

Notas y comentarios

El desarrollo sustentable en la perspectiva Canadá-México*

Víctor L. Urquidí**

Un antecedente obligado

Hace 50 años era impensable un tema como el que me he propuesto presentar hoy a la sociedad Amistad México-Canadá. Casi no había relaciones comerciales ni de otro tipo entre Canadá y México. Canadá era un país miembro de la Comunidad Británica de Naciones, aun más lejano que Estados Unidos, nuestro vecino principal. Sabíamos de sus inmensos recursos naturales, pero muy poco de su población, de su vida política y social y de sus relaciones internacionales. Durante la Segunda Guerra Mundial se empezó a conocer algo de la participación canadiense en el Atlántico Norte y en las fuerzas armadas de los aliados democráticos. Había en México, por cierto, una pequeña oficina comercial de Canadá, a donde iba yo de vez en cuando a recabar datos sobre el intercambio comercial. En la postguerra, al abrirse el transporte aéreo comercial transatlántico, nos percatamos de que existían la península de Labrador y la provincia de Nueva Escocia. Ni me imaginaba yo, hasta que estuve en Halifax en 1998, de la importancia que tuvieron las bahías de Halifax y Fundy para el transporte marítimo de tiempos de la guerra. Por fortuna, a lo largo de los años he tenido oportunidad de conocer varias regiones de Canadá y de hacerme de buenos amigos profesionales en las universidades y en otras partes.

En 1960, el Instituto Canadiense de Asuntos Públicos me invitó a una conferencia que en cooperación con la Corporación Canadiense de Radiodifusión, se organizó a orillas del Lago Couchiching en la provincia de Ontario, para tratar sobre "las Américas Latinas" (*sic*, en plural). Se me encargó hablar sobre el desarrollo económico de América Latina, que por los años que trabajé en la CEPAL conocía bastante bien; sin embargo, me preparé también leyendo libros sobre Canadá, para tratar de establecer los contrastes. A pesar de los 200 millones de

* Amistad México-Canadá, Universidad del Valle de México, campus Tlalpan, 15 de julio de 1999.

** Profesor emérito de El Colegio de México.

habitantes de América Latina en esa época y los escasos 18 que poblaban Canadá, el nivel medio de vida canadiense era seis veces el promedio latinoamericano. Ello indicaba que en Canadá se habían producido en épocas anteriores impulsos importantes de desarrollo, de educación, de incorporación de capitales y tecnología, y que se había creado en los decenios precedentes un mercado interior, que dio base a un proceso de industrialización. Sin embargo, no parecían presentarse grandes oportunidades de intercambio comercial con la región latinoamericana, ni siquiera con México, donde el poder de compra era muy bajo.

Hoy en día, los grandes contrastes siguen presentes, pero la gradual expansión inicial de las relaciones económicas entre Canadá y México, ampliada como consecuencia del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) vigente desde 1994, y de las crecientes inversiones productivas canadienses en México, señalan una aproximación económica de significación. Todavía más, desde 1992, a raíz de la Cumbre de Río de Janeiro (la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo), ambos países, junto con otros 176 están comprometidos por la Declaración de Río, como también lo está el socio mayor del TLCAN, Estados Unidos, a promover el desarrollo sustentable. En el preámbulo del TLCAN se subraya este compromiso, así como en el preámbulo del Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte que forma parte del TLCAN.

Los compromisos ambientales y de desarrollo sustentable de fines del siglo XX

Cabría preguntarse hasta qué punto el desarrollo sustentable constituye un compromiso real entre los tres países firmantes del TLCAN, y aun más para los 178 países que suscribieron la Declaración de Río de Janeiro de 1992.

