en desarrollo son ocasionados por la actividad económica nacional.<sup>17</sup> Y, con todo, un creciente cúmulo de investigación realizada por eruditos latinoamericanos muestra un vínculo entre la liberalización del

comercio y una mayor presión sobre ecosistemas ya sobrecargados. Los estudios han demostrado que la liberalización de la industria de pesquerías marinas ha conducido a un grave e insostenible agotamiento de las reservas piscícolas, y que los efectos de escala sobre la industria de la minería han creado presiones ambientales a través de la evacuación de desechos, el abandono rápido de minas y la escasez de agua. Sin embargo, los informes indican que la liberalización del comercio en los sectores manufactureros, si va acompañada de una reglamentación adecuada, puede inducir a las empresas a mejorar su gestión ambiental.<sup>18</sup>

En un informe realizado en nombre del Gobierno de Brasil, preparado para la reunión de octubre de 2001 de ministros de medio ambiente, de los países de Latinoamérica y del Caribe, los investigadores sacaron las cuatro conclusiones importantes siguientes: Primero, debido a que las exportaciones de la región dependen de la explotación de sus abundantes recursos naturales, los ecosistemas latinoamericanos son sumamente vulnerables al daño ocasionado por una actividad económica en expansión. Segundo, la calidad del medio ambiente no sufre debido al propio comercio sino más bien a la no ejecución de las leyes existentes, una infraestructura de protección mal administrada o inexistente (es decir, instalaciones de eliminación de desechos sólidos y materiales peligrosos) y una débil vigilancia por el gobierno de la actividad comercial. Tercero, la implantación de tecnologías limpias y prácticas globales óptimas mitiga las consecuencias nocivas del crecimiento del comercio. Cuarto, los gobiernos y los grupos de la sociedad civil necesitan superar su desconfianza mutua a fin de que puedan desarrollar estrategias y normas claras para promover los aspectos beneficiosos de la liberalización del

comercio en tanto se reducen al mínimo las externalidades negativas<sup>19</sup>.

La sabiduría convencional dicta que los países que abren sus economías al comercio y a la inversión experimentan un crecimiento más rápido y tienen niveles más elevados de vida que los que mantienen políticas comerciales restrictivas.<sup>20</sup> Aunque dicha sabiduría esclarece algo los beneficios de legalización del comercio, el economista de la Universidad de Harvard, Dani Rodrik, ha argumentado que no existe evidencia en apoyo del argumento de que las políticas comerciales abiertas de por sí garanticen el paso de la pobreza a la prosperidad.<sup>21</sup> Más bien, Rodrik y colaboradores afirman que la calidad de las instituciones de un país es vital para el desarrollo a largo plazo – que reformas clave en los gobiernos, el imperio de la ley y los regímenes reglamentarios son condiciones previas sine qua non para la integración saludable en el sistema de comercio mundial.<sup>22</sup>

En otros lugares, los eruditos argumentan que la forma más eficaz de promover la reforma interior consiste no en imponer disciplinas comerciales sino en crear incentivos para promover relaciones más eficaces entre los funcionarios del gobierno y la sociedad civil.<sup>23</sup> Así pues, la solución de las tensiones del comercio-medio ambiente-desarrollo no está en retirarse de las negociaciones para promover la liberalización del comercio a fin de preservar el medio ambiente, sino más bien formular capacidades nacionales que protejan el medio ambiente en tanto se amplía el comercio.

En lo que respecta al logro de estos objetivos, es más fácil decirlo que hacerlo. Los jefes de estado saben cuál es la dificultad de crear economías nacionales en tanto se protege el medio ambiente, pero parecen carecer de la voluntad política necesaria para hacer ambas cosas.

En la Cumbre de las Américas de 1994 celebrada en Miami, los líderes hemisféricos prometieron crear asociaciones para el uso sostenible de la energía, la biodiversidad y la prevención de la contaminación que podrían considerarse como las simientes de un acuerdo ambiental integral.<sup>24</sup> A la cumbre de Miami siguió dos años después una Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, dedicada al medio ambiente y al desarrollo.

El plan de acción que surgió de la conferencia de Santa Cruz, que fue incluso más detallado que el que vino de Miami, prescribió un temario integral para el medio ambiente del hemisferio. Propuso iniciativas relacionadas con la salud y la educación, la agricultura y la silvicultura, las ciudades y comunidades sostenibles, los recursos hidrológicos y las áreas costeras, y la energía y los minerales. Al igual que el plan de Miami, las propuestas de Santa Cruz subrayaron el intercambio de información, asistencia técnica y creación de capacidad; la adhesión a convenios ambientales multilaterales, la importancia de instituciones internacionales existentes, entre ellas, el Banco Mundial y la OEA, para la ejecución del acuerdo, y la necesidad de democratizar la responsabilidad en el proceso de elaboración de la política.<sup>25</sup>

Lamentablemente, pocos de estos objetivos ambientales ambiciosos se han cumplido. Parte de la razón de esta falla han sido los recursos inadecuados; los esfuerzos hechos por la OEA para cumplir el plan de Santa Cruz han sido frustrados por una falta de medios financieros y tecnológicos.<sup>26</sup> Por ejemplo, el Fondo Multilateral Especial del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), la principal fuente de donaciones de cooperación técnica en la OEA, solo cobra de US\$ 8 millones a US\$ 9 millones al año de los países miembros.<sup>27</sup> Además,

las actividades de la OEA no han estado bien coordinadas con las de otras instituciones internacionales, lo que conduce a confusión en los países en desarrollo y a “la fatiga de los donantes.”<sup>28</sup>

Sin embargo, la principal razón de la falta de progreso en relación con las prioridades de política ambiental de la cumbre es la falta de voluntad política. Nuevamente, creemos que la renuencia política a abordar las preocupaciones ambientales solo puede superarse si las negociaciones del ALCA se vinculan políticamente a la negociación con éxito de un acuerdo paralelo encaminado a construir capacidad nacional y proteger el medio ambiente y la salud humana. En tanto hacían algunas declaraciones exhortatorias y suscribían declaraciones internacionales en sentido contrario, la mayoría de los gobiernos han rechazado todo intento de vincular sólidamente la legalización del comercio con la protección ambiental. Con unas cuantas excepciones (en particular Chile), los ministerios de comercio latinoamericanos se han mostrado reacios a incorporar el medio ambiente en las negociaciones de comercio o incluso a reconocer las vinculaciones comerciales medioambientales. De acuerdo con un informe elaborado por los ministros de medio ambiente de los países de América Latina y el Caribe,

Al nivel político de toma de decisiones, tanto nacional como internacional, persiste una falta de conexión general entre dos esferas políticas (comercio y medio ambiente). Hay un miedo prevaleciente a que el ámbito ambiental dificulte los beneficios prometidos por el libre comercio, impidiendo así un avance sustancial en relación con esta cuestión. Los países no hacen esfuerzos por superar dichos miedos y, a veces, se utilizan como excusas para no dedicarle el tiempo requerido y los

recursos que se emitirán. Esta situación se debe en gran medida a la falta de acuerdo interno en los países en relación con la importancia del tema.<sup>29</sup>

Uno de los países que más clamorosamente se ha manifestado ha sido Brasil, que – como la economía mayor de Sudamérica y líder del bloque Mercosur – es el contrapeso más eficaz de los Estados Unidos en las negociaciones del ALCA. Los funcionarios brasileños, trazando la línea con Estados Unidos y los grupos de la sociedad civil, han sido especialmente contundentes en rechazar estos vínculos: “La inclusión de cláusulas laborales y ambientales no necesita ser parte de las negociaciones para una zona de libre comercio,” ha dicho el principal negociador brasileño José Alfredo Graca Lima.<sup>30</sup>

Sin embargo, la resistencia de los países en desarrollo a los vínculos es comprensible, por tres razones. Primero, tal como se advirtió más arriba, el problema para muchos gobiernos no está en su legislación ambiental, sino en sus regímenes más amplios de protección ambiental, que incluyen la infraestructura y la ejecución.

