
Hacia vínculos efectivos entre la política comercial estadounidense y la capacidad para el desarrollo ambiental

JOHN AUDLEY*

Resumen

La política comercial de Estados Unidos proporciona a los países la oportunidad de vincular los acuerdos comerciales con compromisos de cooperación dirigidos a ayudar a los países pobres a superar necesidades de desarrollo sustentable básicas, como el tratamiento de desechos y los sistemas de distribución de agua potable. Los organismos gubernamentales estadounidenses han logrado progresos considerables de organización para vincular la liberalización comercial con los esfuerzos por desarrollar la capacidad técnica de los socios comerciales de Estados Unidos a fin de aprovechar al máximo de la liberalización comercial. Sin embargo, con objeto de que la asistencia estadounidense para desarrollar la capacidad pueda encaminarse a mejorar las condiciones de vida mediante el comercio, tanto Estados Unidos como sus socios comerciales deben combatir las deficiencias del enfoque actual sobre ayuda técnica en el comercio. Es preciso que se amplíe la ayuda hasta incluir la infraestructura social y ambiental relativa al comercio, lo que es vital para obtener mejoras considerables en los niveles de vida. La responsabilidad de formular y dar prioridad a la construcción de capacidad depende en última instancia de los países en desarrollo, pero Estados Unidos puede y debería contribuir más para explicar la oportunidad clave que representa la oferta de ayuda técnica relacionada con el comercio, para establecer vínculos positivos entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo.

Abstract

United States' trade policy provides the opportunity for countries to link trade agreements with cooperation commitments to help poor countries tackle such basic sustainable development needs as waste treatment and potable water deliver systems. U.S. government agencies have made significant organizational progress to link trade liberalization with efforts to build the technical capacity of U.S. trading partners to take full advantage of trade liberalization. However, before U.S. trade capacity building assistance can be better targeted to improve people's lives through trade, the United States and its trading partners must address a number of weaknesses in the current approach to trade-related technical assistance. Assistance must be broadened to include trade-related social and environmental infrastructure, which is vital to making broad improvements in living standards. Responsibility for formulating and prioritizing needs for capacity building ultimately rests with developing country recipients, but the United States can and should do more to explain the key opportunity trade related technical assistance offer to forge positive linkages among trade, environment, and development.

Palabras clave: comercio, negociaciones comerciales, protección del medio ambiente, asistencia técnica, Área de Libre Comercio de las Américas, Tratado de Libre Comercio de Centroamérica-E.U.

Key words: trade negotiations, environmental protection, technical assistance, Free Trade Area of the Americas, U.S.-Central America Free Trade Agreement.

* Director del Proyecto sobre Comercio, Equidad y Desarrollo, Carnegie Endowment for International Peace, Massachusetts.

Introducción

La atención que se otorga a la asistencia técnica relacionada con el comercio y la construcción de capacidad comercial (TCB, *Trade Capacity Building*) ha ido surgiendo a medida que gente de diversa índole explora la manera en que el régimen de comercio global puede estructurarse para promover un mejor desarrollo humano, equitativo y sostenido. La construcción de la capacidad comercial fortalece las facultades humanas, físicas e institucionales en los países en desarrollo, de modo que éstos puedan participar en negociaciones comerciales, concertar compromisos y beneficiarse con la integración al sistema comercial global. De acuerdo con el objetivo de la administración Bush, que propone “poner en marcha una nueva era de crecimiento económico global a través del libre mercado y el libre comercio”,¹ la construcción de capacidad se ha convertido en un componente valioso para las negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales de Estados Unidos.

Este documento explora los esfuerzos que ha hecho Estados Unidos para negociar con sus socios comerciales las capacidades relacionadas con el comercio, específicamente aquellas que conciernen a la protección del medio ambiente y el crecimiento sustentable. Creemos que el hecho de traducir las buenas intenciones en políticas efectivas constituye un gran reto, en especial cuando las agencias gubernamentales estadounidenses, el Congreso de Estados Unidos y los miembros de su sociedad civil se esfuerzan en mantener los programas de asistencia técnica al ritmo del vertiginoso avance de las negociaciones comerciales. Las agencias estadounidenses han logrado obtener un progreso organizacional significativo, en aras de satisfacer los compromisos de la actual construcción de capacidad. De igual modo, se han dado algunos pasos positivos para alentar a los socios comerciales de Estados Unidos a extender sus asuntos comerciales hacia sus circunscripciones. Sin embargo, antes de que la asistencia para la construcción de capacidad sea dirigida al mejoramiento del nivel de vida de las personas a través del comercio, Estados Unidos y sus socios comerciales deben prestar atención a sus muchas debilidades en lo que toca al presente enfoque con que se considera la asistencia técnica relacionada con el comercio.

