

INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA



Víctor Bulmer Thomas (Editor)

INTEGRACIÓN REGIONAL EN CENTROAMÉRICA



330
161-i

330.9728

161-i Integración Regional en Centroamérica / ed. Víctor
Bulmer-Thomas. --1. ed.-- San José, Costa Rica :
FLACSO-SSRC, 1998.
348 p. -- (Colección Centroamérica en reestructu-
ración; t.2)

ISBN 9977-68-094-9

1. Mercado Común Centroamericano. 2. Comercio
- América Central. 3. Comercio agropecuario - América
Central. 4. Protección del medio ambiente - América Cen-
tral. 5. Integración económica. I. Título.

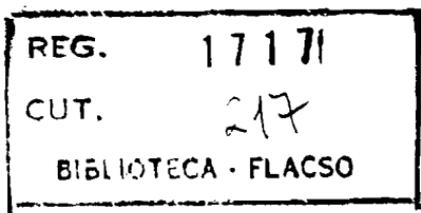


Ilustración de la portada:

Sin título, 1992.

Rosa Mena Valenzuela. El Salvador.

Mixta. 62 x 75 cm.

Colección de la artista.

Editora:

Vilma Herrera.

© Sede Costa Rica — FLACSO

Primera edición: Febrero 1998

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales — FLACSO

Sede Costa Rica. Apartado 11747, San José, Costa Rica

ÍNDICE

PREFACIO	7
INTRODUCCIÓN	15
<i>Victor Bulmer Thomas</i>	

PRIMERA PARTE LA REACTIVACIÓN DEL MERCADO COMÚN CENTROMERICANO

1 EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: DEL REGIONALISMO CERRADO AL REGIONALISMO ABIERTO	21
<i>Victor Bulmer Thomas</i>	
2 MEDICIÓN DE LA CREACIÓN Y DESVIACIÓN COMERCIAL EN EL MERCADO COMÚN CENTROAMERICANO: UNA ALTERNATIVA SEGÚN HICKS	47
<i>Shelton M.A. Nicholls</i>	
3 COMERCIO INTRA-INDUSTRIAL Y VENTAJAS COMPARATIVAS REVELADAS EN EL COMERCIO INTRA-CENTROAMERICANO EN MANUFACTURAS	79
<i>Pablo Rodas Martini</i>	

SEGUNDA PARTE
LAS NUEVAS DIMENSIONES DE
LA INTEGRACIÓN REGIONAL

- 4 COSTES Y BENEFICIOS DEL COMERCIO
AGROPECUARIO EN CENTROAMÉRICA 101
Fernando Rueda-Junquera
- 5 EL COMERCIO DE SERVICIOS
DESPUÉS DE LA RONDA URUGUAY 167
Arturo Montenegro
- 6 COOPERACIÓN AMBIENTAL EN UN MARCO
DE INTEGRACIÓN REGIONAL 191
Claudia Schatan
- 7 LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA DE
CENTROAMÉRICA, EL TRATADO DE LIBRE
COMERCIO DE NORTEAMÉRICA Y EL ÁREA
DE LIBRE COMERCIO DE LAS AMÉRICAS 219
Edgar J. Chamorro Marín / Rubén E. Nájera

TERCERA PARTE
INSTITUCIONES, SOCIEDAD Y POLÍTICA

- 8 LAS INSTITUCIONES DE INTEGRACIÓN
EN CENTROAMÉRICA 245
Rodolfo Cerdas
- 9 LA TRANSFORMACIÓN ESTRUCTURAL
EN CENTROAMÉRICA, LOS ACTORES
SOCIALES Y LA INTEGRACIÓN REGIONAL 277
Sergio Reuben Soto
- 10 EL PÚBLICO Y LOS LEGISLADORES: APOYO PARA
LA INTEGRACIÓN REGIONAL CENTROAMERICANA 309
Mitchell A. Seligson / María Pía Scarfo
- SOBRE LOS AUTORES 347

COOPERACIÓN AMBIENTAL EN UN MARCO DE INTEGRACIÓN REGIONAL

Claudia Schatan¹

INTRODUCCIÓN

El grave deterioro ambiental en el Istmo Centroamericano es inquietante actualmente, no solo por sus implicaciones a escala nacional, pues gran parte de la actividad productiva es intensiva en recursos naturales —en proceso de agotamiento—, sino también a escala regional, pues los países cuentan con sistemas ecológicos muy entrelazados. El daño ambiental señalado también es un problema que ha llamado la atención internacional, debido a que aproximadamente el 10% de la biodiversidad mundial se encuentra en esa región.

La historia del medio ambiente en Centroamérica está estrechamente ligada a su forma de inserción en el mercado internacional. Según su especialización productiva para la exportación, los recursos naturales han sufrido distintas mermas por lo menos desde mediados del siglo XIX. Cierta diversificación de las exportaciones más reciente, sin embargo, ha tenido consecuencias mixtas sobre la ecología de la región y las perspectivas futuras auguran nuevos desafíos ambientales.

1. El contenido de este documento no necesariamente refleja la opinión de la CEPAL, institución donde trabaja la autora.

El esquema de integración regional de los años sesenta y parte de los setenta, tuvo efectos encontrados en términos ambientales. Por una parte, se diversificó la producción y una porción (menor) de ella dejó de depender de recursos naturales, con lo cual alivió en alguna medida la presión sobre estos últimos. Por otra parte, se desarrolló una industria protegida, cuyas técnicas de producción no requerían ser las más modernas. Aunque durante la integración regional de los años sesenta la preocupación por el cuidado al ambiente era limitada a escala internacional, a partir de los setenta esta fue mayor, pero la industria centroamericana no debió adaptarse acorde, debido a la situación privilegiada de la que gozaba.

Actualmente, la intención de la región es integrarse de una manera más amplia de lo que lo hizo en etapas anteriores. Se trata de que los distintos aspectos sociales, económicos, e incluso ecológicos, se combinen de manera que garanticen un desarrollo sostenible para todos sus miembros y evite colapsos como el ocurrido a principios de los ochenta. Este enfoque se da en medio del proceso de globalización mundial, caracterizado, entre otras cosas, por la mayor apertura comercial y financiera, y una mayor exposición a la competencia internacional.

Al mismo tiempo, una concepción más abierta hacia el resto del mundo es esencial para que las soluciones a los problemas ambientales sean eficaces. Por una parte, las exigencias en materia de protección ambiental son cada vez mayores en el mercado internacional y, por otra, los programas para proteger el ambiente son frecuentemente costosos. Dados los limitados recursos con que cuenta la región, esta precisa del apoyo de la comunidad internacional para hacerlos viables, de manera que los esfuerzos regionales necesariamente deben ser complementados por medios extrarregionales.

En lo que sigue de este capítulo, se incluye una breve síntesis de los problemas ambientales de la región; a continuación, una corta revisión de los avances que han hecho los países tratados en su legislación ambiental; luego se contrasta el tema del medio ambiente en el marco de la integración económica original y en el nuevo enfoque más amplio de la integración en Centroamérica; le sigue un análisis de las exigencias internacionales de la protección ambiental, para luego concluir con algunas implicaciones de la experiencia mexicana en materia ecológica en el TLCAN para los países centroamericanos y algunos comentarios finales.