Segundo, más allá de la capacidad débil de ejecución nacional tenemos la cruda verdad de que muchas exportaciones latinoamericanas no son competitivas en los mercados en que los requisitos ambientales condicionan el acceso al mercado. Estudios empíricos de las economías de Brasil, Colombia y Costa Rica publicados por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) demuestran que las exportaciones que dependen en gran medida de los recursos naturales compiten sobre la base del costo del producto. Aunque economías mayores como la del Brasil pueden internalizar muchos costos ambientales y permanecer competitivas,

las economías más pequeñas como las de Colombia y Costa Rica corren un riesgo cuando se considera la adhesión a objetivos de protección ambiental.<sup>31</sup>

Tercero, un lamento común es el de que los gobiernos ricos han utilizado el medio ambiente como mazo en las controversias comerciales con los países en desarrollo.<sup>32</sup> Recientes controversias de la Organización Mundial de Comercio (OMC), tal como los casos de los “camarones-tortugas” y “el gas de Venezuela,” han puesto en primer plano los miedos expresados por muchos funcionarios de los países en desarrollo de que los Estados Unidos ya utilizan las leyes ambientales nacionales para restringir las importaciones en industrias competitivas y que vinculan el comercio y el medio ambiente por razones proteccionistas.<sup>33</sup>

Dados todos estos factores, sería muy difícil para muchos dirigentes nacionales convenir en condiciones ambientales, tales como las que se hallan en el Convenio de Libre Comercio entre Estados Unidos y Jordania, en virtud del cual una parte puede ser penalizada por incumplir sus propias leyes ambientales. No obstante, la “norma jordana” es considerada cada vez más como una línea de referencia por la comunidad ambiental estadounidense y los demócratas en el Congreso al evaluar los convenios comerciales. Así pues, cuando el Senador Max Baucus, demócrata por Montana, que preside el poderoso Comité de Finanzas del Senado afirma, “les guste o no les guste, todos los convenios comerciales futuros serán juzgados contra la norma jordana,”<sup>34</sup> envía el poderoso mensaje de que el apoyo demócrata del ALCA es condicional al hecho de que los países socios asuman obligaciones ambientales notablemente mayores de lo que han hecho hasta la fecha. Y eso crea dolores de cabeza para muchos de los responsables de formular la política en América Latina.

Pero la solución no puede consistir en ignorar el medio ambiente totalmente. La protección ambiental en los convenios comerciales o junto con ellos forma parte integral del apoyo nacional a la liberalización comercial en Canadá y los Estados Unidos, y será imposible para el ALCA obtener amplio apoyo bipartidista en un congreso estadounidense estrechamente dividido sin tales garantías. La pugna que viene teniendo lugar en el Congreso sobre la autoridad de negociación comercial rápida ilustra este hecho. Así pues, el reto para los negociadores consiste en traspasar estas posturas atrincheradas para vincular el ALCA a un acuerdo paralelo sobre el medio ambiente que respete las necesidades y los deseos tanto de los grupos constituyentes del Norte preocupados principalmente con la salud ambiental como de los del Sur para los que el crecimiento económico tiene la máxima prioridad. Creemos que un ingrediente importante requerido para hacer frente a este reto consiste en negociar un convenio adicional que subraye los incentivos, no los desincentivos; que aumente las capacidades nacionales para la protección del medio ambiente mediante la creación de regímenes de protección ambiental; que ofrezca altos niveles de asistencia técnica a los países en desarrollo para implantar sus estrategias de medio ambiente y desarrollo; y que haga participar a la sociedad civil como socia en los procesos de integración regional, y legitimadora de dichos procesos, en el comercio y el medio ambiente.

### **Utilización de la protección ambiental para el crecimiento económico**

¿Qué debería subrayar tal acuerdo? Primero, no debería tratar de armonizar las leyes ambientales entre países con niveles de vida y prioridades de desarrollo muy diferentes. Segundo, no debería utilizar disciplinas comerciales para lograr objetivos ambientales. Tercero, no debería

sustituir la autoridad de los gobiernos nacionales para establecer y aplicar sus propias normas para protección del medio ambiente y de la salud humana; más bien, debería crear las herramientas necesarias para fortalecer las capacidades nacionales.

Como mínimo, creemos que los países deberían negociar cuatro objetivos principales: ayudar a los países a realizar evaluaciones ambientales para determinar sus propias necesidades de capacidad ambiental; promover la recogida y el intercambio de información ambiental que permita análisis sólidos y basados en la ciencia de las políticas ambientales y económicas; facilitar la distribución de asistencia técnica a los países en desarrollo; y diseñar mecanismos apropiados para que los países complementen la capacidad demostrada de la sociedad civil en la formulación de la política ambiental y su ejecución. Ahora hablaremos de cada objetivo por separado.

#### *Evaluaciones ambientales nacionales*

En el curso de la década pasada, las evaluaciones ambientales de los acuerdos comerciales se han convertido en una parte creciente de la trama de las negociaciones comerciales y su ejecución en Canadá, Europa y los Estados Unidos. En los Estados Unidos, que realizaron su primera evaluación en 1992, las propuestas a favor de una autoridad de negociación comercial rápida incluyen ahora instrucciones explícitas para la realización de dichas evaluaciones.<sup>35</sup> Aunque se hallan todavía en sus inicios, las evaluaciones se están haciendo cada vez más científicas, dependiendo más y más de métodos cuantitativos para identificar los posibles efectos ambientales de la liberalización del comercio.<sup>36</sup>

Los análisis tanto cuantitativos como cualitativos pueden ayudar a determinar las ventajas y desventajas ambientales de un país, su posición negociadora, cómo se ve afectado el comercio por las leyes

ambientales nacionales e internacionales, y qué pasos pudieran ser necesarios para mitigar los efectos ambientales emanados de una actividad económica ampliada. De acuerdo con el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), “el proceso de informar a los responsables de la política, a través de los departamentos, acerca de la finalidad de la evaluación e informar a los negociadores en el caso de los acuerdos internacionales de comercio, ayuda de por sí a promover una función normativa eficiente y coordinada.”<sup>37</sup> La OMC tomó nota en fecha reciente de las actividades de los miembros encaminadas a realizar evaluaciones voluntarias.<sup>38</sup>

A pesar del creciente reconocimiento de la necesidad de abordar los efectos ambientales de la liberalización del comercio, hay problemas prácticos. Debido a deficiencias de los datos, a problemas de cuantificación y a ambigüedades en las leyes así como en los acuerdos comerciales, no hay metodologías universalmente convenidas.<sup>39</sup> La realización de evaluaciones es especialmente difícil para los países en desarrollo, en términos de recursos tanto financieros como técnicos. En muchos países, puede haber una participación pública insuficiente, que es necesaria para validar los resultados y servir de base para las decisiones que inevitablemente surgen cuando los gobiernos tratan de equilibrar las prioridades económicas, de desarrollo y ambientales. Finalmente, al igual que hay problemas con la ejecución ambiental, puede haber insuficiente voluntad política para realizar una evaluación independiente y hacer cumplir la legislación tomando como base sus conclusiones: condiciones necesarias para una evaluación creíble.<sup>40</sup>

Creemos que las evaluaciones ambientales – apoyadas por fondos internacionales y conocimientos especializados técnicos – pueden desempeñar un papel vital en reconciliar las iniciativas de un país en

desarrollo encaminadas a fortalecer su economía en tanto protegen su medio ambiente. En condiciones ideales, los ministerios del medio ambiente emplearían técnicas analíticas tanto ex ante como ex post y nosotros apoyamos las evaluaciones ambientales canadienses y estadounidenses ex ante.<sup>41</sup> Pero, dados sus datos y recursos limitados, puede ser más apropiado para los países en desarrollo de América Latina y el Caribe subrayar las evaluaciones ex post por el momento, por cinco razones. Primero, el análisis ex post ayuda a los países a alcanzar lo que debería ser su meta principal: determinar sus necesidades infraestructurales en relación con la expansión económica prevista y los retos ambientales que pueden interponerse a la competitividad internacional de una industria cuando se internalizan los costos ambientales.