En primer lugar, la TCB provista debe extenderse a modo de lograr una infraestructura social y ambiental relacionada con el comercio capaz de mejorar los niveles de vida. Hasta la fecha, la mayoría de los socios comerciales de Estados Unidos que provienen de países en desarrollo han definido sus prioridades de TCB en términos comerciales y económicos relativamente restringidos. Estos socios han solicitado la presencia de las

¹ The White House, *The National Security Strategy of the United States of America*, septiembre del 2002, p. 17.

TCB para negociar y poner en marcha más cómodamente estos tratados comerciales y, de este modo, incrementar sus capacidades competitivas, lo que también incluye a la pequeña y mediana empresa (pyme) y los sectores rurales. Tan esencial es que estas áreas sean provistas de asistencia efectiva, como que exista una adecuada protección del medio ambiente y la salud. En muchos países pobres, la ausencia de un sistema colector para el tratamiento de aguas residuales y desechos sólidos, por ejemplo, constituye una de las principales causas de deterioro ambiental, problemas de salud pública y baja calidad de vida. A medida que el libre comercio expande la industrialización y la actividad económica total, la generación de volúmenes cada vez más importantes y peligrosos de desechos amenaza la preservación del medio ambiente, en especial cuando se trata de zonas donde se concentran grandes cantidades de población y actividades comerciales.² Las políticas estadounidenses conceden la posibilidad de vincular los tratados comerciales con compromisos de cooperación destinados a auxiliar a los países pobres para encontrar una solución a sus necesidades básicas de desarrollo sostenido. La responsabilidad de formular y dar prioridad a las exigencias de la construcción de capacidad únicamente radica en los destinatarios de los países en desarrollo, aunque cabe señalar que Estados Unidos no sólo podría, sino también debería, esclarecer en qué consiste la oportunidad que ofrecen las TCB como un método eficaz para forjar vínculos positivos entre comercio, medio ambiente y desarrollo.

En segundo lugar, si la construcción de capacidad fue concebida para promover el buen manejo gubernamental, cabe suponer que las negociaciones comerciales de Estados Unidos deberían adoptar agendas de negociación menos ambiciosas. Sería irresponsable sugerir que los países pobres que poseen pocos o ningún antecedente democrático identifiquen sus necesidades de asistencia técnica, definan su postura comercial y se comprometan a un debate público capaz de seguir el ritmo de las negociaciones comerciales. Más aún, el hecho de sugerir que este tipo de progreso hacia la democracia puede alcanzarse de forma tan rápida menoscaba los legítimos esfuerzos de utilizar las negociaciones comerciales como promotoras de un buen manejo gubernamental. En las pláticas sostenidas entre Estados Unidos y los cinco gobiernos centroamericanos sobre el Tratado de Libre Comercio Centroamericano (TLCCA–EU), la desigualdad entre el ritmo de la reforma gubernamental y las negociaciones comerciales se muestra más aguda que en ningún otro acuerdo. Igualmente,

² Véase Scott Vaughan y Greg Block, “Free Trade and the Environment: The Picture Becomes Clearer”, Montreal, Commission for Environmental Cooperation of North America, 2002, p. 5. Vaughan y Block señalan que existen ciertos tipos de contaminación que generan un “efecto a escala” (*scale effect*), pues la producción y el consumo expandidos afectan al medio ambiente en un grado mayor. Por ejemplo, se ha presentado una disminución en la intensidad de la energía por unidad de PIB en la mayoría de los países industrializados. Sin embargo, en general es claro que las economías industrializadas continúan menoscabando el medio ambiente al sustraer recursos naturales y sumar desechos.

Estados Unidos debería incrementar la transparencia en los procesos de la TCB. A pesar de que las negociaciones de comercio son de carácter confidencial, las deliberaciones paralelas destinadas a forjar enfoques cooperativos para la protección del medio ambiente y la salud, así como la definición y el cumplimiento de las demandas propuestas en las TCB, son más fáciles de alcanzar con la participación pública.

