

Estudios del CURI

***MEDIO AMBIENTE Y COMERCIO:
PAUTAS DE POLÍTICA PARA LA NEGOCIACIÓN
INTERNACIONAL***

Fernando González Guyer

***Consejo Uruguayo
para las Relaciones Internacionales***

18 de julio de 2008

Estudio N° 05/08

El CURI mantiene una posición neutral e independiente respecto de las opiniones personales de sus Consejeros. El contenido y las opiniones de los “Estudios del CURI” y “Análisis del CURI” constituyen la opinión personal de sus autores.



MEDIO AMBIENTE Y COMERCIO: PAUTAS DE POLÍTICA PARA LA NEGOCIACIÓN INTERNACIONAL

Fernando González Guyer M.A.*

1) ANTECEDENTES Y PLANTEO DEL PROBLEMA

El **medio ambiente** se ha convertido paulatinamente en uno de los “nuevos temas” tanto en las agendas de la negociación comercial internacional como de la integración regional.

Se desarrolla un debate acerca de los efectos que la liberalización del comercio y los procesos de integración regional habrán de tener sobre el medio ambiente de los países que se integran y sobre el medio ambiente global.

Todo el debate sobre las relaciones entre el **medio ambiente y el comercio** está fuertemente dominado por el *paradigma neo-malthusiano* consistente en creer –o postular- que existe una incompatibilidad de largo plazo entre el crecimiento económico y la salud del medio ambiente. Dicho de otra manera: que con el crecimiento del producto y del consumo la contaminación indefectiblemente aumenta, razón por la cual el producto y el consumo no podrían crecer indefinidamente sin chocar con los límites de sustentación de los ecosistemas. Este *paradigma neo-malthusiano* encontró su expresión más acabada en el Informe del Club de Roma (*The Limits to Growth*, 1972) donde, sin muchos titubeos, se nos anunciaba que **“todas las proyecciones del crecimiento conducen al colapso”** (Dennis Meadows, 1972).

Siendo una verdad generalmente admitida que la liberalización del comercio constituye un fuerte estímulo al crecimiento económico mundial –y que existe una relación positiva entre “apertura comercial” y crecimiento económico- resulta natural que los ambientalistas observen con sumo recelo los procesos de liberalización comercial y de integración regional. Se comprende pues que la OMC sea “malá palabra” en el léxico ambientalista (es frecuente ver en los muros del mundo desarrollado airadas consignas anti-OMC firmadas por grupos ecologistas). La premisa que subyace a muchos de los argumentos “ambientalistas” es simplemente **que la apertura comercial es sinónimo de mayor degradación ambiental** (según esta perspectiva, un desaceleración del crecimiento económico contribuiría atenuar a el proceso de degradación del medio ambiente).**

* El autor es Miembro del Consejo del CURI. Fue Embajador, Director para Asuntos Especiales del MRREE, Representante alterno del Uruguay ante la OEA y Presidente de la Comisión de Medio Ambiente del máximo organismo hemisférico. Representó a nuestro país en numerosas negociaciones internacionales vinculadas con el medio ambiente y el desarrollo (periodo 1987-1996). Docente de Políticas Ambientales y Negociaciones Internacionales en la Escuela Diplomática / IASE, UCUDAL, UDE, CLAEH, ORT, Facultad de Ciencias Sociales / UDELAR.

** La liberalización del comercio se asocia con **tres efectos** principales: un **efecto de composición** (cambios en la estructura productiva debidos a una mayor especialización), un **efecto de escala** (una expansión en ciertos

Existe por otra parte la muy difundida creencia de que los estándares de protección más laxos en los países en desarrollo se convierten en una fuente de “ventajas competitivas” en el mercado internacional, y que muchas industrias “intensivas en medio ambiente” emigran hacia países con marcos regulatorios más permisivos, considerados como “paraísos de la contaminación” (*pollution heavens*). Palabras como **dumping ecológico** o **eco-dumping** han sido acuñadas en los últimos años para aludir a estas supuestas ventajas competitivas que ciertas empresas o naciones podrían derivar de estándares de protección ambiental menos exigentes, o del deliberado irrespeto por el medio ambiente (se registra en este sentido un evidente paralelismo con las nociones de **dumping laboral** o **dumping social**, tan en boga en la literatura sobre comercio internacional).

De más está decir que la palabra “dumping” evoca inmediatamente la idea de “competencia desleal” y su inevitable corolario de medidas de protección (medidas correctivas) como “subsidios a la exportación”, “derechos compensatorios” u otras, destinadas a contrarrestar esas ventajas consideradas como “ilegítimas”, originadas en diferentes “costos de protección ambiental” (gastos de control y reducción de la contaminación).

Se recuerda que en el contexto de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (el NAFTA, que entró en vigor en 1994), estos asuntos llegaron a ocupar incluso el centro de la escena, al formarse una espontánea coalición de los ambientalistas con los intereses industrial-sindicales que presionó enérgicamente en favor de la introducción en el tratado de disposiciones tendientes a imponer a México estándares más estrictos de protección ambiental que se igualaran con los que rigen en los Estados Unidos. Las preocupaciones del sector industrial / sindical estadounidense -que apuntaban fundamentalmente a proteger a la industria doméstica de la competencia mexicana y a evitar que se produjera la muy temida “emigración” de industrias contaminantes hacia el vecino país del sur- confluyeron con las preocupaciones de los ambientalistas para crear un poderoso *lobby* que tuvo una considerable influencia en el proceso de negociación de este acuerdo de libre comercio (presentado por algunos como el más “verde” de todos los acuerdos regionales que se hayan negociado hasta el presente). Este tipo de alianzas tienden a repetirse en el contexto del GATT / OMC.

Quizás una de las características más salientes del proceso de “globalización” en el que nos encontramos inmersos sea precisamente una marcada tendencia a buscar una “nivelación universal del campo de juego” en las más diversas esferas de la actividad económica, política y normativa de los Estados. A esta afanosa búsqueda de una “armonización planetaria” por parte de los países centrales (países “globalizadores”) especialmente a través “condicionalidades” económicas y medidas de carácter comercial- no escapa por supuesto la esfera de los valores ni de la normativa ambiental: una especie de “igualación ecuménica” o “gran aplanadora universal”, en la que los productos de Benetton y Mac Donalds se mezclan con los valores del liberalismo y la democracia, con la protección de la propiedad intelectual, pero también con la defensa del elefante blanco o de la selva tropical.