Segundo, al contratar el trabajo de evaluación a organizaciones privadas (tales como las empleadas por el PNUMA para realizar evaluaciones ambientales concretas), los estados ayudarán a crear conocimientos especializados ambientales dentro y fuera del gobierno y propagarán los costos de la evaluación. Al utilizar los conocimientos especializados del sector privado y realizar evaluaciones de forma abierta, promoverán una comprensión pública más amplia de las permutas normativas a las que hacen frente los funcionarios del gobierno.

Tercero, las evaluaciones ambientales nacionales, en contraposición a las realizadas por organizaciones internacionales, promueven el desarrollo de políticas ambientales nacionales basadas en las propias experiencias y prioridades de un país. Puede ofrecerse luego asistencia técnica a cada país miembro del ALCA de acuerdo con sus necesidades, no con un enfoque generalizado. Cuarto, si los países fueran a convenir en seguir metodologías estándar

– tales como las pautas emitidas por la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos y el PNUMA – eso ayudaría a las autoridades a evaluar mejor los efectos interfronterizos e identificar técnicas óptimas para mitigar los efectos ambientales de la expansión económica. Quinto, al responder a las presiones ambientales ocasionadas por la liberalización del comercio y la inversión, los estados responderán simultáneamente a las demandas impuestas por la actividad nacional.

#### *Información ambiental hemisférica*

Una clave para realizar evaluaciones ambientales eficaces y formular una política ambiental acertada consiste en tener acceso a buena información ambiental, incluida “la provisión de datos exactos y oportunos, análisis y diseminación de la información y comunicación.”<sup>42</sup> Los órganos normativos necesitan información oportuna y exacta para descubrir los problemas ambientales, discernir su alcance y gravedad, decidir cuáles son las mejores formas de hacer frente a los retos y formular mecanismos políticos y de financiamiento para hacer realidad dichos planes. Los países firmantes del ALCA lo reconocen. En la cumbre de 1996 en Santa Cruz, 13 de las 65 iniciativas del plan de acción – una de cada cinco – trató de facilitar el intercambio de información entre las partes en cuestiones tales como el cambio climático, la biodiversidad, la conservación del suelo y la administración ambiental urbana. La meta debería ser hacer cumplir seriamente esos compromisos contraídos hace seis años.

Ha habido algunos éxitos en los proyectos regionales y para cuestiones específicas. En particular, la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) ha demostrado cómo un órgano internacional puede recopilar y diseminar información que sea útil para

los gobiernos y grupos constituyentes. Por ejemplo, los Planes de Acción Regional de Norteamérica aprobados por los Estados Unidos, Canadá y México formulan calendarios de eliminación de los PCB, el DDT, el clordano y el mercurio. Y la iniciativa de “hacer un balance” ayuda a crear capacidad para recopilar y diseminar información sobre la calidad de la atmósfera.<sup>43</sup> Otro ejemplo es el de la Red de Información Interamericana sobre Diversidad Biológica (IABIN), iniciativa propuesta en Santa Cruz. Entre los proyectos piloto que se están realizando por conducto de IABIN figura un modelo de gestión de la información destinado a coordinar los datos recopilados en diferentes zonas protegidas de las Américas, un proyecto para recopilar datos sobre los gobiernos y educarlos acerca de las amenazas de especies invasivas y un proyecto de recopilación y diseminación de información actualizada sobre la disponibilidad de peces de agua dulce en la Cuenca del Amazonas.<sup>44</sup>

Si IABIN se pusiera en práctica plenamente, proporcionaría un servicio valioso al coordinar los sistemas nacionales de recopilación de datos y diseminar la información. Un modelo más es el administrado por la Oficina de Programas Globales de la Administración Nacional Oceánica y Atmosférica de los Estados Unidos. Esta entidad ha empleado millones de dólares en programas de “ayuda meteorológica” en América Central, instalando equipos de transmisión de datos en países desolados por tiempo inclemente para explicar mejor estos fenómenos y, lo que es más importante, pronosticar los patrones climáticos.<sup>45</sup> Otras iniciativas vigilan los efectos de los elementos residuales y las concentraciones de dióxido de carbono, ambos de los cuales reportan beneficios ambientales.<sup>46</sup>

Utilizando normas uniformes, los países del hemisferio deberían poner a punto un mayor número de esos programas de

recogida y diseminación de información. Este intercambio de información ha de proseguir a lo largo de dos vertientes. La primera es de gobierno a gobierno. Esto entraña no solo recopilar datos brutos sobre contaminación y biodiversidad sino también legislación transparente, ejecución de la ley y adquisición – información que ilustrará si los gobiernos están cumpliendo sus compromisos ambientales. (La mayor transparencia también crea un ambiente más conducente a la inversión empresarial, incluido el sector de tecnología favorable al medio ambiente).

La segunda vertiente va de los gobiernos al público en general. Es vital que los datos ambientales sean compartidos con los investigadores académicos y los grupos de la sociedad civil mediante el uso de la tecnología de la información, incluida la Red Mundial. El acceso de los ciudadanos a la información es un elemento central del principio básico esbozado en la Convención de Aarhus, un acuerdo europeo de 1998 que debería reproducirse en las Américas. En dicho tratado, los funcionarios europeos establecieron que “en el campo del medio ambiente, un mejor acceso a la información y la participación del público en la toma de decisiones aumentan la calidad y la puesta en práctica de las decisiones, contribuyen a la toma de conciencia del público con respecto a las cuestiones ambientales, dan al público una oportunidad de expresar sus preocupaciones y permiten a las autoridades públicas tomar debida cuenta de dichas preocupaciones.”<sup>47</sup> Como han encontrado los investigadores, la demanda pública de leyes de protección ambiental depende en gran medida del acceso a la información que los grupos de ciudadanos necesitan para defender sus posturas ante el tribunal de la opinión pública.<sup>48</sup>

Proponemos que los ministerios de medio ambiente inicien sus actividades de recopilación de información con un

registro de la emisión y transferencia de contaminantes. La contaminación es el hilo común que atraviesa la trama de la mayoría de los problemas ambientales del mundo, y el conocimiento de su producción y distribución es de importancia vital para comprender las condiciones ambientales nacionales y pronosticar los efectos transfronterizos. Sin embargo, esto no puede hacerse de la noche a la mañana y los países de todas las Américas tienen niveles muy diferentes de supervisión y gestión ambiental. Por ejemplo, una de las fuentes mayores de conflicto en la CCA ha sido la incapacidad de México de participar en el Registro de Liberación y Transferencia de Contaminantes de Norteamérica, debido a su infraestructura ambiental más débil. Un funcionario ambiental de alto nivel se lamentaba de que Estados Unidos necesitara 15 años para formular sus disposiciones sobre el inventario de registro de contaminantes tóxicos y luego pidió a México que implantara el suyo en menos de un tercio de ese tiempo.<sup>49</sup> Las asimetrías no deberían ser una excusa para que los países pobres permanezcan a la zaga de los industriales, sino más bien un estímulo para iniciativas de cooperación.