DIAGNÓSTICO DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES EN LA REGIÓN CENTROAMERICANA

Entre los problemas ecológicos que aquejan a toda la región, se encuentra la deforestación que, en las últimas dos o tres décadas, se ha acelerado enormemente. Entre 1961 y 1992, el área de bosques se redujo entre 30 y 50% en los países considerados. En los últimos diez años, Nicaragua ha presentado la mayor deforestación (24.3%), seguida por El Salvador y Panamá en esta tendencia depredadora. (Véase el cuadro 1.)

La merma de los bosques ha estado estrechamente ligada a la expansión de los cultivos de exportación: café, banano, algodón, el azúcar y, más recientemente, la ganadería, que es la que ha causado la mayor aceleración en la deforestación (Leonard, 1987; PNUMA, 1990). En todos estos casos se han aplicado técnicas de cultivo atrasados y con ninguna contemplación por sus efectos ecológicos negativos. La ganadería se ha desarrollado con la utilización extensiva de la tierra, ocupando el mayor espacio territorial, comparado con otros usos. En El Salvador, Costa Rica y Nicaragua, la superficie utilizada para pastizales ha superado aquella de bosques y Guatemala es el país cuya tierra destinada a la ganadería ha aumentado más vertiginosamente en años recientes (cuadro 1)

La incesante ampliación de la frontera agrícola también es consecuencia de otras actividades ligadas a la ganadería, como son el cultivo de granos para engorde de ganado y el cultivo de los alimentos de los propios campesinos dedicados a la ganadería. A ello hay que agregar lo inapropiado de tierras forestales para el uso agrícola y ganadero y su rápido agotamiento, lo que impulsa a los campesinos a talar incesantemente los bosques.

Se suma a lo anterior la utilización de la madera como generadora de energía (en 1995, esta fuente cubría alrededor del 50% de la generación total de energía en El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua) (cuadro 1).

Un segundo punto importante de considerar son las condiciones sociales en que viven los centroamericanos. Entre 60 y 70% de la población en Guatemala, Honduras y Nicaragua vive aún bajo la línea de la pobreza, de los cuales un porcentaje importante es población rural (cuadro 2). Dado que este segmento trabaja intensivamente la tierra, con mé-

INDICADORES DE LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES AMBIENTALES
—Utilización de recursos naturales—

País	Exportaciones agrícolas tradicionales (% total de exportaciones, 1996)a/	Deforestación			Densidad demográfica (hab. km ² 1993)	Consumo de energía; leña como % total (1995)	Producción de madera en troza (% crecimiento 1981-83/1991-93)
		Bosques/ total suelo (1991-1993)	Crecimiento de bosques 1981-1993 (%)	Crecimiento de pastizales 1981-1993 (%)			
Costa Rica	39.9	30.7	-5.2	9.1	70	4.6	25
El Salvador	22.9	5.0	-18.8	0.0	275	45.5	17
Guatemala	42.7	48.6	-17.4	91.8	100	56.3	21
Honduras	45.0	53.6	0.0	0.7	52	47.7	27
Nicaragua	47.1	27.1	-24.3	9.7	33	56.9	7
Panamá	52.7	43.8	-18.0	10.9	35	23.8	9

a/ Incluye productos agropecuarios, pesca y silvicultura.

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales; Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial; PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano; The World Resource Institute, World Resources; OLADE, Estadísticas e Indicadores Económicos Energéticos de América Latina y el Caribe, 1996.

todos básicos, la necesidad de talar bosques a raíz del rápido agotamiento de las tierras recién incorporadas, va siempre en aumento. Finalmente, la baja escolaridad de la población rural es un obstáculo para poder cambiar de actividad o incorporar métodos más modernos de producción.

Tercero, la intensidad de uso de agroquímicos es muy elevada y junto con los aspectos antes tratados han empobrecido la calidad de la tierra. Así, mientras la tierra cultivable se expandía 19% entre 1964 y 1992 en la región, los fertilizantes lo hacían a un ritmo tres veces mayor (cuadro 3).

Los efectos ecológicos derivados de los problemas de deforestación e inadecuado uso de la tierra sobre otros recursos naturales, en general, son también considerables. Entre estos están la sedimentación de las cuencas hidrográficas con consecuencias adversas sobre el caudal de los ríos, entre otras. Finalmente, la deficiente planeación urbana y la industria son causa de contaminación del agua y el aire, aunque por su pequeño tamaño la industria aún no causa fuertes estragos ecológicos a escala nacional (véanse emisiones de CO₂ anual por habitante en cuadro 3).

Cuadro 2

**INDICADORES DE LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES AMBIENTALES
RECURSOS HUMANOS E INFRAESTRUCTURA**
—(Porcentajes)—

País	Hogares bajo la línea de pobreza 1994	Alfabetización Población total 1993	Población rural con acceso a (1990-95)	
			Alcantarillado	Agua potable
Costa Rica	21	95	97	92
El Salvador	29	70	81	55
Guatemala	63 a/	55	60	62
Honduras	73	71	75	65
Nicaragua	70 b/	65	60	58
Panamá	30	90	88	83

a/ Dato de 1989.

b/ Dato de 1990.

Fuente: CEPAL, con base en de cifras oficiales; CEPAL, Indicadores Sociales Básicos de la Subregión Norte de América Latina y el Caribe, 1996-1997, LC/MEX/L.326, 1997; Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial; PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano: The World Resource Institute, World Resources, 1996-1997.

Cuadro 3

INDICADORES DE LAS CONDICIONES ESTRUCTURALES AMBIENTALES
—Degradación ambiental—

País	Emisiones CO₂ anual por habitante 1992 a/	Extracción anual de agua potable por habitante b/	Crecimiento de fertilizantes (por ha de tierra cultivable) (%) 1983-93	Especies amenazadas respecto del total (%) 1990
Costa Rica	1.21	780	21.6	3.1
El Salvador	0.66	240	-6.2	.0
Guatemala	0.59	140	128.9	2.1
Honduras	0.55	510	100.0	1.5
Nicaragua	0.62	370	-62.5	1.5
Panamá	1.69	740	20.0	4.1

a/ Miles de toneladas métricas.

b/ Metros cúbicos. No se dispuso de cifras actualizadas para todos los países. Para Costa Rica la cifra es de 1970; El Salvador, 1975; Guatemala, 1970; Honduras, 1992; Nicaragua, 1975; Panamá, 1975.

Fuente: CEPAL, con base en cifras oficiales; Banco Mundial, Informe sobre el Desarrollo Mundial; PNUD, Informe sobre Desarrollo Humano; The World Resource Institute, World Resources.

**LOS AVANCES NACIONALES EN MATERIA DE LEGISLACIÓN,
REGLAMENTACIÓN Y FISCALIZACIÓN AMBIENTAL**

Hasta mediados o fines de los años ochenta, los países centroamericanos estaban desprovistos de una legislación específica sobre medio ambiente. Y, aunque la Constitución de todos los países de la región centroamericana² contemplaba la protección al medio ambiente, la referencia a este tema era en términos muy generales, y se carecía de instrumentos legales específicos para llevar a la práctica las buenas intenciones manifestadas en dichas constituciones (cuadro 4). Por otra

2. Las constituciones de Costa Rica (1949), El Salvador (1983), Guatemala (1985), Honduras (1982), Nicaragua (1987) y Panamá (1972), hacen referencia a la protección del medio ambiente (véase Brañes, 1994).

parte, tradicionalmente, la protección ambiental se había hecho a través de la legislación sectorial, tratando cada recurso por separado. Ello daba lugar no solo a una atención incompleta y heterogénea de los problemas ecológicos, sino también a incongruencias, fragmentación excesiva, traslapes y sobrerreglamentación en algunos casos. Lógicamente, el aparato institucional encargado de aplicar esta legislación ha adolecido de similares limitaciones: fragmentación, duplicación de funciones, burocratización, entre otras (González, 1995 y 1997).