Influyentes voces se han levantado en los Estados Unidos (incluyendo la del ex vice-presidente y Premio Nobel Al Gore) para “promover en las negociaciones comerciales multilaterales la adopción y aplicación de estándares ambientales y controles equivalentes en todas las naciones del mundo, y acordar mecanismos mediante los cuales los Estados Unidos y sus socios comerciales puedan eliminar o reducir las **desventajas competitivas** resultantes de diferentes estándares y controles ambientales nacionales” (House Resolution 371).

Lo que se busca es no ya “armonizar” los estándares ambientales de los productos (para impedir la comercialización de productos ambientalmente nocivos), sino que se va mucho más allá: lo que se pretende es “armonizar” los estándares ambientales relativos a los métodos y procesos de producción

rubros productivos y una atrofia de otros), y un **efecto técnico** (una mayor eficiencia en el uso de los recursos); M.A. Cole *et al*, 1998.

(fronteras adentro), porque es allí donde se generarían las alegadas “ventajas competitivas” derivadas de diferentes “costos” domésticos de protección.

En vista de estos antecedentes, resulta imperioso intentar desentrañar las complejas interrelaciones que existen entre **medio ambiente, crecimiento, comercio y competitividad**, para situarnos correctamente ante esta nueva problemática que habrá de ocupar en los próximos años -y quizás décadas- un lugar privilegiado en las agendas políticas y de la negociación internacional.*

Desde la óptica de las **políticas públicas**, los temas del medio ambiente en general -y del medio ambiente en sus vinculaciones con el comercio en particular- pertenecen típicamente a la categoría de problemas cuyas causas se entienden inadecuadamente y en los que, por tanto, las soluciones propuestas resultan no sólo insuficientes sino posiblemente también erróneas. Muchas de las políticas propuestas responden, como ya veremos, a una “cuestión mal planteada” (una falsa apreciación del proceso causa-efecto). Lo que se impone pues es “localizar aquellas condiciones cruciales que deberían producirse para que la implementación de la política resulte positiva” (Johan Subirats, 1989).

Para identificar esas “condiciones cruciales” es preciso antes que nada poner en evidencia las falacias implícitas en el *paradigma neo-malthusiano* que impregna profundamente el pensamiento ambiental y económico de nuestros días, distorsionando completamente nuestra comprensión de la realidad e induciéndonos a adoptar con frecuencia estrategias de acción incorrectas y hasta contraproducentes (tanto para el comercio como para el medio ambiente).

2) NUEVAS VISIONES, SOLUCIONES Y ESTRATEGIAS DE NEGOCIACIÓN

a) Crecimiento económico y medio ambiente

Comenzaremos por observar que desde la década de los ‘80 se vienen acumulando toda una serie de evidencias teóricas y empíricas que nos permiten afirmar que a partir de un cierto estadio de desarrollo (un cierto nivel de ingresos) las tendencias a la contaminación súbitamente se revierten, y los índices de contaminación ambiental tienden no a empeorar sino a mejorar sensiblemente con el crecimiento del producto. La conclusión más obvia e inquietante que se desprende de esta tesis es que el medio ambiente sano (la naturaleza impoluta) que fue en el pasado un privilegio de los países infra-industrializados del Sur -uno de los pocos privilegios que la pobreza podía dar-, se ha transformado imperceptiblemente en un “lujo” que sólo la riqueza estará en condiciones de proporcionar.

Un informe de la OCDE publicado a principios de la pasada década (*The State of the Environment*, 1991) en el que se describen los logros registrados desde 1970 en este grupo de países, presenta un conjunto de datos a la vez sorprendentes y desconcertantes. Allí se muestra inequívocamente que los países industriales han logrado mejorar notablemente la calidad del medio ambiente al tiempo que registraban un constante crecimiento económico (el crecimiento del PIB fue del 80% durante el período reseñado). Simultáneamente, en los países en desarrollo, la situación ambiental no hacía más que empeorar y agravarse.*

* En el acuerdo del GATT ni siquiera figuraba la palabra *environment* / medio ambiente. Cada vez que se planteó un conflicto entre el comercio y el medio ambiente, el GATT falló a favor del comercio (ver a este respecto el famoso caso *Atún-Delfín*). El espacio acordado al medio ambiente en la OMC ha sido -por ahora- bastante “tímido”: existe un **Comité de Comercio y Medio Ambiente** con muy limitadas prerrogativas.

* El *Environmental Performance Index* / EPI -2008 (elaborado por las Universidades de Columbia y Yale) clasifica 149 países sobre la base de 25 indicadores ambientales: los 4 países mejor “rankeados” son Suiza, Noruega, Suecia y Finlandia; los 4 peores son Mauritania Sierra Leona, Angola y Níger.

Un estudio realizado en esa misma época sobre la calidad del aire en 50 ciudades de diferentes países (Grossman y Krueger, 1991) vino a confirmar y generalizar estas tendencias. Los autores concluyen que la calidad del aire empeora hasta que el ingreso anual *per cápita* alcanza un cierto nivel, momento a partir del cual la tendencia se revierte y la situación comienza a mejorar de manera sensible y persistente.

En 1992 se sistematizan estos descubrimientos francamente contra-intuitivos (que atentaban contra el “sentido común” imperante) y se formula la “hipótesis de la intensidad del deterioro ambiental” (*intensity of environmental wear*) que grafica en una curva en forma de U invertida **, cuyo punto de “inflexión” se ubica en el entorno de los 5 / 6000 dólares de ingreso *per cápita* (de 1985). En términos simples, esto equivale a decir que, a partir de un cierto punto (un cierto nivel de ingreso), la calidad del medio ambiente **mejora** con el desarrollo económico, y que no existe una relación “simple” y “lineal” entre crecimiento y contaminación, como se acostumbraba a pensar hasta ese momento.

Lo más curioso de esta sucesión de eventos es, a mi juicio, que nadie haya advertido hasta el presente que estas novedades entrañan una verdadera revolución copernicana en nuestra forma de concebir las relaciones entre el hombre y la naturaleza. Las consecuencias son en efecto enormes, porque implican nada menos que el surgimiento de una nueva visión (un *nuevo paradigma post-malthusiano*) que nos anuncia la **existencia de una armonía esencial entre la actividad económica y la preservación del medio ambiente en el largo plazo** (una extraordinaria noticia, como cualquiera comprende).