Finalmente, los múltiples niveles de las agencias estadounidenses responsables de las propuestas sobre la construcción de capacidad relacionada con el comercio generan un laberinto de intereses, culturas y prioridades políticas en competencia. La conveniencia de los acuerdos comerciales genera oportunidades que enlazan la integración económica con objetivos ambientales y de desarrollo que de otra manera no habrían sido posibles. Por lo anterior, y dado el énfasis en el desarrollo dirigido al comercio, los vínculos políticos entre asistencia técnica y asistencia para las negociaciones comerciales pueden dar prioridad a los intereses comerciales a corto plazo y descuidar así objetivos ambientales y sociales que tendrían como resultado un crecimiento sostenido a largo plazo.

Estados Unidos y sus socios comerciales —países en vías de desarrollo— pueden y deben esperar que los acuerdos comerciales se traduzcan en beneficios tangibles para los pobres del mundo. El acceso a los mercados globales debe acoplarse a la capacidad de vender productos con valor agregado, y también contar con instituciones nacionales sólidas, buen manejo gubernamental, reformas legales y administrativas, protección a los trabajadores y redes de asistencia social. Además, esta gran actividad comercial debe administrarse para mantener y, donde sea posible, reforzar la protección ambiental y la salud humana. La construcción de capacidad puede alcanzar estos objetivos siempre y cuando Estados Unidos cumpla con los siguientes puntos:

- Hacer públicos los beneficios y el posible alcance de la construcción de capacidad ambiental relacionada con el comercio. Una vez comprendido este vínculo, los socios comerciales de Estados Unidos podrán solicitar la asistencia necesaria para promover una agenda proactiva en temas de comercio y medio ambiente.
- Integrar de forma total los aspectos ambientales y de desarrollo relacionados con el comercio a las iniciativas estadounidenses para la construcción de capacidad. Primero, Estados Unidos debe agregar asistencia ambiental y de desarrollo a los proveedores de grupos técnicos de “respuesta rápida” creados para ayudar a los países en desarrollo a prepararse para la negociación de acuerdos comerciales. Esta asistencia debe estar perfectamente delineada, y los funcionarios estadounidenses tienen que recibir una capacitación que les permita comunicar con claridad las razones por las que Estados Unidos cree que la construcción

- de capacidades ambientales es esencial para la preservación de un crecimiento sostenido con miras al comercio.
- Facultar a los países de economías más pequeñas para que “aprendan sobre la marcha”. Lo anterior puede lograrse mediante la presencia de expertos locales que proporcionen proyectos de asistencia técnica. Existe mucha gente competente en los países en desarrollo que ha experimentado con asuntos ambientales relacionados con el comercio. El darles empleo a estas personas, y no solamente a los contratistas de base estadounidenses, es un enfoque deseable para conseguir una TCB sustentable.
 - Asegurar la presencia de recursos financieros adecuados, oportunos y regulares. La TCB no es comparable a las negociaciones comerciales, donde se definen los objetivos y se negocia una solución para después atender otros asuntos. La TCB es un esfuerzo a largo plazo, que requiere de mucha energía y de apoyo financiero. Dado que los recursos son limitados, Estados Unidos debe redoblar sus esfuerzos para coordinar su apoyo con el de otros donadores, lo que incluye gobiernos, organizaciones intergubernamentales, sector privado y organizaciones no gubernamentales.
 - Hacer más transparentes las deliberaciones sobre la asistencia técnica y la construcción de la capacidad. Los asuntos relacionados con la TCB no son “secretos comerciales”, y por ningún motivo deben estar sujetos al mismo tipo de silencio que requieren las negociaciones comerciales. Si las deliberaciones sobre la TCB fueran más transparentes, se incrementaría el nivel de apoyo público a los resultados y, quizás, esto estimularía más altos niveles de ayuda TCB proveniente de las ONG y del sector privado.
 - Frenar las negociaciones comerciales. Para intensificar las deliberaciones y ejercer presión para el compromiso, los negociadores del comercio con frecuencia fijan fechas y plazos creados de manera artificial. A pesar de que este enfoque parece funcionar cuando se habla de comercio, o quizás entre países industrializados, es sumamente inadecuado si Estados Unidos desea valerse del proceso de las negociaciones comerciales para generar un buen manejo del gobierno donde éste sea débil.