En general, el recurso natural más regulado ha sido la flora terrestre, primordialmente los bosques, con efectos positivos también para la biodiversidad. Prácticamente todos los países cuentan con una ley forestal y algunos de ellos —Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá— han elaborado una ley de áreas protegidas y/o de conservación de vida silvestre. El aire, en cambio, ha sido el recurso más descuidado, en parte porque esos países aún tienen capacidad de absorción de los contaminantes del aire. Por último, los recursos hídricos cuentan con un nivel de protección intermedia (Costa Rica y El Salvador son los países que proveen la mejor protección al recurso agua en la zona), respecto a los dos casos anteriores.³

En la medida en que se promulguen leyes específicas sobre el medio ambiente,⁴ habrá más coherencia y consistencia del marco legal ambiental. Con ello, entre otras cosas, algunas leyes ambientales sectoriales redundantes o inconsistentes con la ley ambiental general han sido o serán derogadas. No obstante, aún queda un largo camino por recorrer pues, en la mayoría de los casos, están en proceso de elaboración los reglamentos y las normas técnicas requeridas para la puesta en práctica de estas leyes (véase cuadro 4).

Especial debilidad presentan algunos instrumentos para proteger el ambiente, como los Estudios de Impacto Ambiental (EIA), los cuales son muy precarios en el área centroamericana, aunque se hacen esfuerzos actualmente para mejorarlos. Entre otros problemas, los EIA se en-

3. Véase Brañes.

4. En orden cronológico, Guatemala promulgó la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en 1986; Honduras la Ley General del Ambiente, 1993; Costa Rica, la Ley General del Ambiente en 1995, Nicaragua, la Ley General del Ambiente en 1996.

ESTADO ACTUAL DE LA LEGISLACIÓN AMBIENTAL EN CENTROAMÉRICA

	Legislación general promotora de la protección al medio ambiente	Legislación sobre pesticidas	Normas reguladoras de biodiversidad
Costa Rica	Protección al ambiente incluida en la Constitución contempla sanciones. Ley Orgánica del Medio Ambiente. Respaldo institucional insuficiente (control insuficiente por falta de recursos y personal capacitado).	Reglamento sobre Registro, Uso y Control de Plaguicidas; Reglamento de Seguridad sobre Empleo de Sustancias tóxicas en la agricultura; reglamento de expendios y bodegas de plaguicidas. El MAG tienen la potestad para monitorear de cerca el cumplimiento de las reglas.	Ley Forestal; Ley de Conservación de la Vida Silvestre. Ley de Parques Nacionales. (Costa Rica tiene el 5% de la biodiversidad del mundo; 12% del total del territorio son áreas protegidas).
El Salvador	Se menciona en términos muy generales en la Constitución. No existe una ley de protección al medio ambiente; existen normas sectoriales bastante completas (excepto en protección de suelos).	Ley sobre Control de Pesticidas, Fertilizantes y Productos para uso agropecuario y Reglamento. Legislación insuficiente.	Ley nueva (1994) que contempla sanciones. Es posible patentar procesos biotecnológicos (Ley de Derechos de Autor, 1994) Ley Forestal y Proyecto de Ley Forestal (ahora incluirá áreas protegidas; por ahora 0.9% del territorio son áreas protegidas).
Guatemala	Constitución contempla protección al medio ambiente. Ley para la protección y el mejoramiento del Medio Ambiente (faltan reglamentos); excesiva y dispersa normatividad; faltan sanciones y aplicación de las leyes.	Legislación específica sobre plaguicidas, pero la prevención y la aplicación de la ley es débil.	Ley Forestal; Ley de Áreas Protegidas (7.6% del territorio son áreas protegidas); Ley de Caza; Ley de Pesca. No hay suficiente control. Hay tráfico ilegal de flora y fauna.

	Legislación general promotora de la protección al medio ambiente	Legislación sobre pesticidas	Normas reguladoras de biodiversidad
Honduras	Incluido en la Constitución, en forma general. Existe la Ley General del Ambiente y su Reglamento. Fiscalización muy débil, pero sí existe y tiende a mejorar (la figura de delito ecológico es nueva).	Ley Fitozoosanitaria (1994); Reglamento de Registro, Importación y Elaboración... de plaguicidas; control débil (subsiste contrabando, reenvasado y otros factores de riesgo).	Ley Forestal. Normatividad indirecta, sanciones leves. Lo más importante son las áreas protegidas (4.8% del territorio), los demás aspectos están bastante descuidados.
Nicaragua	Considerado en la Constitución, en términos generales (1987). Dispersión de normas jurídicas. Aunque existen para algunos sectores, otros, como agua y suelo, están casi desprovistos de ellas. Débil fiscalización. Ley de Ambiente y Recursos Naturales (contempla el delito ecológico).	Legislación dispersa y escaso control del manejo de plaguicidas. El reglamento sobre importación, distribución y uso de productos químicos y químico-biológicos para la industria agropecuaria, es el más completo. Anteproyecto de Ley de Plaguicidas, Sustancias Tóxicas y Peligrosas.	Protección insuficiente de la biodiversidad. No existe definición legal de áreas protegidas (7.3% áreas protegidas). Ley de Caza y decretos varios que protegen a distintas especies. Ley de Conservación, Protección y Desarrollo de las Riquezas Forestales.
Panamá	capítulo completo en la Constitución destinado al derecho de un ambiente sano. No hay ley específica aún sobre el medio ambiente, pero existe un Proyecto de Ley del Ambiente.	Regido por el Código Sanitario. Por ley están reguladas las importaciones de pesticidas y el Depto. de Salud debe expedir los permisos.	Ley de Vida Silvestre (reciente); Ley Forestal (reciente). Sistema Nacional de Áreas Silvestres Protegidas; Reservas Forestales; creación de refugios de vida silvestre; bosques protectores; reservas hidrológicas; (17% del territorio son áreas protegidas).

Fuente: González, M., "Estudios de Legislación Ambiental por país de Centroamérica", y Marcia González Aguiluz, "Resumen Comparativo de la Región Centroamericana en Materia de Medio Ambiente", FEDEPRICAP, Costa Rica, 1995, Informe Nacional, República Dominicana, Conferencia de Río, 1991 y CEPAL.

frentan con la ausencia o poca claridad de las normas que deben cumplir los proyectos; no se dispone de suficientes cuadros técnicos preparados para hacer el trabajo de evaluación; falta seguimiento de dichas evaluaciones; y, existe poca participación de la sociedad civil en el proceso de evaluación.