La explicación del profundo silencio que ha rodeado tan magno descubrimiento sea quizás que, aún tratándose de una teoría “fácticamente correcta” (y fácilmente comprobable), contiene en sí misma algunos elementos que la hacen “políticamente incorrecta” e indigna de ciertos salones académicos, diplomáticos o intelectuales donde los *lobbys* ecologistas ejercen una extraordinaria influencia. La otra explicación es que el movimiento ecologista vive y se alimenta de las “malas noticias” y aborrece por tanto de las visiones optimistas (es obvio que un movimiento ecologista sin anuncios catastrofistas sería algo así como un cristianismo sin infierno). A partir de la “caída del muro de Berlín”, el fantasma del Apocalipsis ambiental vino a suplantar la amenaza del exterminio nuclear en el imaginario de los pueblos.

Lo cierto es que, aunque se acumulan los datos y las evidencias empíricas que avalan esta hipótesis de “Curva Ambiental de Kuznets” *** (en adelante “Curva Ambiental”), más allá de las intuiciones y las sospechas, no existen aún los estudios que nos muestren de manera articulada y coherente **porqué** y **cómo** se produce el “quiebre” de las tendencias al deterioro ambiental cuando las economías ingresan en una fase del desarrollo que podríamos denominar “madura”.

Nosotros presentamos nuestras propias conclusiones a la manera de un *análisis de flujos* (ver Cuadro Anexo), y luego de ensayar algunas explicaciones primarias de este “fenómeno” que aparentemente desafía los principios de la “lógica convencional”, intentaremos sacar una serie de conclusiones y lineamientos de política útiles en el ámbito de las negociaciones comerciales.

** Conocida en la literatura reciente como la “Curva Ambiental de Kuznets”. *Simon Kuznets* (Premio Nobel de economía en 1971) formuló la siguiente hipótesis: al inicio del proceso de desarrollo las economías presentan una distribución del ingreso bastante equitativa, sin embargo, conforme el proceso avanza, esta relación equidad / ingreso comienza a deteriorarse hasta alcanzar un nivel máximo. A partir de tal punto el nivel de equidad comienza a mejorar conforme aumenta el ingreso. La “Curva Ambiental de Kuznets” es una extrapolación de dicha hipótesis al campo del medio ambiente.

*** ver *The Skeptical Environmentalist: Measuring the Real State of the World*; Bjorn Lomborg (2001)

Lo poco que sabemos por el momento nos permite entrever que el pasaje del “círculo vicioso” de la degradación ambiental al “círculo virtuoso” de la preservación del medio ambiente se produce como una resultante de las siguientes condiciones cruciales y sus consiguientes efectos:

- La calidad del medio ambiente mejora en función directa del aumento de su **demanda social** (esto es, el “valor social” que el público le asigne a la calidad del medio ambiente o a determinados “bienes ambientales”, y su disposición a “pagar” por ellos);
- El **valor social** es una medida subjetiva (es decir que la “calidad del medio ambiente” y el “valor” que se le atribuye a determinados bienes ambientales está sujeta a percepciones sociales e históricas subjetivas, y no son un “valor inmanente”, que pueda definirse *a priori*, en función de una escala preestablecida). Dicho de otra manera: la contaminación será tolerada mientras los beneficios que de ella se deriven sean percibidos como un “valor superior” por parte del público (ej., prefiero soportar los gases que emanan del caño de escape de los autos y no tener pagar por los costos extras de un catalizador, etc., etc.).
- La **demanda social de calidad ambiental** (en adelante “demanda social”) varía en función principalmente de los **niveles de ingreso** de una población dada (medidos en términos de PIB *per cápita*, aunque nos permitimos suponer que su adecuada distribución ejerza también una positiva influencia), y del grado de educación y **conciencia ambiental** imperante en la sociedad;
- Los niveles de educación y **conciencia ambiental** suelen guardar una estrecha relación con los niveles de ingreso, aunque puedan denotar grados relativos de autonomía en ciertos casos (un buen ejemplo es la ciudad de Curitiba / Brasil que le lleva considerables ventaja al resto del país en estas materias);
- La **demanda social** se expresa directamente en el mercado: los consumidores se abstendrán de ciertas prácticas o consumos, y privilegiarán otros (ej. no arrojarán basura en espacios comunes o públicos, preferirán los envases reciclables a los no-reciclables, etc., etc.);
- Un aumento en la **demanda social** conduce asimismo a la adopción de **medidas de protección ambiental** (en adelante “medidas de protección”) que se pueden dividir básicamente en dos grandes categorías: medidas anticipatorias (de prevención de daños futuros), y medidas reactivas (de reparación de daños pasados). La creciente **demanda social** provoca:
 - a) una proliferación de normas e instrumentos regulatorios y de mercado;
 - b) el establecimiento de “derechos de propiedad” sobre los bienes ambientales escasos;
 - c) inversiones dirigidas a reparar los daños pasados y prevenir los daños futuros.
- Las medidas tendientes a **hacer cumplir** la normativa ambiental (*enforcement*) también serán directamente proporcionales a la **demanda social** existente (esto equivale a decir que la introducción de una normativa ambiental exigente, en ausencia de una demanda social suficiente, resultará indefectiblemente en un incumplimiento generalizado de la norma).
- Cabe sin embargo destacar que la traducción de la **demanda social** en **medidas de protección** efectivas se encuentra “mediatizada” por mecanismos democráticos y de participación ciudadana, sin los cuales la **demanda social** no se traducirá –o se traducirá muy imperfectamente- en **medidas de protección ambiental** (es justamente este “déficit democrático” el que vendría parcialmente a explicar la deplorable situación ambiental imperante en los antiguos países socialistas de la Europa del este).

- Las **medidas de protección** y la propia **demanda social** serán un reflejo -y se adecuarán- a la **dotación de recursos ambientales** disponibles en un país dado (a su escasez o abundancia): en condiciones normales, no es dado esperar que se manifieste una elevada **demanda social** respecto a un recurso ambiental que se nos ofrezca en sobreabundancia (en tal sentido, no hay como que a uno lo estén ahorcando para apreciar las ventajas de la libre respiración...).
- Las **medidas de protección** (establecimiento de estándares de protección más exigentes) y el comportamiento del mercado conducen a la adopción a todo nivel de **métodos y procesos de producción** menos contaminantes y a la introducción de tecnologías más limpias.
- El “exterior” puede incidir en este cuadro a través de “medidas positivas” (cooperación internacional, transferencia de recursos y tecnologías limpias / verdes), o de “medidas negativas” (condicionalidades, medidas discriminatorias y restricciones / sanciones comerciales).
- El “cuadro sincrónico” que nos proporciona este análisis debe ser puesto en el contexto “diacrónico” de la “Curva Ambiental” para comprender cabalmente cómo evoluciona la “calidad del medio ambiente” en función de esa variable que aparentemente más decisivamente incide sobre la **demanda social** de un medio ambiente “sano”: el **nivel de ingresos** ^(*).