Adviértase que nadie está en contra del desarrollo sustentable, aunque la interpretación de este concepto pueda variar en diferentes esferas. Dicho en pocas palabras, el desarrollo sustentable sería un proceso de crecimiento económico que respete el medio ambiente y en particular la conservación de los recursos naturales. Todo desarrollo se logra técnicamente por la inversión en capacidad productiva con incorporación de nuevas tecnologías y formación de recursos humanos de calidad. Pero la experiencia histórica es que el desarrollo,

sobre todo en el siglo XX y en particular en los últimos cincuenta años, ha causado grandes daños al medio ambiente, al hábitat humano, a la equidad social e incluso a la salud (a pesar de avances notables en la atención a ésta). Los daños ambientales se reconocieron desde los años sesenta, cuando se empezó a rebasar algunos umbrales más allá de los cuales se afectaban en forma negativa los equilibrios ecológicos, con consecuencias graves para la salud humana. Naciones Unidas, en un largo proceso iniciado en Estocolmo en 1972, consiguió por medio de la Comisión Brundtland y los preparativos para la Cumbre de Río de 1992, con la participación de gobiernos de todas las regiones del mundo y de gran número de organizaciones no gubernamentales y de las comunidades científicas, que se aceptara el concepto de desarrollo sustentable y equitativo a fin de mejorar las condiciones ecológicas y humanas mundiales y de legar a las generaciones venideras el disfrute de mayores niveles de bienestar económico y social sin sacrificio de la base de recursos naturales de la que deriva una enorme proporción de la actividad económica.

En consecuencia, el desarrollo sustentable no sólo abarca la protección del medio ambiente sino un uso más eficiente de los recursos. Proteger el medio ambiente se refiere no solamente a evitar el despilfarro de los recursos no renovables, sino a su empleo en formas que eviten la contaminación por medio de desechos peligrosos o tóxicos, de los suelos, las aguas y la atmósfera. Supone igualmente el crear las condiciones óptimas para la reproducción de los recursos renovables. Entran en juego en todo ello complejas interrelaciones sociales, económicas y tecnológicas, y aun políticas, con el fin de que el desarrollo sustentable sea un objetivo alcanzable a mediano y a largo plazos y goce de la máxima prioridad en los programas económicos y sociales nacionales y en las relaciones económicas internacionales, de comercio, transmisión de la tecnología, las inversiones y los contactos e intercambios humanos. Las oportunidades y los derechos de las generaciones futuras deben ir acompañados de equidad, de disminución de la desigualdad social. El desarrollo sustentable se vuelve así todo lo contrario de lo que ha sido el desarrollo económico hasta ahora, que por definición ha sido insustentable.

Transcurridos ya siete años, el entusiasmo y las esperanzas que pudieran haberse desencadenado con la Cumbre de Río y sus compromisos, no se están cumpliendo sino en mínima parte. En primer lugar, los compromisos no fueron en rigor de naturaleza jurídica sino moral, o si se quiere fueron políticos. Es decir, su cumplimiento de-

pende de la voluntad de los gobiernos firmantes de la Declaración de Río, de la Agenda 21 y de los convenios suscritos sobre biodiversidad, cambio climático y otros. Depende también de las promociones y demandas de las sociedades civiles en los diferentes países y de las oportunidades de las mismas para hacerse oír y para influir en sus representantes. Será también la resultante de las actuaciones en el Sistema de las Naciones Unidas, por medio de sus diversos organismos e instancias, que no han sido vigorosas, y en los organismos de cooperación regional donde éstos respondan a los nuevos desafíos del desarrollo sustentable. Será por sobre todo el resultado de las voluntades políticas proambientales y favorables al desarrollo sustentable en los principales países industrializados y en las naciones más destacadas del mundo en vía de desarrollo, con más recursos a su disposición.

En Río de Janeiro se pensó que el viejo falso dilema en el sentido de que el desarrollo y el medio ambiente se oponen y compiten por los mismos recursos de inversión, había quedado superado por la comprensión de que el desarrollo sustentable supone crear condiciones que, al proteger el medio ambiente, rendirían con nuevas tecnologías resultados también favorables para la actividad económica y el crecimiento de la productividad general. Mas el nuevo planteamiento no ha sido bien comprendido por muchos gobiernos importantes ni por algunos sectores empresariales, de manera que se siguen protegiendo intereses en lugar de proteger el ambiente, con gran costo real para las generaciones futuras. Se siguen aplazando soluciones integrales a la problemática ambiental y en lugar de abordarlas se promueven acciones cuyo resultado en los recursos naturales, en las contaminaciones de los suelos, las aguas y la atmósfera y en la salud humana, así como en la pérdida de biodiversidad, serán negativos para las comunidades que habitan el planeta y para las bases de subsistencia posterior. Se afirma estar a favor del desarrollo sustentable, pero se actúa en formas negativas para este proceso ulterior.