En la primera parte, se establece la creciente importancia de la construcción de capacidad de comercio en el contexto internacional y se revisan las prácticas más convenientes para construir la capacidad comercial, ambiental y de desarrollo sustentable. Después, se explica la estrategia de construcción de capacidad para el comercio de Estados Unidos y sus mecanismos, al tiempo que se centran los esfuerzos en ponderar la contribución de esta ayuda al crecimiento sostenido en términos ambientales. En la

segunda parte, se profundiza el análisis de la ayuda estadounidense tipo TCB mediante el estudio de las presentes negociaciones del TLCCA-EU. En la tercera parte, se sacan conclusiones y se hacen varias recomendaciones que provienen de la observación general del comercio, de la TCB y de la experiencia del TLCCA-EU hasta la fecha.

La construcción de capacidad comercial: entusiasmo generador y promesas claras

Tras la segunda guerra mundial, las naciones del mundo empezaron a reconocer la importancia de la cooperación técnica y de la asistencia para el progreso con el fin de ayudar a que los países en desarrollo se integraran a la economía global. La Conferencia de la Naciones Unidas sobre el Comercio y el Desarrollo (UNCTAD) fue establecida en 1954 para apoyar “la integración armónica de los países en desarrollo a la economía mundial [...] [a través] del tratamiento integrado del comercio y el desarrollo, así como los asuntos interrelacionados en las áreas de finanzas, tecnología, inversión y crecimiento sustentable”.³ Para apoyar este mandato, la UNCTAD sirve como foro de discusión que se encarga de la investigación y el análisis de las políticas y, en cooperación con otros donadores, provee a los países en desarrollo de asistencia técnica relacionada con el comercio.

Desde el lanzamiento de la Organización Mundial de Comercio (OMC) y la agenda de desarrollo de Doha, en noviembre del 2001, la relación entre las negociaciones y la asistencia técnica ha recibido un nuevo énfasis. En la OMC ministerial de Doha, los gobiernos alcanzaron acuerdos sin precedentes en lo que respecta a la construcción de las capacidades de los países en desarrollo para participar y beneficiarse con el comercio internacional.⁴ En 2002, las aportaciones a la agenda de desarrollo de Doha de la OMC, en el Fondo de Fideicomiso Global para la asistencia técnica relacionada con el comercio, también superaron todas las expectativas.⁵

³ Véase “About UNCTAD” en la dirección electrónica <<http://www.unctad.org>>.

⁴ Los compromisos de la TCB se hicieron mediante la Declaración Ministerial de Doha, incluidos en el párrafo 2, 16 (acceso a mercados), 21 (inversión), 24 (competencia), 26 (adquisiciones del gobierno), 27 (facilitación del comercio), 33 (medio ambiente) y 42–43 (LDC). Los compromisos generales de la TCB que se hicieron en los párrafos 38–41 enfatizan los siguientes aspectos: vincular el comercio con la reducción de la pobreza y con el desarrollo; dar prioridad a los países más pequeños y vulnerables; coordinar más eficientemente a los donadores y asegurar fondos predecibles. Véase Organización Mundial de Comercio, *Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declaration*, WT/MIN(01)/DEC/1 (noviembre 14, 2001), disponible en <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/mindecl_e.htm>.

⁵ Estados Unidos aportó un millón de dólares al fondo. Véase Organización Mundial de Comercio, “Pledging Conference for the Doha Development Agenda Global Trust Fund,” WT/COMTD/37/Rev.1 (junio 25, 2002), disponible en <http://tcbdb.wto.org/publish/wtcomtd37R1_Eng.doc>.

El fondo global para la asistencia técnica y la construcción de capacidad relacionada con el comercio (TCB) alcanzó 1.48 mil millones de dólares en el 2001, de los cuales Estados Unidos aportó más de 35 por ciento.⁶ Además, la *nueva estrategia* de la OMC para la construcción de capacidad subraya que los miembros han aclarado que la asistencia técnica debe ser ampliamente definida, para incluir a la TCB no sólo como un instrumento que sirve para realizar compromisos y desarrollar la capacidad de las políticas de comercio y la negociación, sino también como un apoyo a las políticas que contribuyen a que los países pobres se beneficien con la integración al sistema de comercio y a la economía global.⁷ Este enfoque tan amplio es congruente con el hecho de que la liberalización del comercio por sí sola no garantiza beneficios para las naciones y la gente más pobre. Los siguientes son algunos de los puntos más destacados de un documento preparado para la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) que aborda el tema de los antecedentes de la TCB:

- El crecimiento que genera el aumento del comercio y la inversión extranjera es una condición necesaria, aunque no suficiente, para la reducción de la pobreza. Los esfuerzos por alcanzar la capacidad comercial deben buscarse en el contexto de una estrategia más amplia de desarrollo, especialmente si han de tener alguna repercusión en la vida de la gente más pobre que habita en los países en desarrollo. El crecimiento económico equitativo requiere que las inversiones se hagan no sólo dentro del marco de las reformas, sino también en infraestructura y desarrollo de capital humano, reformas institucionales y gobernabilidad. Para asegurar que las actividades de cada una de estas áreas se refuerce de forma recíproca, es necesario lograr un enfoque incluyente.⁸

⁶ En las tres categorías más importantes de TCB que se registraron en la encuesta realizada por la OMC y la OCDE, se señala que en 2001 Estados Unidos aportó 179.2 millones de dólares de los 446 millones totales que corresponden a los compromisos para políticas de comercio y regulaciones; 337.3 millones de dólares de los 1,016.4 millones totales correspondientes a los compromisos para el desarrollo del comercio; y 0.4 millones de los 25.8 millones totales de las contribuciones para los fondos de fideicomisos de la TCB multilateral. Organización Mundial de Comercio y Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo, *First Joint WTO/OECD Report on Trade-Related Technical Assistance and Capacity Building* (noviembre/diciembre de 2002), 10 (en adelante *WTO/OECD Report*).

⁷ Organización Mundial de Comercio (World Trade Organization), *The New WTO Strategy for Technical Cooperation for Capacity Building, Growth and Integration* (2002), 4, disponible en <<http://tcbdb.wto.org/publish/Glossy-broch-eng.pdf>>.

⁸ David Weiner y Linda Cotton, *Background Paper Prepared for the 29–30 May 2000 Workshop for the Project on Capacity Development for Trade: Towards Good Practices* (Organization for Economic Cooperation and Development, mayo de 2000).

Desde luego, muchos aspectos de la TCB se superponen con los objetivos que tradicionalmente presenta la asistencia para el desarrollo. La asistencia relacionada con el comercio, además, no debe agolparse con la cooperación internacional en áreas tan elementales como educación y salud. Pero mientras la TCB atrae cada vez más atención política y provisión de fondos, la coordinación de estos recursos es fundamental para la generación de una serie de objetivos de desarrollo que se relacionan con el comercio.

La comunidad internacional reconoce la importancia que tiene la construcción de capacidad para promover vínculos positivos entre comercio, medio ambiente y desarrollo. Las investigaciones realizadas al respecto demuestran que las regulaciones sobre medio ambiente, instituciones y la infraestructura son factores clave cuando se desea determinar si el libre comercio nos llevará hacia una mejor o peor calidad del medio ambiente, en especial durante periodos de transición.⁹ A su vez, la declaración de Doha de la OMC alienta de forma específica la provisión de TCB para el comercio y el medio ambiente. Asimismo, hace un llamado a compartir la experiencia adquirida en la conducción de las revisiones de medio ambiente que proponen las políticas de comercio en el ámbito nacional.¹⁰ Del mismo modo, la Cumbre sobre el Plan de Implantación de Desarrollo Sustentable (2002) apoya “los esfuerzos para promover la cooperación en el comercio, el medio ambiente y el desarrollo, lo que incluye el aprovisionamiento de asistencia técnica para los países en desarrollo”. La UNCTAD y el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) promueven activamente las “mejores prácticas” internacionales en esta área. Mientras se resumen los apéndices 1 y 2, los procesos de la TCB que participan, colaboran y acarrear incrementos en la demanda pueden utilizar y construirse sobre las capacidades existentes, crear enfoques sustentables, promover el buen manejo gubernamental y elevar la relación costo–efectividad.¹¹

Hablando del vínculo entre comercio y medio ambiente (sugiero localizar estos conceptos cerca del final de esta sección, justo antes del comienzo de la sección titulada “Construcción de capacidad en Estados Unidos”), la gran mayoría de los

⁹ Véase Scott Vaughan y Greg Block, p.3.

¹⁰ *Doha WTO Ministerial 2001: Ministerial Declaration*, párrafo 33.