Tenemos entonces que:

La contaminación se intensifica en la parte superior-ascendente de la “Curva Ambiental” (países de ingreso medio) y las tendencias se revierten bastante abruptamente cuando la economía alcanza un cierto nivel de “maduración” perfectamente cuantificable (franja superior en la escala de ingresos).

Podemos especular que dicha “maduración” tiene que ver con el pasaje de una economía industrial (intensiva en energía y materiales) a una economía “post-industrial”, crecientemente basada en la industria de alta tecnología y de servicios. La producción tiende a “desmaterializarse”, y los flujos de información se convierten paulatinamente en el centro neurálgico de la actividad económica. De ser correcta esta interpretación, todo indica que el **factor tecnológico** juega en esta historia un papel absolutamente decisivo.

El avance tecnológico era sinónimo en el pasado de una aumentada capacidad en la explotación de los recursos naturales (la herramienta por excelencia de la incontenible “rapacidad” humana simbolizada por el *bulldozer*). Las nuevas tecnologías (miniaturización / materiales sintéticos / informática / biotecnologías) se convierten ahora en instrumentos de la eficiencia energética y del ahorro de insumos ambientales y materiales.

La tecnología, “demonizada” por el movimiento ambientalista como la causante de todos los males de la civilización industrial, se convierte así en parte indispensable de cualquier solución futura. ^{**}

(*) En el lenguaje de los economistas esto equivale a decir que los “bienes ambientales” se comportan como “bienes de lujo”, que registran una “elasticidad ingreso de la demanda” mayor que 1.

** “Para creer que se puede crecer indefinidamente en un mundo finito, hay que ser idiota o... economista”, escribía Kenneth Boulding (1910-1993), razonamiento bastante “sensato” a primera vista. Es cierto que para que esta vertiginosa carrera recursos / población / consumo en la que nos encontramos inmersos no tenga límites prácticos a la vista, es preciso que exista por ahí algún factor en juego que sea virtualmente “infinito”. Y **ese factor existe**: es justamente la inaudita capacidad de imaginación e inventiva que posee el ser humano y que lo diferencian tajantemente del resto de las criaturas terrestres (y del mundo natural en su conjunto). Como escribía Charles Baudelaire: “la Naturaleza no tiene imaginación...”, y ese “detalle” hace toda la diferencia. El

Las investigaciones revelan que entre 70 y 90% de las emisiones actuales pueden reducirse mediante el uso de tecnologías menos contaminantes (Jonathan R. Barton, 1998). El desarrollo y la comercialización de las “eco-tecnologías” se vislumbra desde ya como uno de los grandes negocios del siglo XXI.

Una vez desmontados los mecanismos íntimos que rigen la verdadera “anatomía del medio ambiente”, nos encontramos en condiciones de sacar a continuación algunas **conclusiones** relevantes **de política general**:

- 1) La pobreza y el subdesarrollo se convierten en nuestros días en una de las causas fundamentales de la degradación ambiental. Lo que nuestros países imperiosamente necesitan es más desarrollo y **no** menos desarrollo para hacer frente con éxito a los desafíos que en este nuevo de siglo nos plantea la protección del medio ambiente (contrariamente a lo que el *neo-malthusianismo* vulgar insiste en postular). Todo parece indicar que es sólo a partir de la satisfacción de ciertas necesidades básicas de la población que se torna viable la implantación de políticas ambientales exigentes y eficaces. El llamativo “automatismo” que se observa entre la elevación del nivel de vida y las “medidas de protección” sobrevinientes (el auge regulatorio), nos sugiere incluso que el desarrollo se convierte en una condición no sólo **necesaria** sino hasta **suficiente** de la preservación del medio ambiente.
- 2) Si fuera cierto que la liberalización del comercio permite una más eficiente utilización de los recursos mundiales (incluyendo los recursos ambientales), y que constituye además uno de los más poderosos estímulos al crecimiento económico y al aumento del nivel de vida de las naciones, entonces podemos con bastante confianza aseverar que, en el largo plazo, la liberalización del comercio ejercerá una influencia benéfica sobre el medio ambiente mundial.
- 3) Se deduce entonces que cualquier impedimento o traba impuesto al crecimiento y desarrollo de nuestros países –incluyendo las restricciones o discriminaciones en el ámbito comercial- pueden y deben ser interpretadas en el futuro como un daño muy directo infligido al medio ambiente tanto doméstico como global.
- 4) Las sanciones, restricciones o discriminaciones comerciales aplicadas a los países como un instrumento para imponer políticas ambientales más estrictas, resultan siempre ineficaces –y a menudo contraproducentes- porque apuntan precisamente a atacar los “síntomas” y no “las raíces” de la problemática ambiental. Este tipo de medidas que se aplican en nombre de “la defensa del medio ambiente” contribuyen en definitiva a perpetuar al círculo vicioso del subdesarrollo y la degradación ambiental. A la luz de la Curva Ambiental –y de su “lógica inherente”- tales medidas resultan tan insensatas y absurdas como pretender castigar a alguien por ser pobre (con lo que la situación del afectado no hace evidentemente más que empeorar...).
- 5) La liberalización del comercio y la cooperación internacional en materia de transferencia de recursos financieros y tecnológicos son, en esta perspectiva, las herramientas más idóneas para contribuir a mejorar las condiciones ambientales de los países emergentes. El proteccionismo comercial –incluyendo el proteccionismo “verde”- tiene consecuencias ambientales nefastas, tanto para quienes lo sufren como para quienes lo ejercen (el proteccionismo agrícola constituye un ejemplo casi “de laboratorio” de lo que venimos de afirmar, contribuyendo a la degradación ambiental tanto de los países que lo aplican como de los países que lo padecen *).

razonamiento de Boulding funciona bastante bien si se lo aplica a una manada de búfalos o de cerdos salvajes, pero falla cuando se lo aplica a la “horda” humana, crónicamente emperrada como parece en trascender los límites que le impone la Naturaleza.

* ver Kim Anderson (1992)

b) Medio ambiente y competitividad internacional

Nos encontramos mejor pertrechados ahora para abordar los complejos asuntos del medio ambiente en sus vinculaciones con la “competitividad internacional”.

Como se desprende claramente de nuestro diagnóstico, los estándares “más laxos” de protección ambiental (que estarían en el origen de esas “ventajas competitivas espurias” que se pretende corregir o eliminar), suelen ser la resultante de dos factores básicos, a saber:

- a) una escasa **demanda social de calidad ambiental**;
- b) una abundancia de **recursos ambientales**.