También en materia de agroquímicos las normas en Centroamérica son incompletas y se aplican en forma muy deficiente. En definitiva se controla, sobre todo, a los productos de exportación que deben cumplir con requerimientos estrictos, mientras las reglas para su uso en los productos de consumo nacional no se acatan. Así, aunque existen registros de plaguicidas aceptados y prohibidos, reglas de empaçado, etiquetado y transporte de este tipo de producto, no en todos los países hay un monitoreo pobre de su utilización y manejo (Cabrera, 1997), (cuadro 4).

El problema de la protección al ambiente, sin embargo, no es un problema puramente legal y de aplicación de las leyes. La "eficiencia" de las leyes ambientales puede estar condicionada por el modelo económico que sigue un país. Si tal modelo forzosamente transgrede los límites de la sustentabilidad ecológica, entonces debilita la "eficacia" en la aplicación de las leyes ambientales (véase Brañes, 1994).

Este último aspecto es muy relevante para los países centroamericanos, pues, de hecho, su modelo primario-exportador ha sido sumamente devastador para el medio ambiente, y no es sustentable a mediano plazo. Justamente por ello la búsqueda de una forma de inserción en la economía mundial diferente es una inquietud de todas estas naciones y el emprender acciones en forma conjunta puede facilitar la tarea. La creación de industrias regionales, el impulso a proyectos turísticos ecológicos regionales, una mayor coordinación en la contratación de servicios como transporte, programas regionales para elevar el nivel de educación, inversiones en infraestructura para todo el Istmo, el difundir nuevos conocimientos sobre tecnologías no contaminantes para la producción en todas sus facetas, la racionalización de la ayuda externa para el medio ambiente según las prioridades de la región, son algunas de las iniciativas que pueden ayudar a lograr los fines de mejoramiento ambiental deseado.

El cambio en los parámetros de la integración centroamericana

El proyecto original de integración centroamericana giraba en torno a un interés comercial y productivo, principalmente. El desarrollo económico de la región se lograría a partir de la sustitución de importaciones y el mayor intercambio de productos para satisfacer la demanda del área. Así, con base en un libre comercio entre los países socios, un arancel externo común, tipos de cambio establecidos, una cámara de compensación capaz de financiar las operaciones dentro del Mercado Común Centroamericano (MCCA), sus integrantes lograrían beneficiarse de un mercado ampliado y las correspondientes economías de escala, sin tener que enfrentar una competencia internacional seria. Este proceso dio lugar a que se desarrollara hasta cierto punto una industria regional más avanzada que la industria nacional, pero no necesariamente competitiva a escala internacional. Además, los beneficios del MCCA no fueron iguales para todos los miembros, siendo algunos incluso perjudicados por él, debido a desequilibrios generados en sus balanzas de pagos (Honduras, por ejemplo).

El impacto ambiental del primer tipo de integración económica centroamericana fue, por una parte, la diversificación de exportaciones, lo cual tendió a aliviar la presión sobre los recursos naturales, al no dependerse tanto de las exportaciones tradicionales —café, banano, carne, azúcar, entre otros. Dado que las exportaciones intrarregionales son más bien industriales (actualmente el 20% aproximadamente de las exportaciones centroamericanas están destinadas a la propia región), la expansión de ellas no produce el mismo problema ambiental que las tradicionales.

Por otra parte, la producción dirigida al comercio intrarregional se amparó en elevados aranceles que protegían a la región de las importaciones. Ello dio lugar a que ese tipo de producción no contara con la tecnología de punta, que cada vez coincide más con la tecnología “limpia”.

La gran necesidad de integrarse al mercado internacional a través de exportaciones competitivas, a principios de los años ochenta, en el período de crisis de la deuda externa, cambió los parámetros que regían la integración centroamericana. La Cámara de Compensación Centroamericana, que había permitido financiar eficientemente las transacciones dentro del área, ya no pudo funcionar adecuadamente, pues la mayor parte de los países miembros no podían cancelar sus adeudos regionales debido al peso de la deuda extrarregional. A partir de entonces, el MCCA entró en un largo período de dificultades, a la vez que la mayoría de los países intentaban abrirse paso en el mercado mundial. En ese período, el comercio intrarregional descendió fuertemente.

En los últimos años se ha reactivado el comercio intrarregional y, a la vez, el interés por una integración del área centroamericana —ahora sin el perfil proteccionista— ha adquirido renovada fuerza. En 1991 se creó el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) “como marco jurídico e institucional de la integración global de Centroamérica”. Una vez pacificada el área centroamericana, surgieron necesidades que van mucho más allá de las planteadas en la primera etapa de integración. Así, además del desarrollo económico, que fue el propósito inicial, en los años noventa preocupa la consolidación de la paz, la superación de las grandes desigualdades en la región, y muchos otros aspectos indispensables para emprender el desarrollo sustentable, incluido el aspecto ambiental (CEPAL, 1995; Lizano, 1996; De Franco, 1996).

Además, la integración comercial de la región pasa a ser un eslabón en la integración a otros bloques comerciales más amplios como el TLCAN o el Acuerdo Hemisférico de Libre Comercio (ALCA) y con la mayor integración al mercado mundial, en general. El hecho de que el ALCA, por ejemplo, vea con buenos ojos la integración conjunta de subregiones a dicho acuerdo, le pone metas impostergables a la región para conformarse en bloque comercial, con reglas claras y homogéneas (Schatan, 1996).

La Alianza para el Desarrollo Sustentable (ALIDES, firmado en 1994), es muy indicativo del nuevo tipo de integración que se busca: a la vez que sigue una estrategia de cooperación y coordinación entre sus miembros para cambiar el esquema de desarrollo prevaleciente hasta ahora, para hacerlo sostenible, se presenta como una “iniciativa integral centroamericana en lo político, moral, económico, social y ecoló-

gico” que aspira a “convertirse en un modelo para otras regiones”.⁵ A la vez, se expresa explícitamente la necesidad de que la comunidad internacional también asuma un rol activo en el esfuerzo emprendido por Centroamérica para lograr el desarrollo sostenible en esa región.

De allí que actualmente exista un intento de coordinación o cooperación en torno a temas como la ecología y el desarrollo social. Ejemplo de este último punto es el Tratado de Integración Social Centroamericana (que complementa al SICA desde el punto de vista social) firmado por los presidentes de esos países en 1995 y que reconoce “la necesidad de establecer un marco jurídico institucional en el área social basado en la premisa de que el ser humano constituye el centro y sujeto primordial del desarrollo, con el objeto de que garantice el mejoramiento sustantivo de la calidad de vida de los pueblos centroamericanos”.⁶ Los países se comprometen en ese tratado a cooperar en una serie de aspectos para mejorar las condiciones de vida de la población de la región, incluidos sus derechos democráticos, la superación de la pobreza y la no discriminación racial.

La cooperación ambiental dentro del nuevo enfoque de la integración centroamericana

Centroamérica, por tratarse de un área pequeña, subdividida en varias naciones con características ecológicas similares y con una serie de recursos naturales compartidos, necesita, quizás más que otras regiones, aunar esfuerzos para salvaguardar su riquísimo patrimonio natural.