#### *Asistencia técnica coordinada y creación de capacidad*

Para que los países firmantes del ALCA cumplan las obligaciones esbozadas más arriba, necesitan estar mejor educados en la gestión ambiental y tener una mejor infraestructura ambiental; un esfuerzo internacional para crear estos regímenes requiere, pues, una gran asistencia técnica. Lamentablemente, hay un largo historial de casos, en particular en el ámbito comercial, en el que los países industriales han pedido (u obligado) a los países pobres a aceptar ciertas obligaciones de desempeño en tanto demuestran poca disposición a proporcionar ayuda para cumplirlas. Gran parte del debate político durante el período conducente a la

Reunión Ministerial de Doha de la OMC se concentró en la necesidad de proporcionar asistencia técnica.<sup>50</sup>

Desde 1996, el Banco Mundial, la OMC, el Fondo Monetario Internacional, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la Comisión Internacional de Comercio han colaborado para proporcionar a los países miembros de la OMC la asistencia técnica que necesitan para cumplir sus obligaciones. Este marco integrado fue revisado en el año 2000, después de un análisis realizado por las seis entidades básicas para orientar mejor su actividad en la asistencia técnica a fin de atender las necesidades concretas de los países en desarrollo y ampliar el nivel de comercio.<sup>51</sup> Un proyecto análogo, el Programa Conjunto de Asistencia Técnica Integrada, está concentrado más específicamente en abordar las necesidades de los países de África. Y a través del Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC, el personal de la Secretaría ha coordinado asistencia técnica adicional y creación de capacidad para los países miembros más pobres de la organización.

Para crédito suyo, el Comité Tripartito del ALCA ha concentrado desde hace tiempo su atención en esta importante cuestión. Uno de los fines principales del comité es proporcionar apoyo analítico, técnico y financiero al proceso de negociación, en particular para las economías más pequeñas del hemisferio. El comité ha realizado una encuesta de los países firmantes del ALCA para determinar sus necesidades de asistencia técnica y ha incluido una base de datos de programas de asistencia técnica relacionados con el comercio en sus páginas en la Red.<sup>52</sup> El Grupo Consultivo Sobre Economías Pequeñas del ALCA también contribuye a asegurar que los países pobres tienen los

recursos que necesitan para participar plenamente en el proceso de negociación.

Aun cuando los programas de asistencia técnica han aumentado la capacidad de los países en desarrollo de participar en acuerdos de comercio, se necesita hacer más a fin de mejorar su capacidad de proteger el medio ambiente. Las iniciativas descritas más arriba para la evaluación ambiental nacional y la información ambiental hemisférica – así como mejoras en la infraestructura ambiental, mejor legislación ambiental y mayor capacidad de ejecución – serán, en gran medida, imposibles sin un compromiso por parte de los países industriales (en particular Canadá y los Estados Unidos), las organizaciones internacionales y el sector privado para ayudar a los países en desarrollo.

Hay que esforzarse también por promover la asistencia técnica y la transferencia de tecnología del sector privado a los gobiernos de los países en desarrollo. Aun cuando la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales crea oportunidades para las empresas canadienses y estadounidenses, también crearán nuevas oportunidades para los gobiernos de los países pobres en lo que respecta a proporcionar servicios importantes para sus ciudadanos. Servicios tales como el tratamiento de los desechos peligrosos y aguas residuales escasean y, tal como se advirtió supra, esta escasez ha afectado gravemente a la salud del medio ambiente y del ser humano. Las empresas del norte están deseosas de entrar en nuevos mercados; mediante el empleo de trabajadores locales, pueden crear las circunstancias que ayuden a promover especializaciones locales en los países en desarrollo.

De igual forma, las empresas canadienses y estadounidenses son líderes en la tecnología “verde,” que reduce los costos y aumenta la productividad de los

fabricantes en tanto mejora el medio ambiente. Algunas de las empresas incluidas en *Fortune* 500 han comenzado a utilizar “plantas de emisiones cero” en las que todos los productos residuales se reciclan y reutilizan, ahorrando dinero tanto en insumos como posteriormente en medidas de remedio ambiental. Empresas que utilizan lo que se conoce como “servicios de gestión de productos químicos”, por ejemplo, declaran ahorros de 5 a 25 por ciento debido a las reducciones de los costos generales durante el ciclo de vida de los productos químicos.<sup>53</sup>

Los países que participan en las negociaciones también pueden considerar el fomento apropiado de normas privadas voluntarias – tales como las normas de gestión ambiental ISO 14000 emitidas por la Organización Internacional de Normalización – que ofrecen una amplia gama de métodos de muestreo, pruebas y análisis para combatir retos ambientales concretos afrontados por las empresas privadas y los servicios públicos, así como un marco estratégico para hacer frente a las cuestiones ambientales. Cuando un país adopta las normas ISO, puede conducir a una infusión de tecnología y capacidad ampliada entre los reguladores y científicos. Las empresas que compiten sobre la base de disposiciones ambientales relajadas pueden mostrarse poco dispuestas a adoptar las normas de ISO, pero muchas otras compañías, en particular las que están a la zaga en prácticas globales óptimas, pueden comprender que les es posible mejorar sus resultados financieros y ambientales cumpliendo las normas para la certificación ISO. Aunque el sector privado puede hacer contribuciones importantes mediante el mejoramiento de la capacidad ambiental y la tecnología en los países en desarrollo, es en esta área – cambiar la mentalidad de los grupos constituyentes que identifican las

utilidades con la degradación ambiental— donde las empresas privadas pueden tener su mayor efecto.

#### *Un papel eficaz para la sociedad civil*

La Convención de Aarhus, que describimos anteriormente, hace más que garantizar a los ciudadanos europeos acceso a información ambiental. También reconoce que “los ciudadanos deben...tener derecho a participar en el proceso de toma de decisiones y tener acceso a la justicia en cuestiones ambientales” y que “a este respecto... los ciudadanos pueden necesitar asistencia a fin de ejercer sus derechos.”<sup>54</sup> Ciertamente, la participación de la sociedad civil es absolutamente necesaria para el establecimiento de regímenes nacionales de protección ambiental. No solo existe una gran cantidad de conocimientos especializados fuera de las instituciones gubernamentales, sino que la participación ciudadana es importante para legitimar dichos regímenes y como medio de mantener a los gobiernos fieles a sus promesas. Las organizaciones no gubernamentales han sido importantes actores en toda una serie de negociaciones internacionales, desde el medio ambiente hasta el control de armamentos, y su participación garantiza una cierta medida de responsabilidad democrática. Aunque reconocemos que la Cumbre de las Américas es principalmente un proceso intergubernamental, creemos que los gobiernos deberían habilitar a la sociedad civil de dos formas: con un papel consultivo formal y con un mecanismo para la presentación de quejas de los ciudadanos.

El comité consultivo público debería estar integrado por ciudadanos de países firmantes del ALCA que son designados por sus gobiernos, y los ciudadanos deberían tener amplias oportunidades para comentar en las selecciones. Un buen modelo es el Comité Consultivo Público

Conjunto del CCA (JPAC). Aunque el JPAC es una parte oficial de la estructura decisoria del CCA junto con su Consejo y Secretaría, el JPAC no tiene autoridad legislativa o de ejecución formal. Puede asesorar al Consejo sobre cualquier cuestión dentro del ámbito del Convenio sobre Cooperación Ambiental de Norteamérica (NAAEC) y sobre la ejecución y elaboración adicional del convenio.<sup>55</sup> Además, puede utilizar la posición ventajosa que ocupa para atraer la atención pública a temas importantes. El NAAEC también proporciona comités consultivos nacionales que creemos deberían ser establecidos para proporcionar asesoramiento a los ministerios nacionales de medio ambiente y garantizar el escrutinio público de dichos ministerios. Durante las negociaciones, un comité consultivo público puede proporcionar una ayuda enorme debido a que sus miembros tienen con frecuencia acceso a información pertinente o a institutos de investigación.