La perspectiva Canadá-México en materia de desarrollo sustentable

Trataré ahora de concentrarme en la perspectiva Canadá-México en estas materias. He citado los compromisos establecidos en el TLCAN y en la Cumbre de Río. Existen otros, como por ejemplo la membresía de ambos países en la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE). Además, ambos países promueven el mejora-

miento ambiental nacional y han aceptado la cooperación internacional, incluida la comprendida en los términos del TLCAN. En ambos países la sociedad civil comprende organizaciones no gubernamentales que estudian y promueven el mejoramiento ambiental, y se pueden citar instancias específicas de cooperación en proyectos ambientales.

En Canadá, según encuestas recientes, citadas en comunicados de Environment Canada (Ministerio del Medio Ambiente),¹ existe una muy significativa corriente de opinión a favor del mejoramiento del ambiente. El 85% de la población manifiesta estar muy preocupado o medianamente preocupado por la situación ambiental, y la vinculan al estado de salud y a la perspectiva de las generaciones jóvenes. La contaminación atmosférica es considerada por 31% la de mayor importancia, seguida de la del agua y de la necesidad de conservar la naturaleza, aunque su esperanza de que se mejoren estos daños parece un poco optimista. Casi 90% de los canadienses prevé que el cambio climático global tendrá efectos negativos graves en el ambiente y en la economía en los próximos diez años. La opinión empresarial, en 81%, considera que las soluciones al problema del cambio climático podrán generar beneficios económicos y de empleo por medio de las innovaciones tecnológicas y las nuevas oportunidades económicas; 67% cree necesario iniciar un proceso de aplicación de medidas rigurosas. Más de 90% de los canadienses ve la necesidad de que el gobierno federal y los gobiernos de las provincias aumenten o por lo menos mantengan su participación en el mejoramiento ambiental; 77% ve la necesidad de acciones urgentes en cuanto a la pérdida de biodiversidad.

Con relación a la atmósfera, Environment Canada le asigna elevada prioridad en sus programas, teniendo en cuenta además que 50% de la contaminación proviene del territorio estadounidense, y que parte de la misma alcanza a las zonas lejanas del norte canadiense, con daños a las fuentes alimenticias naturales y a la salud humana.² Son ya vulnerables más de 300 000 lagos; 14 000 se han acidificado. No obstante, los programas han permitido mejorar la calidad del aire en varias partes y está en vigor un convenio con Estados Unidos que ha

¹ Environment Canada, The Green Lane, Minister's Homepage, "How Canadians View the Environment" 22 de junio de 1999.

² Environment Canada, "Environmental Priority – Clean Air", 31 de mayo de 1999.

permitido reducir en 44% a nivel nacional las emisiones de bióxido de azufre; se han fortalecido las normas de emisiones de los automotores y se han asumido obligaciones jurídicas en cuanto a la circulación territorial de contaminantes atmosféricos. El gobierno federal y los provinciales cooperan en estos empeños.

Como es bien sabido, uno de los recursos más abundantes en Canadá es el agua dulce. Se reconoce, sin embargo, su contaminación por desechos industriales, agropecuarios y domésticos, algunos de cuyos elementos pasan a las cadenas alimenticias; la contaminación en general es producida por efluencias municipales y aun por deposiciones atmosféricas provenientes de México, Estados Unidos, Europa y Asia. Están afectados también los bancos pesqueros, los lagos y los bosques. A favor del ambiente, se citan importantes reducciones en las emisiones de sustancias tóxicas, en la presencia de DDT, y en particular en el volumen de efluentes peligrosos de la industria de celulosa y papel. Se ha ampliado el tratamiento del agua, que alcanza 75% de las emisiones municipales. En todo ello cooperan los gobiernos federal y provinciales, y las comunidades y los sectores empresariales, en muchos casos con cooperación internacional. Se reconoce, con todo, que los desafíos a futuro son inmensos.³