Al mismo tiempo que ha habido un esfuerzo nacional para mejorar la protección al ambiente, se ha desarrollado un compromiso regional, reafirmado por varios acuerdos para cooperar en esta materia y armonizar políticas ambientales. Pueden agruparse los convenios regionales en al menos tres tipos: (a) Los que están dirigidos a fortalecer el cuida-

5. Alianza para el Desarrollo Sostenible de Centroamérica, *Introducción*, Masaya, Nicaragua, 1994.

6. Tratado de la Integración Social de Centroamérica, XVI Cumbre de Presidentes de Centroamérica, Pág. 1, 1995.

do conjunto de la región, como el Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente por el cual se creó la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y la Alianza para el Desarrollo Sustentable (ALIDES) en su cláusula ambiental.⁷ (b) Acuerdos de cooperación con terceros países o agrupación de países, donde destaca CONCAUSA y en menor medida Tuxtla II y, finalmente, (c) Aquellos que ayudan a cumplir con compromisos contraídos en convenios ambientales internacionales, como es el caso del “Convenio Regional sobre Cambios Climáticos” o el “Acuerdo Regional sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos”, entre otros (véase cuadro 5).

Algunos acuerdos regionales han dado lugar a la creación de instituciones ambientales nacionales, como es el caso de la creación de las Comisiones Nacionales de Medio Ambiente (CONAMA) que reúnen a los principales ministerios y las ONG relacionadas con el medio ambiente en cada país, a partir de la creación de la CCAD. También la generación de un Programa de Acción Forestal Tropical (PAFT) a escala centroamericano en 1990 se vincula con la formación del Consejo Centroamericano de Bosques (CCAB) y el Consejo Centroamericano de Áreas Protegidas (CCAP).

La ALIDES es uno de los acuerdos más completos en el ámbito ecológico en la región y cubre un amplio rango de compromisos que van desde la medición y la recopilación de información, que incluye la elaboración de un listado de especies de flora y fauna en peligro de extinción y el monitoreo de la contaminación, hasta la puesta en marcha de acciones muy específicas, tales como el establecimiento de un Corredor Biológico Centroamericano y un Plan de Acción tendiente a eliminar el plomo de la gasolina a partir de julio de 1995 (véase Recuadro 1). El enfoque global de los problemas relacionados con el desarrollo sostenible es importante desde el punto de vista del medio ambiente, pues las políticas no ambientales de alguna manera tendrán que tomar en cuenta sus efectos ecológicos.

7. Otra actividad regional dirigida a vigorizar la cooperación ambiental, pero de menor envergadura que las anteriores, es la que lleva a cabo la Comisión Interparlamentaria del CICAD, para ayudar a armonizar la legislación ambiental centroamericana.

Recuadro 1

LA ALIANZA PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE; COMPROMISOS EN EL ÁREA AMBIENTAL

Los compromisos de la ALIDES en materia ambiental y recursos naturales aborda varios temas: (a) Legislación: hacer un seguimiento sobre el grado de avance de los convenios regionales e internacionales en materia de medio ambiente y recursos naturales suscritos por los gobiernos centroamericanos; (b) Recursos Naturales y Biodiversidad: establecimiento en un plazo de 18 meses de un Corredor Biológico para proteger el sistema nacional de áreas protegidas; y Centro de Biodiversidad y jardines botánicos en cada país para promover la investigación sobre el uso y conservación de la biodiversidad y crear un listado de especies de flora y fauna centroamericana en peligro de extinción, con el fin de poder protegerlas mejor; (c) Ordenamiento territorial: buscar metodologías y procedimientos comunes para realizar un ordenamiento territorial; en toda la región; (d) Evaluación del Impacto Ambiental: intentar superar las debilidades de este instrumento en el área elaborando conjuntamente "principios, contenidos mínimos, metodologías, regulación de la prestación de servicios de consultoría, mecanismos de consulta a la sociedad civil", entre otros; (e) Recursos Forestales: mecanismos necesarios para el manejo sostenible del bosque; proponer las normas técnicas para la certificación de productos maderables provenientes de bosques manejados en forma sostenible; Plan de Prevención y Combate de Incendios Forestales; etc... (f) Armonizar la política y legislación para proteger los recursos agua, aire y suelo. En materia de aire hay un compromiso concreto de eliminación gradual del plomo en la gasolina a partir de mediados de 1995. (g) También existe el compromiso de impulsar la mayor integración de una red energética en la región, el uso de energía de fuentes renovables, su uso más eficiente y la mayor participación del sector privado y gobiernos locales. (h) Establecer mecanismos específicos para el control y monitoreo de la contaminación de todos los recursos. (i) Educación, ciencia y tecnología: se trata de capacitar a la población en todos los niveles para proteger el ambiente, además de desarrollar tecnologías específicas para ello. (j) Finanzas: cooperación financiera de la región, y los fondos serían manejados por el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la creación de un Fondo Ambiental de Centroamérica.

PRINCIPALES CONVENIOS CENTROAMERICANOS EN MATERIA AMBIENTAL

Convenios	Fecha	Descripción del Convenio
Convenio Centroamericano para la Protección del Ambiente	Diciembre, 1989	Creación de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), entidad regional coordinadora y promotora de los asuntos ambientales. Tiene actualmente a su cargo dar seguimiento a los compromisos emanados de ALIDES. El CCAD cuenta con cuatro programas basados en ALIDES y CONCAUSA: Información; Integración; Biodiversidad; y Legislación ambiental.
Alianza para el Desarrollo Sustentable (ALIDES)	Octubre, 1994	Los compromisos de ALIDES en materia ambiental abarcan aspectos: legislativos; recursos naturales y biodiversidad; Ordenamiento territorial; Evaluación de impacto ambiental; Recursos forestales; Agua; Aire; Suelo; Energía; Control de la contaminación; Ciencia y tecnología; Educación; Finanzas; Información.
Declaración Conjunta Centroamérica-USA (CONCAUSA)	Octubre, 1994	El Plan de Acción incluye cuatro áreas: Conservación de biodiversidad; Energía; Legislación ambiental; y Desarrollo económico sustentable.
Proyecto Ambiental Regional para Centroamérica (PROARCA)	Agosto, 1995	Acuerdo específico para implementar los compromisos de CONCAUSA en materia de Biodiversidad y Legislación Ambiental. Sus objetivos son: Fortalecer la Secretaría Ejecutiva de la CCAD; Crear un Centro de Información en CCAD; Desarrollar y actualizar redes; Organización de Foros Regionales; Coordinación de las actividades de donantes.

Convenios	Fecha	Descripción del Convenio
TUXTLA II	Febrero, 1996	Declaración conjunta de México y Centroamérica para apoyar la iniciativa regional de ALIDES. Compromiso para cooperar en la conservación y aprovechamiento sostenible de recursos naturales; proteger Corredor Biológico Mesoamericano; cambio climático; prevención de la contaminación ambiental, entre otros.
Convenio para la Conservación de la Biodiversidad y Protección de Áreas Silvestres Prioritarias en América Central	Junio, 1992	Entre las medidas de ejecución destacan: Estrategias nacionales que favorezcan la biodiversidad y la creación y manejo de áreas protegidas; fortalecer los lazos con la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza; crear el Consejo Centroamericano de Areas Protegidas; ratificación de convenciones internacionales como CITES, RAMSAR y la Convención de la Protección del Patrimonio Natural y Cultural; entre otros.
Acuerdo Regional sobre Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos	Diciembre, 1992	Adopta medidas para hacer compatible este acuerdo regional con las del Convenio de Basilea sobre el Control de Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación (1989).
Convenio Regional para el Manejo y Conservación de los Ecosistemas Naturales Forestales y el Desarrollo de Plantaciones Forestales	Noviembre, 1993	Promover mecanismos para evitar el cambio de uso de las áreas con cobertura forestal y recuperar las áreas deforestadas. Impulsa: políticas para el desarrollo sustentable del recurso forestal; mecanismos financieros para respaldar estas políticas; la participación popular que pueda apoyar los fines de este convenio; el fortalecimiento de las instituciones que propician el desarrollo forestal.
Convenio Regional sobre Cambios Climáticos	Octubre, 1993	Cada país debe desarrollar medidas para la conservación del clima; generar el marco legal necesario con ese propósito; fortalecer los Servicios Meteorológicos e Hidrometeorológicos del Istmo; crear el Consejo Centroamericano de Cambios Climáticos; entre otros.