También recomendamos que los gobiernos negocien disposiciones que permitan a los ciudadanos presentar quejas escritas contra sus gobiernos por no hacer cumplir las leyes ambientales ante un defensor del pueblo u órgano judicial independiente. Con una importante modificación, este principio se marca óptimamente en los Artículos 14 y 15 del NAAEC, que permiten a los ciudadanos de cualquier parte presentar una queja a la Secretaría del CCA y requiere que los gobiernos respondan a documentación válida dentro de un período de tiempo designado, produciendo un registro real de lo que se ha hecho público por un voto de dos terceras partes del Consejo.<sup>56</sup> La Corporación Internacional de Finanzas, el Banco Mundial y otras instituciones internacionales tienen foros independientes a los que las partes no gubernamentales lesionadas pueden aportar reclamaciones en el sentido de que

la organización o un miembro está incumpliendo las normas y disposiciones de la organización. Creemos que este principio debería mantenerse aquí también.

La modificación del enfoque de los Artículos 14 y 15 que proponemos eliminaría las posibilidades de sanciones comerciales emanadas de una investigación y publicación. Con la excepción del acuerdo entre Estados Unidos y Jordania, no se ha repetido el uso de las medidas comerciales para corregir una mala ejecución de las leyes ambientales. En su acuerdo bilateral con Costa Rica, Canadá llegó a la conclusión de que dicho enfoque trascendía la capacidad de Costa Rica. Incluso en la alternativa más ambiciosa al enfoque de sanciones, el acuerdo entre Chile y Canadá, los ministerios que incumplen el acuerdo pagan una multa por incumplimiento y los ingresos procedentes de dichas multas se utilizan para crear capacidad de ejecución.

La diferencia principal aquí es la de que las causas son presentadas por los ciudadanos con fines de remedio, no de retribución. En vez de provocar conflictos comerciales, el fin de dichas condiciones es promover las instituciones en los países del hemisferio – de por sí la primera meta emanada de la cumbre de Miami – y habilitar a los ministerios de medio ambiente en el seno de los gobiernos nacionales. El elemento disuasivo que promueve cumplimiento de las leyes ambientales legisladas no es la amenaza de restricciones comerciales sino más bien la persuasión moral, y los medios de remedio no son la coacción sino la asistencia técnica.

### **De aquí a allí**

Será difícil iniciar tales negociaciones ambiciosas para potenciar a los gobiernos nacionales de forma que puedan establecer y aplicar sus propias normas elevadas de

protección ambiental. Como indicamos supra, hay una enorme renuencia entre los países firmantes del ALCA a abordar el medio ambiente en el contexto de las negociaciones comerciales. Cuando se combina con el nivel de descontento sentido por los grupos de la sociedad civil con respecto a estas negociaciones, las partes afectadas tienen la tendencia a mantener el statu quo. Tras decir esto, por razones tanto políticas como económicas, creemos que las negociaciones paralelas vinculadas son esenciales.

Para lanzar estas negociaciones en la reunión ministerial del ALCA de octubre de 2002, proponemos que los funcionarios del gobierno den instrucciones a la OEA, a la CEPAL y al BID para que proporcionen la arquitectura institucional necesaria para administrar estas negociaciones. Si bien reconocemos que estas instituciones carecen de muchas de las aptitudes que se requieren para coordinar estas negociaciones, por tres razones prácticas encarecemos a los gobiernos que consideren ampliar su mandato. Primero, a través de su trabajo como miembros del Comité Tripartito del ALCA son actores familiares entre los países del ALCA y tienen una comprensión profunda de las conversaciones y su historial. El conocimiento de las negociaciones comerciales por parte de las organizaciones aumentará los vínculos políticos entre las dos series de negociaciones, vínculos que han de existir para garantizar una conclusión eficaz de cualquier negociación.

Segundo, debido a las competencias diversas de las organizaciones, éstas estarán singularmente capacitadas para equilibrar las prioridades del desarrollo, el medio ambiente y el comercio con un mandato ampliado. Por ejemplo, el programa ambiental de la CEPAL ya es responsable de coordinar la asistencia a los países latinoamericanos proporcionada por el PNUD y el PNUMA. Tercero, por

conducto del BID, los negociadores tendrían acceso directo a fondos de desarrollo.

Ciertamente, un papel vital de las tres organizaciones será coordinar mejor y concentrar la asistencia y el financiamiento de los proyectos en una serie de direcciones. Los préstamos y donaciones para proyectos ambientales en las Américas procedentes de instituciones multilaterales – el BID, el Grupo del Banco Mundial, el PNUD y el PNUMA – ascienden a un total de más de 1.000 millones de dólares anuales.<sup>57</sup> Para mejorar la eficiencia y dirigir los recursos adonde se necesiten más, éstos fondos deberían coordinarse, quizás por conducto del órgano de la CEPAL que ahora supervisa los fondos del PNUD y el PNUMA. Las organizaciones también podrían coordinar la asistencia bilateral, en particular la procedente del Canadá y de los Estados Unidos, a los países pobres del hemisferio. Para asegurar que los fondos se empleen bien, los principales donantes nacionales y organizaciones internacionales deberían crear una junta que asesore a las instituciones del Comité Tripartito.

El paso final consiste en institucionalizar el acuerdo en alguna forma de órgano permanente. En la Quinta Reunión Ministerial del ALCA celebrada en 1999, los países miembros convinieron en iniciar conversaciones relacionadas con la arquitectura del convenio comercial.<sup>58</sup> Una arquitectura duradera también es importante para el convenio paralelo, debido a que compromisos ambientales previos, tales como los concertados en las Cumbres de las Américas, han fracasado en ausencia de un órgano políticamente responsable de su ejecución.

Aunque la forma institucional final deberá determinarse, naturalmente, por decisión de los gobiernos que participen en la negociación, estos tienen varias opciones.

Podrían organizar una pequeña secretaría nueva para recopilar información, coordinar la asistencia técnica y escuchar las quejas de grupos de ciudadanos. Esas funciones podrían trasladarse a la división de medio ambiente de una o más de las instituciones – probablemente bien sea la OEA o la CEPAL – o podría pedirse al propio consorcio ad hoc que continuara su mandato después de concluidas las negociaciones. Los negociadores podrían examinar la arquitectura que está construyendo ahora el Comité Técnico sobre Cuestiones Institucionales del ALCA para que le sirva de guía. Entretanto, la naturaleza exacta de la institución carece de importancia; lo que es importante es el que los países del Hemisferio Occidental convengan en institucionalizar su asociación ambiental en un órgano formal, activo y bien financiado.

Para concluir un convenio paralelo en solo tres años, al mismo tiempo que se concluye el ALCA, los países deberían comenzar a negociar tan pronto como sea posible. El punto de partida inicial coincidiría con la próxima Cumbre de las Américas; no obstante, debido a que ésta no está programada sino para 2005, el lanzamiento de las negociaciones entonces no daría a los países tiempo para completarlas al mismo tiempo que el ALCA. Más bien, recomendamos que los países inicien estas negociaciones durante la Reunión Ministerial del ALCA de octubre de 2002 en Ecuador, donde los negociadores deberían complementar su emisión de un segundo proyecto de texto de convenio comercial anunciando el inicio de las negociaciones sobre el medio ambiente. Reconocemos plenamente que es raro que ministros de comercio y finanzas tales como los que controlan el proceso del ALCA consideren la vinculación del resultado de sus propias negociaciones con las que directamente abordan el medio ambiente. Sin embargo,

es precisamente el hecho de que no están dispuestos a hacer esta vinculación lo que pone tan en peligro sus propias negociaciones, y respetuosamente les animamos a reconsiderar su resistencia. Hacia tal fin, los ministros de medio ambiente y los grupos de la sociedad civil deberían comenzar a trabajar con los funcionarios de comercio y finanzas para desarrollar la lógica política necesaria para abordar la cuestión ambiental.