Merece mencionarse, en concomitancia con el reconocimiento de las enormes reservas de recursos naturales de que está dotado Canadá, que existe gran preocupación por la pérdida de biodiversidad, entre ellas muchas especies, y por la destrucción –la explotación insustentable– de recursos forestales, humedales, y otras reservas.⁴ En cuanto a la responsabilidad de Canadá en el cambio climático global, proviene en 80% de las emisiones de carbono derivadas de la combustión de carbón, petróleo y gas natural para generar electricidad y para su empleo en fábricas, hogares y automóviles. Los solos sectores de los energéticos de origen fósil y de la generación de electricidad dan cuenta de la tercera parte de las emisiones canadienses. La deforestación contribuye también en forma destacada al cambio climático. Se está aplicando, sin embargo, un programa nacional de reducción de emisiones de carbono, con financiamiento del gobierno federal. A nivel de comunidades se promueve la práctica de las tres R:

³ Environment Canada, "Environmental Priority – Clean Water", 31 de mayo de 1999.

⁴ Environment Canada, "Environmental Priority – Nature" y "Environmental Priority – Climate Change", 3 de junio y 31 de mayo de 1999, respectivamente.

reducir, reusar y reciclar. Con todo, se reconoce que los avances no han sido suficientes.

Canadá participa en las actividades internacionales sobre el cambio climático, pues es uno de los países con las mayores emisiones netas de carbono por habitante, reconocidas en el Protocolo de Kioto de 1997, y ha emitido un informe nacional y otro centrado en las distintas regiones⁵ que facilitan el estudio y la evaluación del problema y permiten entre otras cosas apreciar el costo de los cambios climáticos en sus diferentes aspectos económicos y sociales, incluso los humanos.

En suma, Canadá da muestras de conciencia gubernamental y cívica acerca de los grandes problemas ambientales que son parte del problema mayor del desarrollo sustentable, y de su capacidad para informar a la sociedad civil acerca de los desafíos por delante y los avances logrados.

En México, la situación es distinta. Para empezar, existe mucho menos concientización sobre el deterioro ambiental o sobre lo que debería hacerse para impedirlo. Una gran parte de la población mexicana vive ajena a las preocupaciones ambientales. En segundo lugar, la acción gubernamental, que se ha emprendido a cierta escala apreciable apenas hace cinco años –aun cuando hubo algunos antecedentes desde fines de los años ochenta–, no se comunica adecuadamente a la sociedad civil. Pocas personas han tenido a su alcance los informes que emanan de la Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca, y del Instituto Nacional de Ecología. Con la política de descentralización a las entidades federativas, la información en manos de la sociedad civil o del sector empresarial es escasa. Las medidas de regulación ambiental alcanzan más bien a las grandes empresas y no son atendidas por las pequeñas y medianas. Los medios de comunicación, en general, han hecho una labor esporádica y poco consistente, a veces especulativa o sensacionalista. El último informe ambiental, correspondiente al bienio 1995-1996, con todo y los cuadros que presenta, en medio de textos diversos poco congruentes,⁶ no revela mejoramiento ambiental en México, antes bien confirma

⁵ Environment Canada, "The Canada Country Study: National Summary for Policy Makers", The Green Lane, CGS Home, 1 de diciembre de 1997, y "The Canada Country Study: Climate Impacts and Adaptation", 21 de noviembre de 1997.

⁶ Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, *Estadísticas del medio ambiente, 1997. Informe de la situación general en materia de equilibrio ecológico y protección al ambiente, 1995-1996*, Aguascalientes, México, INEGI/Semarnap, 1998.

que en muchos aspectos importantes el deterioro ha continuado. En 1996 se aprobaron importantes reformas a la Ley de Equilibrio Ecológico y de Protección al Ambiente, incluso una sección sobre el empleo de instrumentos económicos, pero no se ha tenido información sobre su aplicación; ciertamente los instrumentos económicos han brillado por su ausencia.

Lo que esto revela es que, a diferencia de Canadá, el medio ambiente no ha alcanzado en México, en el gobierno o en la sociedad civil, la prioridad necesaria. Tampoco se han asignado a los programas ambientales los recursos necesarios. En el presupuesto federal para 1999, las asignaciones para el ambiente fueron apenas 1.3% del gasto programable.