El segundo tipo de convenio es el de cooperación de la región con otro país o región. Este es claramente el caso de la Declaración Conjunta Centroamérica-Estados Unidos (CONCAUSA).

Este último acuerdo abarca cuatro capítulos: conservación de la biodiversidad; energía; legislación ambiental; desarrollo económico sustentable. Por el lado centroamericano, en cada uno de estos puntos, se asume el deber de cumplir con los compromisos regionales fijados de una u otra forma en ALIDES (CONCAUSA es más detallado que la parte ambiental de ALIDES). Es decir, deben armonizar ascendentemente sus estándares, hacer inventarios sobre contaminación y recursos naturales; mejorar y armonizar el marco legal que rige el medio ambiente; hacer todo lo necesario para consolidar los corredores biológicos, ratificar y ejecutar convenciones internacionales ambientales a los que se han suscrito.

Por el lado de Estados Unidos, hay un compromiso de apoyar estas acciones con transmisión de conocimientos, capacitación de personal técnico no solo para poder aplicar mejores técnicas ambientales y monitorear eficazmente el manejo de recursos, sino también para que puedan fiscalizar las leyes existentes; ayudar a los gobiernos centroamericanos a establecer redes de expertos en legislación ambiental, ayudar a crear normas más sofisticadas; búsqueda de fondos adicionales para financiarlos; apoyar programas que ayuden al desarrollo sostenible de Centroamérica, tales como el Programa Interino de Comercio.

Finalmente, se han firmado varios acuerdos centroamericanos que fortalecen su adhesión a convenios ambientales internacionales (véanse últimos cuatro acuerdos en el cuadro 5). A ello hay que agregar que los países han ratificado numerosos acuerdos internacionales, tales como la Convención sobre Cambio Climático; Control de Movimiento de Sustancias Peligrosas (Basilea); Protección de las Especies en Vías de Extinción (CITES); protección de la Biodiversidad; Herencia Mundial; y la Eliminación de Armas Biológicas y Tóxicas. En los demás acuerdos ambientales internacionales, los países centroamericanos han tenido un compromiso mucho más dispar.

Las perspectivas de la cooperación ambiental regional son alentadoras si se considera que existen abundantes recursos internacionales para financiar la protección y recuperación del medio ambiente precisamente en la región estudiada. La CCAD, una institución diná-

mica y eficiente, cumple un papel fundamental en dar seguimiento y facilitar la implementación de los convenios ambientales (especialmente de la ALIDES y CONCAUSA), así como el trabajo de coordinación y la generación de información sistematizada sobre el tema ambiental (CEPAL, 1997). Sin embargo, la CCAD no tiene una labor de ejecución de los acuerdos regionales. Para ello debe descansar en otros organismos regionales y nacionales que, en muchos casos, presentan diversos problemas.

El caso del Comité Regional de Recursos Hidráulicos (CRRH) es ilustrativo de los problemas mencionados. El recurso agua es el que más requiere un enfoque regional pues es el que comparten más tangiblemente los países. El CRRH existe desde 1966 y tiene como función promover desde el financiamiento hasta la ejecución de proyectos relacionados con el agua, en todos sus usos. La CRRH, sin embargo, es solo una institución facilitadora, por lo cual las Comisiones Nacionales de Recursos Hidráulicos, u otras instituciones de esa índole, tienen que realizar el trabajo técnico (CEPAL, 1997).

La CRRH enfrenta varios problemas para llevar a cabo su tarea. En primer lugar, carece de un convenio constitutivo, lo cual ha limitado el desarrollo de una estructura organizativa y le ha restado capacidad para atraer fondos internacionales; segundo, debido a lo anterior y a que los países miembros no pagan sus cuotas, el Comité ha sufrido problemas financieros, y las instituciones nacionales, que forman parte de este comité y que tienen la tarea de poner en marcha proyectos, adolecen de una serie de limitaciones (tienen problemas de recursos y son ineficientes) (CEPAL, 1997).

La puesta en marcha del nuevo Plan de Acción Centroamericano para el Desarrollo Integral de los Recursos Hidráulicos, con el apoyo de la OEA y de la CCAD, requerirá de un especial esfuerzo para mejorar la eficiencia de la cadena de instituciones que participan en este tipo de programas. (CEPAL, 1997).

Puede agregarse, por tanto, que sin un esfuerzo nacional para mejorar el marco legal y el apoyo institucional (punto 3) para la protección al medio ambiente, los esfuerzos regionales pueden llegar a ser estériles.

*La incorporación de cláusulas ambientales
en los acuerdos internacionales o regionales de comercio*

Los países de la región aspiran a integrarse al mercado internacional cada vez más, para lo cual deben cumplir con los requisitos ambientales que se vayan incluyendo en los acuerdos comerciales internacionales. En la Organización Mundial del Comercio (OMC) este tema se discute actualmente con el fin de incorporarlo de manera más amplia; es decir, más allá de lo que lo hacen las medidas sanitarias y fitosanitarias actualmente (Wilkinson, 1993).

Para Centroamérica se ha vuelto crucial el poder integrarse a acuerdos regionales de libre comercio, tales como el TLCAN o el ALCA. El TLCAN, que es el que mayor avance ha tenido en América en este sentido, ha sentado precedentes importantes para otros acuerdos, incluso la OMC, y probablemente sea un punto de referencia para el ALCA.

Si bien la exigencia del TLCAN en su acuerdo paralelo sobre medio ambiente solo consiste en que cada país aplique su legislación ambiental, este es un incentivo suficiente para que el país que se quiere asociar genere una legislación bien elaborada que además sea aplicable. Ello es especialmente necesario para los socios del TLCAN, pues el incumplimiento sistemático de sus propias leyes ambientales puede acarrear sanciones comerciales.

La "elegibilidad" de los países centroamericanos para ingresar en el TLCAN requiere del mejoramiento de sus medidas de protección al ambiente. Las transformaciones que se han estado haciendo en la región, en este sentido, no son totalmente ajenas a estas exigencias.

El creciente número de acuerdos internacionales que se están creando para proteger distintos aspectos del medio ambiente global conduce a que, por presiones internas y externas, los países se adhieran a ellos y deban cumplir con los requisitos de dichos acuerdos. Lo anterior está contribuyendo también a que haya cierta convergencia de las políticas ambientales que se están adoptando en los países.

Las certificaciones ambientales

Se enfrentan exigencias ecológicas cada vez mayores para colocar los productos en el mercado internacional, y los exportadores de los países en cuestión eventualmente pueden quedar marginados de dicho mercado si no son capaces de alcanzar la certificación de la “limpieza” del proceso de producción de sus bienes.