### **Un compromiso necesario**

Para lograr el desarrollo sostenible, los países del hemisferio occidental necesitan regímenes de protección ambiental sólidos. Un régimen es más que una serie de leyes. Ciertamente, muchos países tienen buena legislación en los libros, incluso a medida que se deteriora su medio ambiente. La legitimidad de un régimen se basa en sus procesos, en sus poderes y en su popularidad. Hacia tales fines, los países necesitan mejorar rápidamente sus infraestructuras ambientales, que reducen la contaminación, protegen la biodiversidad y proporcionan servicios ambientales a los ciudadanos. Los ministerios de medio ambiente necesitan los fondos, el personal y la tecnología de que carecen actualmente para ejecutar sus mandatos. Y los grupos de ciudadanos necesitan ser educados acerca de los retos ambientales que afrontan sus países y ser habilitados para desempeñar un papel activo en el proceso regulatorio.

Creemos que la continua viabilidad del modelo de integración regional contemplado en la primera Cumbre de las Américas de 1994 exige un acuerdo internacional para ayudar a los países a erigir regímenes nacionales de protección ambiental basados en los principios que se describen más arriba. La frágil coalición que apoya el libre comercio en Canadá y los Estados Unidos se desmoronará si las palabras y los hechos que promueven la protección ambiental no acompañan al

ALCA. Y el crecimiento económico en América Latina – impulsado en parte por la liberalización del comercio y la inversión – está produciendo consecuencias ambientales que no son sostenibles para sociedades saludables.

La propuesta que se esboza en esta ponencia representa una solución de compromiso que debería ser aceptada tanto por las economías industriales como por las economías en desarrollo del hemisferio. Los países latinoamericanos tendrán que reconocer los amplios vínculos que existen entre el comercio y el medio ambiente y permitir un alto nivel de participación pública en el proceso normativo. Pero, a cambio, sus compromisos serán respaldados por los recursos financieros de los países ricos y organizaciones internacionales, serán administrados por instituciones en las que ellos confían y aumentarán su capacidad para hacer frente a amplias necesidades, no solo a las relacionadas con el comercio. Los ecologistas en Canadá y los Estados Unidos no tendrán amplios poderes para penalizar a los países con sanciones comerciales, pero ofreciendo recompensas de asistencia técnica lograrán resultados de protección ambiental más tangibles que los que obtendrían aplicando sanciones.

Sin negociaciones en curso sobre el comercio, habrá poca motivación para que los países en el hemisferio occidental hagan los sacrificios políticos necesarios para debatir seriamente un convenio destinado a crear capacidad nacional para protección del medio ambiente. Pero sin un convenio paralelo sobre el medio ambiente, esas mismas conversaciones comerciales muy meritorias pueden peligrar por la fuerte y creciente reacción popular contra las fuerzas de la globalización económica que ignoran los objetivos de la política social. Esperamos que los gobiernos en este hemisferio, que hasta la fecha se han resistido a la vinculación del comercio con el medio

ambiente, reconozcan este vínculo vital entre la política del comercio y la política del medio ambiente antes de que sea demasiado tarde.

---

## Notas

- <sup>1</sup> La última de estas Cumbres, la Reunión de Jefes de Estado Americanos, se celebró en Punta del Este, Uruguay, en abril de 1967. Cuba es el único país del hemisferio excluido del actual proceso de la Cumbre de las Américas.
- <sup>2</sup> Judy Keen, "Summit Throws Open Door to Trade in Americas," *USA Today*, 12 de diciembre de 1994, pág. 10A.
- <sup>3</sup> En la Cumbre de las Américas de abril de 2001 celebrada en la ciudad de Quebec, los jefes de estado de los 34 países miembros del ALCA se comprometieron a concluir negociaciones para enero de 2005, lo cual permitirá que el acuerdo entre en vigor para diciembre de ese año, a más tardar. En la reunión ministerial del ALCA que se celebró ese mismo mes en Buenos Aires, los negociadores emitieron entre corchetes un proyecto de texto del Acuerdo que sirve de base para las negociaciones que ahora se llevan a cabo en Ciudad de Panamá.
- <sup>4</sup> "Declaration of Principles," Primera Cumbre de las Américas, Miami, 9–11 de diciembre de 1994.
- <sup>5</sup> Véase, por ejemplo, el resumen del debate sobre comercio internacional en el Foro Social Mundial celebrado en Porto Alegre, Brasil, el 1 de febrero de 2002. Disponible en <[www.forumsocialmundial.org.br/eng/rofficial\\_ade\\_eng.asp](http://www.forumsocialmundial.org.br/eng/rofficial_ade_eng.asp)>.
- <sup>6</sup> Anthony Faiola, "Argentina Doubts Market Wisdom," *Washington Post*, 6 de agosto de 2001, pág. A1. Ni es esta resistencia creciente a la ideología del libre mercado únicamente un rasgo de los grupos de la sociedad civil; los analistas afirman que las prescripciones económicas del nuevo Presidente de Argentina, Eduardo Duhalde, pueden presentar una barrera importante para el ALCA. Véase Neil King Jr. y Damian Milverton, "Will Argentina's Turmoil Hinder Free Trade?" *Wall Street Journal*, 3 de enero de 2002, pág. A4.
- <sup>7</sup> Dani Rodrik, "The Global Governance of Trade As If Development Really Mattered," Documento de Fondo (Nueva York: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo 2001). Véase también "Joint Statement of NGOs and Social Movements" del 14 de diciembre de 2001, en el que se condena el resultado de la Reunión