Ya ha quedado en evidencia, lo primero (a) se corrige con un aumento en los niveles de ingresos de la población (e introduciendo la educación ambiental a todo nivel). Lo segundo (b) es **una ventaja comparativa perfectamente legítima** que debería poder expresarse plenamente en el mercado, contribuyendo a aumentar la eficiencia productiva en beneficio de sus (países) propietarios y del bienestar general. Esto equivale a enunciar que, dependiendo de sus respectivas “dotaciones de recursos ambientales”, diferentes países serán capaces de lograr **idénticos niveles de “calidad ambiental” a muy diversos “costos de protección”**** En otros términos: resulta absurdo imponer idénticos estándares de protección en países con muy diferentes dotaciones de recursos ambientales. De aquí se deriva la lógica inconveniencia (en esta como en otras materias) de tratar igual a los que son desiguales, a lo que inequívocamente apunta la promovida “homogenización de los estándares ambientales” promovida con brío por los países ricos a nivel planetario.

Nuestra tesis es que la “abundancia en recursos ambientales” es un “factor de producción” y una ventaja como cualquier otra, que la comunidad internacional deberá ir acostumbrándose a admitir pacíficamente en el “salón de las ventajas competitivas”, con los mismos títulos de nobleza de otras “señoras ventajas” que hoy se expresan libremente en el mercado mundial, como son la abundancia en mano de obra, en tecnología o en capital. Y hasta con redoblados títulos de “legitimidad ética” porque, cuanto más plenamente se expresen en el mercado los “recursos ambientales” - reflejando así su escasez y su valor real (léase: su verdadero precio)- mejor resguardados estaremos todos de su depredación absoluta.

Dicho esto pasaremos a referirnos al **dumping ecológico**, noción de moda que sirve como *trait d'union* entre el movimiento ecologista con los intereses proteccionistas del Norte industrializado. Como ya hemos visto, este matrimonio *contra-natura* se edifica sobre la creencia de que los elevados estándares ambientales que deben “soportar” los Estados y las empresas en el mundo industrializado las pone en grave “desventaja competitiva” respecto al mundo “contaminante” del Sur. Los ecologistas suponen, por su parte, que las medidas comerciales proteccionistas contribuirán a mantener los estándares ambientales en el Norte y obligarán compulsivamente a elevarlos en el Sur (evitando de paso la emigración de las industrias contaminantes en busca de condiciones más “permisivas” de producción). El supuesto implícito es que los “costos ambientales” representan una pesada carga que afecta negativamente la competitividad de las empresas y las naciones en el comercio internacional.

** Los **recursos ambientales** abarcan el aire, el agua, los suelos, el clima, la biodiversidad, etc., pero también esa maravillosa capacidad que poseen los ecosistemas de absorber la contaminación natural o “antropogénica” mediante procesos de “digestión” naturales. El Lago de Ginebra -por ejemplo-, tiene una capacidad de “asimilación” de desechos sumamente limitadas (12 años necesita para renovar sus aguas); el Río de la Plata, en cambio, posee una muy alta tasa de renovación de sus aguas y se encarga de dispersar rápidamente los contaminantes que recibe. Lo mismo vale para la calidad del aire de Montevideo u otras ciudades costeras, respecto a ciudades “encajonadas” (como Santiago de Chile o Ciudad de México).

Pues bien, en mayor o menor medida, estas premisas son todas inexactas:

- Los datos de la OCDE (1991) muestran que el conjunto de mejoras ambientales logradas en esos países han significado gastos anuales en medidas contra la contaminación equivalentes al 0,8 al 1,5% del PIB desde los años 60 (alrededor de la mitad de esos gastos lo ha efectuado el sector público y la otra mitad el sector privado), cifras que distan bastante de representar una carga desmesurada.
- Uno de los datos más interesantes que surge de los estudios sobre las medidas de control de la contaminación en los EEUU es que, para la mayor parte de las industrias, dichos gastos son muy modestos con relación al producto total. La “carga máxima” correspondiente a la industria más contaminante (cemento) es del 3%, y el promedio para la totalidad de las la industrias es de apenas 0,54% (Patrick Low, 1992).
- No es de asombrar pues que los estudios respectivos demuestren que la anunciada “emigración de las industrias contaminantes” no pase de ser un mito que carece de todo asidero en el mundo real. Los “costos ambientales” son marginales y no alcanzan para justificar la tan anunciada re-localización industrial (Low and Yates, 1992). Lo que sí hace una sustancial diferencia –y que efectivamente se encuentra en el origen de tales “mudanzas”- es el precio de la mano de obra, u otros factores como la cercanía de las plantaciones de árboles en el caso de las fábricas de pasta de celulosa, etc.). Y cuando las industrias se “mudan” suelen llevar consigo las tecnologías de punta (**no** las obsoletas).
- Pero aún falta en esta historia lo más asombroso, porque cuando vamos a averiguar cómo evoluciona la relación producto-contaminación a nivel de las empresas ¿qué encontramos? Encontramos lo que a esta altura de los “acontecimientos teóricos” ya todos sospechamos: que con la introducción de métodos y procesos de producción menos contaminantes y las nuevas tecnologías limpias, la contaminación disminuye al tiempo que la eficiencia (la productividad) de las empresas aumenta. La razón es bastante sencilla: “control de la contaminación” es cada vez más sinónimo de **ahorro** de energía y de materiales (las denominadas “cuatro erres” de la gestión de desechos: **reducir**, **reutilizar**, **reciclar**, y **recuperar**).
- Como corolario, esa misma verdad contra-intuitiva que se pone en evidencia a nivel de las naciones desarrolladas (acelerado crecimiento económico acompañado de una sensible mejora en la calidad del medio ambiente) encuentra su correlato coherente a nivel de las empresas: las empresas menos contaminantes tienden a ser también las más competitivas (y no al revés, como se cree normalmente); es decir que las industrias “limpias” del Norte demuestran ser bastante más redituables que sus hermanas contaminantes del Sur, con lo que el argumento del **dumping ecológico** falla por la base y se torna insostenible.

La lección que de este conjunto de evidencias se decanta es que **la protección del medio ambiente no debe ser percibida como una “carga” o un “costo adicional” sino como una “inversión” altamente redituable, que afecta positivamente la competitividad de las naciones y las empresas en el comercio internacional.**

Parafraseando la definición de *competitividad* propuesta por Fernando Fajnzylber (CEPAL, 1998), nosotros diremos entonces que se habrá alcanzado un estadio de **competitividad sostenible** cuando un país tenga la capacidad de expandir -o al menos mantener- su participación en los mercados internacionales, con un descenso simultáneo en los niveles de contaminación (es decir, cuando se haya logrado ingresar en la pendiente en-bajada de “la Curva Ambiental”).