Las certificaciones ambientales son programas voluntarios en que un productor-exportador puede buscar la certificación por parte de un organismo calificado que avale la limpieza del proceso de elaboración de sus productos (es decir, que cumple con ciertas normas ambientales predeterminadas), de manera que satisfagan la demanda específica que así lo exige. Similares principios rigen el “eco-etiquetado” y el “sello verde”.

Dada la creciente preocupación por el problema ambiental a escala mundial y la expansión de los mercados para productos “verdes”, Centroamérica empieza a enfrentar estas exigencias y a responder a ellas. Este, de hecho, es uno de los temas en torno a los cuales la integración regional puede ser particularmente útil. Hay ya una respuesta por parte de la región, apoyada por la CCAD (y en alguna medida por CONCAUSA), para fortalecer los procesos de certificación. Con ese fin se difunde actualmente información tanto en el mercado de consumidores, especialmente acerca de los procesos de producción empleados en la elaboración del bien ofrecido en el mercado, como en el ámbito de la producción, en el que se divulgan las normas que hay que cumplir para recibir la certificación. El Consejo Centroamericano de Bosques y Áreas Protegidas avanza actualmente en el tema de certificación de la madera y derivados.

Si se les compara con los estándares ambientales de los países desarrollados, en particular los europeos, los países considerados presentan marcadas debilidades. Por ejemplo, el empaque y manejo de desechos es un tema solo recientemente considerado en Centroamérica, debido al bajo nivel y poca sofisticación del consumo en la región (significa escaso uso de plástico y otros materiales de empaque), y la incipiente industrialización (genera pocos desechos tóxicos), en términos relativos. También el reciclado, reuso y recuperación de algunos insu-

mos aún no adquieren relevancia en el cuidado del medio ambiente en la región por razones similares a las esgrimidas para el manejo de desechos (véase J. Cabrera, 1996).

Aquí puede presentarse cierta incoherencia entre las exigencias ambientales que están permeando el ámbito internacional y la preocupación ecológica manifestada por los países en estudio, que corresponde a sus características en términos de disponibilidad de recursos naturales, especialización de la producción, entre otros. Esto no debiera ser un problema para integrarse a un TLCAN, por ejemplo, pues dicho acuerdo exige la aplicación de la ley ambiental nacional, como ya se mencionó. Sin embargo, la competencia en el mercado internacional puede imponer condiciones más estrictas en este sentido que el TLCAN, de forma que tendrán que ser consideradas por los países.

Por lo demás, siendo Centroamérica una zona en la que se produce y exportan productos frente a los que el consumidor internacional es particularmente sensible (maderas tropicales, entre otros), el seguir pautas ecológicas en la producción puede brindar nichos especiales de mercado para esos bienes. Tiene ventajas no solo ambientales, sino también económicas, en el sentido de que el valor agregado a dichos productos es mayor y los ingresos recabados con su venta en el exterior es más elevado y, por tanto, puede ayudar a mejorar los ingresos de los productores y, de paso, ayudar a reducir la pobreza (que es otra fuente de presión sobre el medio ambiente).

LA EXPERIENCIA MEXICANA EN MATERIA AMBIENTAL EN EL TLCAN Y SUS IMPLICACIONES PARA LOS PAÍSES CENTROAMERICANOS

La experiencia de otros acuerdos regionales ambientales pueden ser ilustrativos para Centroamérica. El caso de México, Estados Unidos y Canadá en el TLCAN es quizás el más relevante para la región (Esty, 1993; Repetto, 1993).

Las tareas de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), creada en el marco del TLCAN, puede ser un punto de referencia interesante para la CCAD. Su responsabilidad incluye tratar de evitar disputas am-

bientales en el TLC y hacer recomendaciones técnicas sobre recopilación de datos, sobre prevención de la contaminación, así como sobre la elaboración y el perfeccionamiento de las leyes ambientales.

La CCA del TLCAN tiene que tratar con países con niveles de desarrollo muy heterogéneo. México, siendo el más débil en cuanto a récord ambiental, es susceptible de recibir el mayor número de denuncias ambientales y verse expuesto a sanciones comerciales como resultado de ello. Al mismo tiempo, por ser México el país más atrasado, es probable que sea el mayor beneficiario de la ayuda y cooperación por parte de sus socios comerciales del TLCAN y quizás, de esta manera, logre superar problemas ambientales que, por su cuenta, le hubiera sido imposible (Schatan, 1997).

En Centroamérica, si bien no hay desigualdades tan importantes como entre México y sus vecinos del Norte, las diferencias son marcadas y no todos están en condiciones de cumplir con sus compromisos regionales de mejoramiento del ambiente. De la misma manera que en el caso anterior, para que la integración centroamericana sea eficaz en términos ambientales, la cooperación entre ellos parece ser indispensable. Así, aunque no están contempladas las sanciones comerciales en caso de incumplimiento de los compromisos, se requerirá proporcionar una mayor ayuda a los países comparativamente más atrasados para poder sufragar las transformaciones que deberán realizar.

El esfuerzo de México para cumplir con las nuevas exigencias ambientales del Acuerdo Ambiental Paralelo del TLCAN es también ilustrativo para otros países que deseen ingresar en un acuerdo de ese tipo. La ley ambiental de México de 1988 era una ley considerada sofisticada y comparable a aquellas de países industrializados. De hecho, estaba inspirada en la ley ambiental de Estados Unidos, pero esta atraviesa por un período de modificaciones profundas a raíz de una serie de problemas: el cúmulo de normas, leyes e instituciones creadas en torno a los múltiples problemas ambientales aparentemente ha hecho muy costoso y complejo de aplicar en ese país.

Como resultado de ello, en los años noventa ha habido un viraje de la política ambiental de Estados Unidos. La nueva estrategia refleja una preocupación por mejorar la relación costo-beneficio de las medidas ecológicas y pone énfasis en la prevención de la contaminación; la concertación entre las partes interesadas; una gestión de ecosistemas; y

mayor énfasis en los resultados que en los procedimientos. Este enfoque le da flexibilidad al productor y las metas pueden ser alcanzadas más fácilmente que cuando se fija el método anticontaminante específico que debe adoptar el productor para controlar cada contaminante (OCDE, 1996).

Si Estados Unidos ha debido enmendar el rumbo de su política ambiental por ser muy costosos los mecanismos de control, con mayor razón lo ha debido hacer México. Los países en desarrollo parecen necesitar cierta flexibilidad en su intento de controlar la contaminación. La combinación de un conjunto pequeño de normas modernas, unido a un número manejable de instrumentos económicos que pueden compensar las fallas de algunos mecanismos de mercado, algunos instrumentos no-económicos, así como una fiscalización seria, parece ser la mejor combinación de políticas. Así, México ha emprendido una acelerada estrategia para modernizar y simplificar sus normas ambientales, de forma que puedan ser llevadas a la práctica: se ha modificado sustancialmente la legislación para facilitar las sanciones a infractores; la sociedad adquiere un papel importante en la vigilancia y cuidado del medio ambiente; se contempla la mayor utilización de instrumentos económicos que induzcan a la asimilación de procesos “verdes” de producción, entre otros.⁸

A pesar de todas estas modificaciones, aún hay desajustes entre el marco legal y la realidad mexicana. Por ejemplo, la primera norma de “calidad” para controlar la contaminación del aire, aprobada en diciembre de 1994 (norma No. 084) para entrar en vigencia en 1998, era considerada un gran logro. Conseguiría compatibilizar la política energética con metas de control de emisiones e incluía la creación de un mercado de derechos de emisión. Sin embargo, el tamaño del mercado mexicano es demasiado pequeño y solo unas cuantas empresas podrían participar en la comercialización de permisos de derechos de emisión, según demuestran estudios técnicos recientes, de manera que esta norma no podrá aplicarse plenamente hasta dentro de cierto tiempo (Schatan, 1997).