No obstante, Canadá y México están comprometidos, al menos sobre el papel, al desarrollo sustentable. En las grandes esferas internacionales, por ejemplo en Naciones Unidas, en la OCDE, en los protocolos sobre cambio climático, es dudoso que haya similitud de propósitos en asuntos concretos entre Canadá y México; la problemática es distinta y, por lo menos en México, los problemas no se han definido lo suficiente, mucho menos los medios de acción gubernamental y ciudadana. Cabe señalar que en materia de protección de recursos naturales, de la fauna y la flora, algunas acciones del gobierno mexicano y de organizaciones no gubernamentales han sido positivas.

En el terreno del TLCAN, cabe señalar que en el capítulo 11 del Tratado, el objetivo de proteger a las inversiones internacionales y al libre comercio ha colocado a la política ambiental en un lugar muy secundario, y que se han impugnado las políticas ambientales y su aplicación cuando los intereses han considerado que las afectaban, y que las negociaciones de esclarecimiento y conciliación se han llevado a cabo con gran sigilo.⁷ Es decir, ha privado la inversión y el comercio por sobre el medio ambiente, en lugar de ser al revés. Las disposiciones del capítulo 11 han perjudicado la política ambiental no sólo de México sino también la de Canadá. Los autores del estudio proponen mejorar el funcionamiento de esta parte del TLCAN a favor del ambiente.

Por otro lado, la Comisión de Cooperación Ambiental ha trope-

⁷ Howard Mann y Konrad von Moltke, "NAFTA's Chapter 11 and the Environment: Addressing the Impacts of the Investor-State Process on the Environment", Winnipeg, Canadá, International Institute for Sustainable Development, documento de trabajo, 1999.

zado con graves obstáculos en su cometido de impulsar la cooperación ambiental y en particular de dilucidar y evitar problemas de impactos ambientales desfavorables. En un estudio reciente⁸ sobre los impactos ambientales del libre comercio se llama la atención sobre las consecuencias para la agricultura campesina mexicana del libre comercio de maíz, proveniente principalmente de Estados Unidos. Este problema está sin resolver. Lamentablemente, no se han hecho estudios empíricos en general sobre los aspectos ambientales desfavorables que puedan encontrarse en las cadenas de producción y distribución de productos industriales que son objeto de creciente comercio internacional al amparo del TLCAN.

En el área del cambio climático, después de algunos estudios preliminares, se ha publicado recientemente en México un estudio bastante amplio, todavía difícil de evaluar, sobre la problemática específicamente mexicana en esta materia, que comprende un Programa Nacional de Acción Climática, en el que se prevé la cooperación internacional.⁹

Algunas conclusiones

He procurado presentar la importancia de emprender programas y acciones conducentes al desarrollo sustentable a nivel nacional, y me he centrado en algunos programas proambientales que puedan contribuir a ello en Canadá y en México, que en cada país serán juzgados según sus características y sus resultados actuales o potenciales.

Aunque en medio de Canadá y México está, en esta materia como en tantas otras, Estados Unidos, y mucho dependerá de lo que se haga en este último país y de cómo afecte las relaciones ambientales entre los tres socios del TLCAN, es de desear que las relaciones bilaterales de cooperación entre Canadá y México en materia ambiental se incrementen, teniendo en cuenta la experiencia adquirida y la diversidad de condiciones en los dos países. Sin duda habrá muchas enseñanzas útiles en la experiencia de los dos países.

⁸ Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), *Evaluación de los efectos ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: marco de trabajo analítico (fase II) y estudios temáticos*, Montreal, 1999.

⁹ *Programa Nacional de Acción Climática: documento para consulta pública*, Semarnap, marzo de 1999.

No obstante, los dos países están todavía muy lejos de haber iniciado un proceso que conduzca al desarrollo sustentable y equitativo, quizá México más lejos que Canadá. Esta es la realidad, impuesta sobre todo por las diferentes estructuras sociales y económicas, por las distintas culturas políticas y por las distintas posibilidades materiales en la articulación de una política de desarrollo sustentable, así como por la falta de prioridad en México de un desarrollo sustentable y equitativo.