Una de las más notables paradojas que se derivan del análisis precedente es que -en vista de las evoluciones actuales- la introducción de métodos y procesos de producción más limpios antes que por razones “ecológicas” habrá de operarse en nuestras latitudes por consideraciones de pura eficiencia y de rentabilidad económica. En el mundo desarrollado la producción limpia llegó “resignadamente” como consecuencia de la “presión ambiental” (**agotamiento de los recursos** y aumento de la **demanda social**); en el mundo “emergente” es probable que nos llegue más prematura y “entusiastamente”, por las espontáneas presiones de la “competitividad” (doméstica e internacional). En otras palabras: para avanzar hacia un estadio de **competitividad sostenible** en el corto plazo deberemos nosotros apostar **no** tanto a la “conversión” de nuestro empresariado al “nuevo credo ecologista”, sino confiar más bien en su inquebrantable fidelidad al “viejo credo” del lucro capitalista.

De manera más o menos implícita o explícita, el consejo “benevolente” que nos llega desde el Norte industrializado es que deberíamos en lo posible “detenernos” o, mejor aún, retrotraernos a etapas anteriores de nuestro desarrollo económico (cuanto más cercanos a una condición agrícola o de auto-subsistencia –una especie de “vuelta a la bicicleta”- tanto mejor para el medio ambiente y para la felicidad de todo el mundo).

La única pregunta válida que cabe sin embargo plantearse es **cómo** –mediante qué artilugios y /o atajos- lograrán nuestros países alcanzar un estadio de “competitividad sostenible” ahorrándose en el proceso la parte ambientalmente más “traumática” de la pendiente (el trecho superior de la cuesta-arriba en la “Curva Ambiental”), sabiendo de antemano que prevenir los daños resultará siempre más barato que repararlos una vez que éstos se hayan consumado. Cómo evitar, en suma, caer en la política del “contaminemos ahora y después veremos...” (o, “los que vengan atrás que arreglen...”) política que, dicho sea de paso, ha invariablemente pautado el itinerario del desarrollo en los cuatro continentes (comenzando por Europa y los EEU) y que, de persistir en nuestros países “en-vías-de-desarrollo”, vendría trágicamente a confirmar lo que por experiencia familiar desde hace rato sabemos: que “nadie aprende en experiencia ajena”.

La emergencia de China y la India como las grandes potencias económicas del Siglo XXI plantea múltiples interrogantes y no pocas inquietudes desde el punto de vista de la sustentabilidad ambiental. El mismo Gandhi, cuando le preguntaron tras la independencia de la India si el nuevo país trataría de lograr el nivel de vida británico, respondió: “Si el Reino Unido ha necesitado expoliar medio planeta para conseguirlo ¿cuántos planetas necesitaría la India?”. Ahora que la India se apresta a pegar “el gran salto”, la pregunta adquiere renovada vigencia (el ingreso *per capita* de la India es de USD 800 y el de Inglaterra USD 40.000: en las actuales condiciones, para “alcanzar” a Inglaterra la India debería multiplicar su ingreso *per capita* **por 50**).

En la educación y las nuevas tecnologías parece encontrarse parte de la respuesta a esta grave interrogante histórica que nuestras sociedades deberán más tarde o más temprano confrontar.

Pero, si el lector ha seguido atentamente nuestra línea de razonamientos, entonces habrá comprendido que no estamos ante un problema técnico que se arregle mediante soluciones puramente técnicas (por más que la tecnología, como hemos visto, sea un elemento clave para la resolución de estos “dilemas” ecológicos). **Nada de eso**. Estamos ante un problema eminentemente político que se arregla a través de soluciones políticas: son los seres humanos los que utilizan y eventualmente depredan los recursos (la “demanda social ambiental” se encuentra en el centro de nuestro análisis de flujos). No se trata por tanto de “administrar recursos” (problema técnico que se resuelve en el ámbito de las ciencias-duras), sino de “administrar seres humanos” (cuestión que evidentemente cae dentro de la esfera de “lo político”, es decir, de las ciencias sociales).

El hecho de que los asuntos del medio ambiente funcionen en la realidad exactamente “al revés” de lo que todos imaginábamos, tiene sus lógicas consecuencias también sobre las políticas y las estrategias de negociación comercial, como a continuación veremos en mayor detalle.

c) Recomendaciones de política y pautas de negociación internacional

El enfoque multilateral:

- En los ámbitos multilaterales deberemos defender el derecho que cada país tiene a establecer sus propios estándares de protección ambiental de acuerdo a sus propias demandas sociales y su respectiva dotación de recursos ambientales.
- La “armonización universal de normas y estándares ambientales” promovida como forma de “nivelar el campo de juego” y establecer condiciones “ecuánimes de competitividad” para todos los países deberá ser resistida por su carácter falaz y por sus consecuencias distorsionantes y nefastas (tanto para el comercio como para la salud del medio ambiente).*
- La noción misma de **dumping ecológico** debe ser rechazada de plano por carecer de todo sustento real (ni teórico). Como ha quedado de manifiesto, no es más que la expresión *new look* (la versión “políticamente correcta”) del viejo proteccionismo comercial que busca adaptarse a los nuevos tiempos, procurando establecer una alianza estratégica con el poderoso movimiento ecologista que -obnubilado por el *paradigma neo-malthusiano*- se presta a otorgarle un dudoso “manto de legitimidad” moral a estas formas del neo-proteccionismo comercial (el “proteccionismo verde” o “eco-proteccionismo”).
- Debemos sustentar el principio general de que las medidas específicas de carácter comercial – como las restricciones arancelarias o para-arancelarias, medidas “correctivas” o las sanciones unilaterales-, además de ser injustificadas, arbitrarias y contrarias a las normas del GATT/OMC, no son instrumentos adecuados para promover la protección ambiental. La forma más eficaz que la comunidad internacional dispone para promover la protección del medio ambiente en el mundo “emergente” (y en el propio mundo desarrollado) es eliminar las trabas al comercio (especialmente en sectores sensibles, como por ejemplo el sector agrícola), facilitando simultáneamente el acceso a recursos y tecnologías limpias, en condiciones preferenciales que estimulen y aceleren su adopción.
- Las **asimetrías internacionales** vuelven de todo punto de vista objetable e inconveniente que las naciones poderosas impongan sus propias preferencias “idiosincrásicas” y morales (sus “valores ambientales”) a las naciones que son más débiles. Esto equivaldría a suponer que las naciones poderosas detentan el “monopolio de la virtud ambiental” (Jagdish N. Bhagwati, 1996), pretensión francamente dudosa teniendo en cuenta las graves responsabilidades que a estas naciones les cabe en la contaminación mundial (presente y pasada). Las realidades del poder harían que el comercio ser convirtiera en un instrumento exclusivo de las naciones del Norte para “disciplinar” a las naciones “ambientalmente descarriadas” del Sur: lo cierto es que