- 
- Ministerial de Doha. Disponible en <<http://www.twinside.org.sg/title/ngo2a.htm>>.
- <sup>8</sup> A continuación, las referencias que se hacen en esta ponencia al medio ambiente y la protección ambiental deberían considerarse como elemento subsumido de la salud humana y de su protección.
- <sup>9</sup> “Plan of Action,” Primera Cumbre de las Américas, Miami 9–11 de diciembre de 1994, §23.
- <sup>10</sup> Alfredo Calcagno, Sandra Manuelito y Gunilla Ryd, *Proyecciones Latinoamericanas 2001–2002*, Serie Estudios Estadísticos y Prospectivos No. 16 (Santiago: CEPAL, 2002), pág. 16.
- <sup>11</sup> Fondo Monetario Internacional, *World Economic Outlook: The Global Economy after September 11* (Washington, D.C.: IMF, 2001), págs. 49, 52–53.
- <sup>12</sup> Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Banco Mundial y World Resources Institute (Instituto de Recursos Mundiales), *World Resources 2000–2001: People and Ecosystems—The Fraying Web of Life* (Washington, D.C.: World Resources Institute [Instituto de Recursos Mundiales], 2001), págs. 253, 255.
- <sup>13</sup> WHO/UNICEF Joint Monitoring Program for Water Supply and Sanitation, *Global Water Supply and Sanitation Assessment 2000 Report* (Ginebra: Consejo de Colaboración en Suministro de Agua y Saneamiento, 2000), pág. 55.
- <sup>14</sup> Pan-American Health Organization (Organización Panamericana de la Salud), “Emerging and Reemerging Infectious Diseases and Antimicrobial Resistance,” CD41/16 (Washington, D.C.: Pan-American Health Organization, 1999).
- <sup>15</sup> Jan Gilbreath, *The Environment and Trade: Predicting a Course for the Western Hemisphere Using the North American Experience* (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, 2001), págs. 34–35.
- <sup>16</sup> Rodrigo F. Contreras, “Profile of Environmental Management in Argentina and Brazil,” Environment Canada, agosto de 1997, págs. 3, 7. Disponible en <<http://www.naaec.gc.ca/english/resource/download/argbraze..doc>>.
- <sup>17</sup> Veena Jha, Anil Markandya y René Vossenaar, *Reconciling Trade and the Environment: Lessons from Case Studies in Developing Countries* (Cheltenham, Reino Unido: Edward Elgar, 1999), pág. 5.
- <sup>18</sup> Luciana Togiero de Almeida, ed., “Documento Preliminar para la XIII Reunión con Ministros de Medio Ambiente de Latinoamérica y Brasilia: Ministerio del Medio Ambiente, Secretaría de Políticas sobre el Desarrollo Sostenible, 2001, págs. 63–64, 78, 81.
- <sup>19</sup> Togiero, “Trade and Environment,” págs. 52–84.
- <sup>20</sup> Véase, por ejemplo, Banco Mundial, *Globalization, Growth, and Poverty* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2001), págs. 31–38.
- <sup>21</sup> Rodrik, “Global Governance of Trade,” pág. 22.
- <sup>22</sup> Ha-Joon Chang, “Institutional Development in Developing Countries in a Historical Perspective,” documento inédito, Facultad de Economía y Política, Universidad de Cambridge, Cambridge; Daron Acemoglu, Simon Johnson y James A. Robinson, “The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation,” documento inédito, Massachusetts Institute of Technology, Cambridge, Mass. (2000); y Rodrik, “Global Governance of Trade,” pág. 16. Rodrik también subraya la necesidad de normas de comercio global más flexibles, que permitan a los gobiernos promover el desarrollo económico nacional de forma que concuerde con sus circunstancias singulares. Dado el ámbito del presente documento, dejamos ese aspecto de la crítica de Rodrik para futuro trabajo.
- <sup>23</sup> Bernard Hoekman, “Strengthening the Global Trade Architecture for Development,” Documento de Trabajo 2757 (Washington, D.C.: Banco Mundial and Center for Economic Policy Research, enero de 2002); y J. Michael Finger, “Implementing the Uruguay Round Agreements: Problems for Developing Countries,” *The World Economy*, vol. 24, no. 9 (septiembre de 2001), págs. 1097–1108.
- <sup>24</sup> “Plan of Action,” Primera Cumbre de las Américas, §21–23.
- <sup>25</sup> “Plan of Action for the Sustainable Development of the Americas,” Cumbre de las Américas sobre Desarrollo Sostenible, Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, 7–8 de diciembre de 1996.
- <sup>26</sup> “Informe del Secretario General sobre la Ejecución de la Cumbre de Bolivia” (Washington, D.C.: Secretaría General, Organización de los Estados Americanos, 1998), pág. 47.
- <sup>27</sup> Inter-American Agency for Cooperation and Development, “About IACD Projects.” Disponible en <<http://www.iacd.oas.org/template-ingles/aboutprojects.htm>>.
- <sup>28</sup> Stephen O. Bender, Newton Cordeiro, Richard M. Huber y Richard A. Meganck, “Improving Collaboration between the World Bank and the Organization of American States on

- 
- Environmental Issues in Latin America and the Caribbean,” Documento de Debate de la OEA (Washington, D.C.: Organización de los Estados Americanos, 1999), pág. 3.
- <sup>29</sup> Togeiro, “Trade and Environment,” pág. 122.
- <sup>30</sup> Paula Puliti and Claudia Bredarioli, “Brazil Rejects U.S. Impositions on FTAA,” *O Estado de São Paulo*, 20 de septiembre de 2000. Disponible a través del Servicio de Información de Radiodifusión Extranjera. También véase “Cardoso Says FTAA Talks to Get More Difficult Now,” *Agencia Estado*, 22 de abril de 2001. Disponible a través del Servicio de Información de Radiodifusión Extranjera.
- <sup>31</sup> Jha, Markandya y Vossenaar, *Reconciling Trade and the Environment*.
- <sup>32</sup> Esta lección no se perdió para el Presidente de Brasil Fernando Henrique Cardoso, quizás el jefe de estado que habló más abiertamente contra la vinculación del comercio y el medio ambiente, que antes de entrar en la política fue economista de la escuela de “desarrollo dependiente”.
- <sup>33</sup> David Vogel, “The Politics of Trade and Environment in the United States,” Berkeley Roundtable on the International Economy Working Paper 94 (julio de 1999). Disponible en <<http://brie.berkeley.edu/~briewww/pubs/wp/wp94.htm>>.
- <sup>34</sup> Max Baucus, “Moving Ahead on Fast Track,” observaciones ante la Fundación Nueva América (en el Edificio de Oficina del Senado Dirksen, Washington, D.C., 11 de octubre de 2001).
- <sup>35</sup> H.R. 3005, “Bipartisan Trade Promotion Authority Act of 2001,” Sec. 2(c)(4).
- <sup>36</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos), “Assessing the Environmental Effects of Trade Liberalization Agreements” (París: Organization for Economic Cooperation and Development, 2000); C. Line Carpentier, Scott Vaughan, Jane Barr y Zacchary Patterson, “Understanding and Anticipating Environmental Change in North America: Building Blocks for Better Public Policy [borrador]” (Montreal: North American Commission for Environmental Cooperation, Environment, Economy, and Trade Division, 2001); Kevin Gallagher, Frank Ackerman y Luke Ney, “Environmental Reviews of Trade Agreements: Assessing the North American Experience [Segundo borrador]” (Montreal: North American Commission for Environmental Cooperation, 2001); Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), *Reference Manual for the Integrated Assessment of Trade-Related Policies* (Nueva York: PNUMA, 2001); Oficina del Representante Comercial de Estados Unidos, “Report of the Quantitative Analysis Working Group to the FTAA Interagency Environment Group,” octubre de 2001. Disponible en <<http://www.ustr.gov/environment/analysis.pdf>> y Gobierno de Canadá, “Framework for Conducting Environmental Assessments of Trade Agreements” (Ottawa: Environment Canada, 2000).
- <sup>37</sup> PNUMA, *Reference Manual*, pág. 5.
- <sup>38</sup> World Trade Organization (Organización Mundial de Comercio), “Ministerial Declaration,” WT/MIN(01)/DEC/1, 14 de noviembre de 2001, pág. 2.
- <sup>39</sup> Organization for Economic Cooperation and Development (Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos), “Assessing Environmental Effects,” págs. 14–15.
- <sup>40</sup> Organization for Economic Cooperation and Development, “Assessing Environmental Effects,” pág. 12.
- <sup>41</sup> Advertimos que los modelos tanto canadiense como estadounidense para realizar evaluaciones ambientales de convenios comerciales dependen de sus ministerios de comercio para supervisar el proceso. Creemos que esta responsabilidad debería estar en los ministerios de medio ambiente, por dos razones. Primero, los ministerios de comercio carecen de la competencia técnica en ésta área. Segundo, debido a que los intereses de los ministerios de comercio pueden en realidad verse dañados por la información obtenida durante la evaluación ambiental, su influencia sobre el resultado puede utilizarse para subvalorar las recomendaciones normativas emanadas de la evaluación. Esto fue lo que ocurrió en los Estados Unidos cuando en 1999 se realizó una evaluación ambiental de la propuesta para acelerar la liberalización arancelaria en el sector de la silvicultura del Foro de Cooperación Económica Asia-Pacífico.
- <sup>42</sup> Yeti Caterer, “Who Makes Policy and How? The Case of Community-Based Natural Resource Management in Southern Africa,” ponencia principal para un taller sobre apoyo a la información para la política de gestión de los recursos naturales patrocinada por el Centro Técnico de Cooperación Agrícola y Rural (ACP-EU) (Wageningen, Países Bajos, 26–29 de enero de 1999), pág. 47.
- <sup>43</sup> Comisión Norteamericana de Cooperación Ambiental, “Four-Year Review of the North American Agreement on Environmental Cooperation: Report of the Independent Review Committee” (Montreal: Comisión Norteamericana de Cooperación Ambiental, 1998).