8. Decreto de Reforma, Adición y Deroga Diversas Disposiciones de la Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, México, 9 de marzo de 1996.

El intercambio de experiencias en materia ambiental entre los países centroamericanos y de estos con países como México, puede ser de gran ayuda para adaptar a la realidad del área las normas y leyes existentes en los países, de manera de aumentar su efectividad.

COMENTARIOS FINALES

Los países centroamericanos son pequeños y comparten fronteras ricas en recursos naturales, cuentan con ecosistemas que trascienden las fronteras y para preservarlos necesitan un cuidado conjunto por parte de las naciones que la integran. Por estos motivos, la solución del problema ambiental en Centroamérica requiere verse en forma integral y adquiere particular importancia la cooperación regional.

En la nueva concepción de la integración regional, que ya no busca la industrialización de la región mediante la protección comercial, como en los años sesenta, sino una mayor competitividad y un mejor aprovechamiento de los recursos, hay mayor lugar a un esfuerzo conjunto para cuidar el ambiente (CEPAL, 1995).

El creciente número de acuerdos ecológicos regionales confirma que la cooperación centroamericana es una pieza clave en el esfuerzo por mejorar el medio ambiente en la región.

Esta meta requiere de cuantiosos recursos y conocimientos especializados en la materia, por lo cual el apoyo mutuo entre los países centroamericanos es básico, como lo es también la ayuda extrarregional.

Sin embargo, la cooperación y los acuerdos específicos ambientales en el área centroamericana enfrentan una serie de desafíos.

Primero, evitar la burocratización de las instituciones que se creen con estos fines. Estas deberían ser ejecutivas y transparentes, evitando además duplicación de funciones, fragmentación de ellas, entre otras debilidades que han manifestado las entidades nacionales que se encargan de problemas ambientales. Una reforma acorde en las instituciones nacionales es indispensable para crear la capacidad de ejecución de los proyectos regionales a escala nacional. En este plano, las transformaciones parecen avanzar en forma lenta.

Segundo, los países necesitan encontrar la política ambiental más idónea para la región, en lugar de adoptar leyes y reglas de otros países que en la práctica no podrían cumplir, aunque sin desaprovechar las experiencias internacionales que le son útiles. Se trata de hallar métodos eficientes para que las normas ambientales se apliquen, pero sin tener que financiar métodos de control tan costosos como los que se han utilizado en los países industriales.

Cada país necesita encontrar una combinación de políticas de “comando y control” e instrumentos de mercado que sea eficaz. Es interesante, en este sentido, aprender de las revisiones que están efectuando algunos países de sus propias legislaciones (casos de México y de Estados Unidos).

Tercero, se ha visto que el ingresar en acuerdos de libre comercio regionales más amplios que el MCCA, como el TLCAN, y el mantener la participación de los países en el mercado mundial, donde las exigencias ambientales son cada vez mayores (eco-etiquetado, ISO 14,000, etc.), especialmente para los productos dirigidos a Europa y a los Estados Unidos, requieren de un esfuerzo especial por mejorar la protección al ambiente. Los países parecen adecuar su política ambiental para cumplir con estas nuevas exigencias poco a poco.

No obstante, aunque ha habido ciertos avances debido a la adhesión a convenios ambientales internacionales o algunos regionales ligados a otros internacionales (Cambio Climático, por ejemplo), hay un cierto vacío en cuanto a las normas ecológicas que deben cumplir los productos comerciados dentro de la región centroamericana. Si bien, por ser mayormente productos industriales, estos no aceleran tanto la depredación de los recursos naturales, pueden acentuar la contaminación a través de la emisión y descargas tóxicas, que sería conveniente evitar desde ahora. Además, reglas ambientales claras en este sentido serían muy útiles, pues ello evitaría que uno de los incentivos del mayor intercambio regional llegaran a ser normas ambientales más laxas que aquellas que los productores centroamericanos enfrentan en mercados extrarregionales.

BIBLIOGRAFÍA

- Brañes, R., *Manual de Derecho Ambiental Mexicano*, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.
- Cabrera, Jorge, “Resumen Comparativo de la Legislación de la Unión Europea y la Legislación Centroamericana en Algunos Sectores Seleccionados”. En *Legislación ambiental en la Unión Europea y Centroamérica: perspectivas futuras*, IICE, UCR, y Convenio para el Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda, Costa Rica, mimeo, 1997.
- CEPAL, *El Regionalismo Abierto en América Central*, LC/MEX/L.261, 1995.
- *Diagnóstico de la Institucionalidad Regional Centroamericana*, LC/MEX/R.581/Rev.1, México, 1997.
- De Franco, M., “Evaluación y Recomendaciones sobre la Nueva Integración Centroamericana: Un enfoque de Equilibrio General”, *Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica*, No. 50, enero-junio, 1996.
- Esty, D., “Integrating Trade and Environment Policy Making: First Steps in the North American Free Trade Agreement”, In ed. Zaelke *et al. Trade and the Environment, Law Economics and Policy*, Center for International Environment Law, Island Press, Washington, 1993.
- González, M., *Resumen Comparativo de la Región Centroamericana en Materia de Derecho Ambiental*, FEDEPRICAP, mimeo, 1995.
- González, M. “Legislación Ambiental Centroamericana”. En *Legislación ambiental en la Unión Europea y Centroamérica: perspectivas futuras*, IICE, UCR, y Convenio para el Desarrollo Sostenible Costa Rica-Holanda, Costa Rica, mimeo, 1997.
- Leonard, J.H., *Natural Resources and Economic Development in Central America: A Regional Environment Profile*, Transactions Books, New Brunswick, N. J., 1987.

- Lizano, E., “¿Hacia un Nuevo Enfoque de la Integración Regional?”, *Revista de la Integración y el Desarrollo de Centroamérica*, No 50, enero-junio, 1996.
- OCDE, *Análisis del Desempeño Ambiental*, Estados Unidos, 1996.
- PNUMA, (Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente), *Desarrollo y Medio Ambiente en América Latina y el Caribe, Una Visión Evolutiva*, 1990.
- Repetto, R., Complementarities Between Trade and Environment Policies, ed. Zaelke *et al. Trade and the Environment, Law Economics and Policy*, Center for International Environment Law, Island Press, Washington, 1993.
- Schatan, C., *Lessons from the Mexican Environmental Experience: First Results from NAFTA*, mimeo, México, 1997.
- “La dimensión del ambiente”. En *La integración hemisférica: el grado de preparación en el Istmo Centroamericano y la República Dominicana*, CEPAL, LC/MEX/L.305, julio, 1996.
- Wilkinson, D. “NAFTA and the Environment: Some Lessons for the Next Round of GATT Negotiations”, *The World Economy*, Vol. 17, No. 3 mayo.