* Es preciso consignar que en los últimos años se están imponiendo por la vía de los hechos los sistemas de *eco-etiquetado* (especialmente las ISO 14000) que por su carácter “voluntario” no se rigen por las normativas del GATT/OMC. Los *eco-etiquetados* buscan normalizar los estándares ambientales de los productos en todo su “ciclo de vida” (“desde la cuna hasta la tumba”, esto es, desde la concepción misma hasta su disposición final). Estos mecanismos son la manera *en douceur* que el mundo desarrollado ha encontrado para propender a esa misma “armonización” que difícilmente se pueda concretar a través la OMC, sin violentar algunos de los principios básicos y fundacionales del sistema multilateral de comercio (incluyendo la aplicación extra-territorial de las normas ambientales). El problema es que el carácter “voluntario” de los *eco-etiquetados* y su creciente aceptación por parte del mundo desarrollado hace que quien se margine del proceso corra el riesgo cierto de verse “voluntariamente” excluido de los mercados consumidores de mayor poder adquisitivo (que son de paso, los de mayor “sensibilidad ambiental”). Los *eco-etiquetados* entrañan un considerable potencial discriminatorio dependiendo de **quién** y **con qué criterios / valores** determine lo que es ambientalmente “mejor / peor” “aceptable / inaceptable” para “la humanidad”. Es, en el fondo, el problema que ya se planteaban los viejos romanos de *Quis custodiet ipsos custodes* (¿Quién custodiará a los custodios?) o, más precisamente en este caso, de **“quién certificará a los certificadores”**....

si la India amenazara con restringir su comercio con los EEUU en un intento por detener la continua matanza de vacas (animales sagrados), dicha amenaza tendría un efecto desdeñable sobre este último país; la inversa, sin embargo, no se aplica de forma equivalente.

- Todo lo anterior se encuentra por lo demás en perfecta consonancia con el *Principio 12* de la Declaración de Río, que establece lo siguiente: “... **Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador.** Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional”.
- El **proteccionismo agrícola** debe ser sistemáticamente denunciado por las graves consecuencias sociales y **ambientales** que trae aparejado. Contrariamente a lo que supuestamente sucede en el campo industrial, las “prácticas desleales” (elevadas protecciones / subsidios / apoyos internos) en el sector agrícola constituyen claramente un “pecado” de los países desarrollados. Las políticas de subsidios agrícolas han estimulado el uso de técnicas altamente intensivas de producción con impactos negativos desde el punto de vista ambiental (especialmente en los países de la Unión Europea, EEUU y Japón), contribuyendo al empobrecimiento de los países agro-exportadores del Sur. La liberalización del comercio vendrá a alterar de manera “ecológicamente favorable” tanto la demanda y utilización de los insumos intermedios (pesticidas, fertilizantes, etc.), como de los insumos naturales o ambientales (tierra y agua), premiando económicamente a los productores más eficientes.

El enfoque regional (MERCOSUR):

- Debido a su carácter de país relativamente “limpio” y por su ubicación geográfica sumamente vulnerable como receptor aguas abajo de toda la contaminación que se produce en la Cuenca del Plata, el Uruguay tiene el mayor interés en hacer **de la defensa del medio ambiente** uno de sus “nichos temáticos” en el contexto del Mercosur (y de su política exterior en general). En los últimos años se manifiesta en nuestro país una creciente “demanda de calidad ambiental” (“demanda” que se ve claramente “atenuada” entre nosotros por la generosa dotación de recursos ambientales disponibles, con relación a la muy localizada presión que sobre ellos ejerce nuestra peculiar estructura productiva y nuestro muy escaso volumen poblacional, factores que probablemente explican la buena posición del Uruguay en el “ranking” internacional). Forzoso es constatar que la “agenda verde” aún ocupa un lugar marginal en las plataformas programáticas de nuestros principales partidos políticos. El carácter extensivo y “arcaizante” de nuestras producciones primarias -que se convierte paradójicamente en una ventaja comercial en el contexto de la producción “orgánica” (una vaca uruguaya disponen del equivalente a dos canchas de fútbol para pastar)-, y la creciente importancia del sector servicios en nuestra economía son todos factores que contribuyen a nuestra “buena nota” en el EPI. *
- En este sentido el Uruguay está llamado a ser el principal promotor de la coordinación de políticas y la cooperación en todos los ámbitos posibles para preservar y mejorar la calidad del medio ambiente de nuestros países, teniendo por meta alcanzar lo antes posible una **competitividad sostenible** de la economía regional en su conjunto.

* “Insólitamente”, en el primer Informe *Environmental Performance Index / EPI-2002*, el Uruguay aparecía *rankeado* como el 6º “mejor” país del mundo en materia de calidad ambiental (solo superado por Finlandia, Noruega, Suecia, Canadá y Suiza). Cinco años más tarde, en 2007-2008, nuestro país “cae” al lugar 36 (?).