- 
- <sup>44</sup> Inter-American Biodiversity Information Network, <<http://www.iabin.org/intro?pilot>>.
- <sup>45</sup> Deborah Shapely, "Weathering Disasters," *Washington Post*, 12 de agosto de 2001, pág. B1.
- <sup>46</sup> Administración Nacional Atmosférica y Oceánica de Estados Unidos, "Program Elements & Activities," <<http://www.ogp.noaa.gov/programs/index.htm>>.
- <sup>47</sup> Preámbulo, Convención sobre Acceso a la Información, Participación Pública en la Toma de Decisiones y Acceso a la Justicia en Cuestiones Ambientales, firmada en Aarhus, Dinamarca [de aquí en adelante llamada la Convención de Aarhus], 25 de junio de 1998.
- <sup>48</sup> Jha, Markandya y Vossenaar, *Reconciling Trade and the Environment*, pág. 104.
- <sup>49</sup> Gilbreath, "Environment and Trade," pág. 33. En meses recientes, México se ha aproximado al cumplimiento de sus obligaciones de registro de liberación y transferencia de contaminantes. Véase "PRTR Legislation is Put Back on Track in Mexico," *EcoAméricas*, vol. 4, no. 3 (enero de 2002), pág. 1.
- <sup>50</sup> Véase, por ejemplo, John Audley y Ann M. Florini, *Overhauling the WTO: Opportunity at Doha and Beyond*, Documento de Política no. 6 (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 2001).
- <sup>51</sup> World Trade Organization, Subcommittee on Least-Developed Countries, "Review of the Integrated Framework: Communiqué from Heads of Six Core Agencies," WT/LDC/SWG/IF/2, 12 de julio de 2000.
- <sup>52</sup> El sitio de la red del Comité Tripartito del ALCA es <[www.ftaa-alca.org](http://www.ftaa-alca.org)>.
- <sup>53</sup> Chemical Strategies Partnership, *Chemical Management Services Industry Report 2000*, Executive Summary (San Francisco: Chemical Strategies Partnership, 2000), pág. 2.
- <sup>54</sup> Preámbulo, Convención de Aarhus.
- <sup>55</sup> Convenio Norteamericano sobre Cooperación Ambiental entre el Gobierno de los Estados Unidos de América, el Gobierno de Canadá y el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 16(4), 1 de enero de 1994.
- <sup>56</sup> Comisión Norteamericana de Cooperación Ambiental, *Bringing the Facts to Light: A Guide to Articles 14 and 15 of the North American Agreement on Environmental Cooperation* (Montreal: Comisión Norteamericana de Cooperación Ambiental, 2000). Incluso si tales quejas no son muy comunes, creemos que la amenaza de escrutinio público tendrá un efecto disuasor sobre los funcionarios del gobierno que tratan de socavar las leyes ambientales.
- <sup>57</sup> Esta es una suma elevada, si no totalmente suficiente para la tarea. El propio BID aprobó

---

préstamos de US\$ 531 millones en 2000 para 14 proyectos de recursos naturales y medio ambiente y empleó US\$ 27 millones en operaciones de cooperación técnica en cobertura de áreas tales como la producción limpia, energía, gestión forestal, ordenamiento de recursos hidráulicos y ecoturismo. En el año fiscal 2001, el Banco Mundial y la Asociación de Desarrollo Internacional financiaron US\$ 458,7 millones en proyectos ambientales en América Latina y el Caribe, así como US\$ 293 millones en proyectos de agricultura y US\$ 120,9 millones en proyectos de suministro de agua potable y saneamiento con repercusiones ambientales. El PNUD y el PNUMA administran el Mecanismo Ambiental Global (GEF, por su sigla en inglés). En América Latina y el Caribe, el GEF está financiando 78 proyectos de biodiversidad por un total de US\$ 162 millones; 56 programas regionales de cambio climático por un total de US\$ 63,5 millones; cuatro programas de conductos de agua por un total de US\$ 18,2 millones; un programa de Ciudadanía Ambiental Global con US\$ 3,2 millones; y un programa de agotamiento del ozono de US\$ 1,9 millones. Véase Banco Interamericano de Desarrollo, *2000 Annual Report* (Washington, D.C.: IDB, 2001), pág. 29; Banco Mundial, *The World Bank Annual Report 2001: Volume 1, The Year in Review* (Washington, D.C.: Banco Mundial, 2001), pág. 89; y "PNUD-GEF Operations: Latin America & the Caribbean," <[www.PNUD.org/gef/portf/lac.htm](http://www.PNUD.org/gef/portf/lac.htm)>.

<sup>58</sup> "Declaración de Ministros," Quinta Reunión Ministerial de Comercio, Toronto, 4 de noviembre de 1999, §9. Disponible en <[www.ftaa-alca.org/ministerials/minis\\_e.asp](http://www.ftaa-alca.org/ministerials/minis_e.asp)>.

CARNEGIE ENDOWMENT FOR  
INTERNATIONAL PEACE  
1779 Massachusetts Avenue, NW  
Washington, DC 20036  
Phone 202-483-7600  
Fax 202-483-1840  
[www.ceip.org](http://www.ceip.org)

---

## Acerca de *Carnegie Endowment*

*Carnegie Endowment for International Peace* es una organización privada, sin fines de lucro, que se dedica a fomentar la cooperación y promover la participación activa internacional de los Estados Unidos. Fundada en 1910, su labor es no partidista y está orientada a alcanzar resultados prácticos.

Mediante la investigación, publicaciones, reuniones y, de vez en cuando, la creación de nuevas instituciones y redes internacionales, los asociados de *Carnegie Endowment* configuran criterios normativos novedosos. Sus intereses abarcan regiones geográficas y las relaciones entre gobiernos, empresas, organizaciones internacionales y la sociedad civil, y se concentran en las fuerzas económicas, políticas y tecnológicas que impulsan el cambio mundial.

Por intermedio de su Centro Carnegie de Moscú, *Carnegie Endowment* contribuye a establecer una tradición de análisis de la política pública en los estados de la antigua Unión Soviética y a mejorar las relaciones entre Rusia y los Estados Unidos. *Carnegie Endowment* publica *Foreign Policy* [Política Exterior], una de las más destacadas revistas del mundo sobre política y economía internacional, leída en más de 120 países, en varios idiomas.

**El Programa de Política Mundial** aborda los retos normativos generados por los procesos globalizantes del cambio económico, político y tecnológico. Los proyectos de investigación comprenden muchas esferas, incluida la proliferación de armas de destrucción masiva, un mayor movimiento internacional de personas, las consecuencias de la revolución de la información, la consolidación de la

---

democracia y el imperio de la ley, la desigualdad y la reforma económica, y el papel internacional cambiante de la empresa privada.

El programa reconoce que la globalización, aunque por naturaleza es un fenómeno universalizante, se extiende por el mundo de forma desigual y produce así efectos muy diferentes, tanto positivos como negativos. El programa se concentra en integrar el programa emergente de política mundial dentro de las preocupaciones de seguridad tradicionales y también tiende a incrementar la comprensión de la globalización por parte del público.