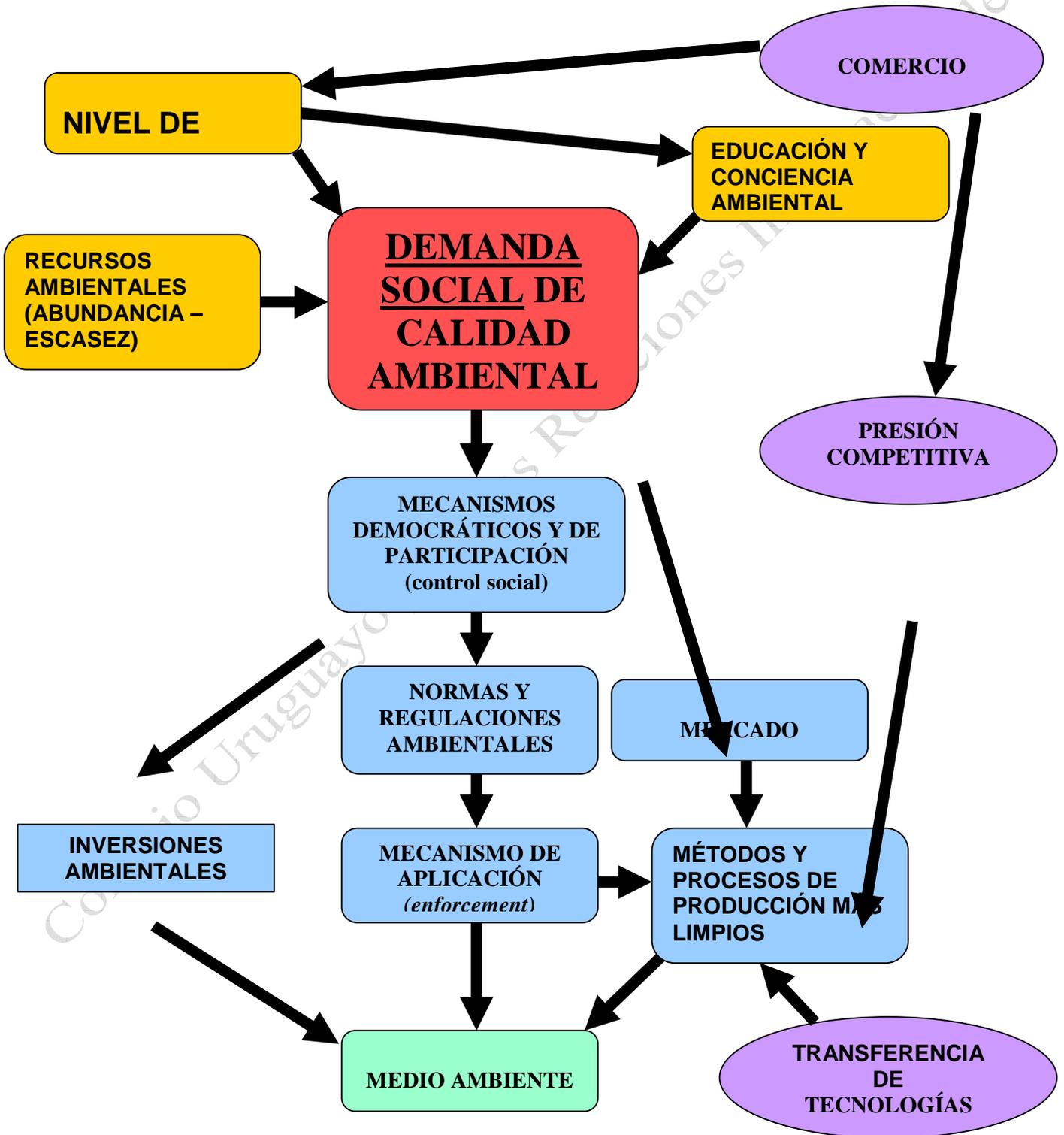
- Sin embargo, por las mismas razones que son válidas para el comercio internacional, corresponde afirmar que la liberalización de los intercambios (el “perfeccionamiento del mercado común”) constituye la *vía magna* para mejorar la calidad de vida y del medio ambiente de nuestros países, y que el “argumento ambiental” no debiera ser esgrimido en ninguna circunstancia para restringir, limitar o distorsionar la “movilidad de factores” al interior del bloque (mas allá de las limitaciones / regulaciones que puedan acordarse “comunitariamente”). Sólo un aumento sustantivo en la **demanda de calidad ambiental** - a nivel regional y de cada uno de los Estados miembros- será capaz de estimular un vigoroso “auge regulatorio” y, lo que es más importante, garantizar –a través de un severo control social- una **estricta observancia** de las medidas que paulatinamente se vayan adoptando (como ya hemos señalado, la introducción de sofisticados estándares ambientales en países más o menos “rústicos o “rudimentarios” es como “tirarle-margaritas-a-los-chanchos”...).

A lo anterior se agrega que las notorias **asimetrías** que se registran dentro del Mercosur hacen que las medidas que pudieran aplicarse por parte de algún(os) Estado(s) miembro(s) tendientes a “disciplinar” a otro(s) en el campo ambiental, tendrá efectos muy dispares según cuál sea el Estado que aplique o que sufra tales “medidas correctivas”.

-o-o-o-o-o-o-

ANEXO:

LA “DEMANDA SOCIAL DE CALIDAD AMBIENTAL” COMO NOCIÓN CENTRAL DE UNA “TEORÍA GENERAL DEL MEDIO AMBIENTE” (Análisis de flujos)



Referencias bibliográficas

Donella Meadows (1972), *The Limits to Growth*, New York, New American Library

Dennis Meadows (1972), citado en *Times Magazine*, Jan. 24

United States International Trade Commission /USITC (1991), House of Representatives, 101 Congress, Resolution 371

Joan Subirats (1989), *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*, INAP, Madrid

OCDE (1991), *The State of the Environment*, Informe Anual, París

G. Grossman and A. Kruger (1991), *Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement*, Discussion Paper 158 Princeton, N.J.: Woodrow Wilson School, Princeton University, November

Mirian Radetzki (1992), *Economic Growth and Environment*, World Bank Discussion Papers: 159, Washington D.C.

Jonathan R. Barton (1998), *La dimensión Norte-Sur de las industrias de limpieza ambiental y la difusión de tecnologías limpias*, Revista de la CEPAL No. 64, abril

M.A. Cole, A.J. Rayner and J.M. Bates (1998), *Environment: The Case of the Uruguay Round*, The World Economy, Blackwell Publishers. Oxford, UK & Boston, USA, Vol. 21, Nr. 3, May

Patrick Low (1992), *Trade Measures and Environmental Quality: the Implications for Mexico 's Exports*, World Bank Discussion Papers: 159, Washington D. C.

Patrick Low and Alexander Yates (1992), *Do "Dirty" Industries Migrate?*, World Bank Discussion Papers: 159, Washington D. C.

Fernando Fajnzylber (1998), *Competitividad internacional: evolución y lecciones*, Revista de la CEPAL, Nr. 36, diciembre

Jagdish N. Bhagwati and Robert E. Hudec (1996), *Fair Trade and Harmonization; prerequisites for free trade?*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts

Bjorn Lomborg (2001), *The Skeptical Environmentalist: Measuring the Real State of the World*, [Cambridge University Press](#)

Kim Anderson (1992b) *Agricultural Trade Liberalization and the Environment: A Global. Perspective*, The World Economy, vol.15, no.1