¹¹ Las recomendaciones son nuestras, pero fueron sacadas de conversaciones con proveedores de asistencia técnica, la experiencia de cooperación ambiental bajo el régimen del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y el reciente trabajo que coordinó el PNUMA para definir las necesidades de la construcción de capacidad ambiental relacionada con el comercio y las mejores prácticas. El anexo I enlista algunos otros recursos. Véase también Matthew Stillwell, *Enhancing Capacity for Environment, Trade, and Sustainable Development*, documento preparado para la reunión de Construcción de Capacidad de la PNUMA sobre Medio Ambiente, Comercio y Desarrollo Sustentable para la Región de América Latina y el Caribe, Ciudad de México (marzo de 2003), disponible en <<http://www.unep.ch/etu/Mexico2003.htm>>.

retos a que se enfrentan los países en desarrollo son causados por la actividad económica nacional.¹² No obstante, un creciente grupo de investigación integrado por académicos latinoamericanos expone el vínculo que existe entre la liberalización del comercio y la progresiva presión sobre el ecosistema. Algunos estudios han demostrado que la liberalización de la industria de la pesca marina ha llevado al serio e insostenible agotamiento de los peces, y que los efectos a escala en la industria minera han creado presiones en el medio ambiente generadas por el almacenamiento de desechos, el rápido abandono de las minas y la escasez de agua.¹³ En un informe del gobierno brasileño publicado en octubre de 2001, y preparado para la reunión de los ministros de medio ambiente de América Latina y el Caribe, los investigadores llegaron a conclusiones trascendentales. Primero, debido a que las exportaciones de esta región dependen de la explotación de sus abundantes recursos naturales, los ecosistemas de América Latina son extremadamente vulnerables a los daños causados por la expansión de la actividad económica. Segundo, la calidad del medio ambiente no se ve afectada por el comercio *per se*, sino por el fracaso en la ejecución de las leyes existentes, la infraestructura de protección mal manejada o no existente y la poca supervisión de estos negocios por parte del gobierno. Tercero, la aplicación de tecnologías limpias y mejores prácticas globales mitiga las consecuencias dañinas del crecimiento del comercio. Cuarto, los gobiernos y los grupos de las sociedades civiles deben superar su mutua desconfianza a fin de desarrollar estrategias y reglas claras que promuevan los aspectos benéficos de la liberalización, al tiempo que minimizan los efectos externos negativos.¹⁴

Construcción de capacidad comercial en Estados Unidos

El gobierno de Estados Unidos se ha tomado muy en serio la relación entre liberalización del comercio y TCB. Estados Unidos es el proveedor líder de asistencia de construcción de capacidad en el ámbito mundial,¹⁵ y otorga la mayor parte de su

¹² El gobierno de Estados Unidos otorgó fondos para 87 de los 117 proyectos clasificados como “comercio y medio ambiente” en la base de datos sobre la construcción de capacidad de la OMC y la OCDE. La base de datos puede encontrarse, de acuerdo con su categoría, en <<http://tcdb,wto.org>>.

¹³ Luciana Togiero de Almeida (comp.), “Comercio y medio ambiente: una agenda positiva para el desarrollo sustentable”, Documento preliminar para la XIII reunión de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y el Caribe (Brasilia, Bgrazilian Ministry of Environment, Secretariat of Policies for Sustainable Development, 2001), pp. 63–64.

¹⁴ *Ibid.*, pp. 52–84.

¹⁵ El gobierno de Estados Unidos también financió 89 de un total de 117 proyectos clasificados como “de comercio y medio ambiente” en la base de datos para la construcción capacidad de comercio de la OMC y la OCDE.

ayuda por medio de programas bilaterales.¹⁶ Al igual que la comunidad internacional, Estados Unidos utiliza un enfoque incluyente de la construcción de capacidad en el comercio.¹⁷ La tabla 1 y el apéndice 3 retratan los niveles tan sustanciales como crecientes de la asistencia en TCB que brinda Estados Unidos a lo largo de las once categorías que define el gobierno estadounidense.¹⁸

Como se hace evidente en la información de la tabla 1 y el apéndice 3, la construcción de capacidad ambiental relacionada con el comercio constituye la totalidad de la TCB estadounidense. De hecho, el *Acta de comercio* del Congreso de 2002 proporciona instrucciones explícitas para introducir el tema del medio ambiente en los acuerdos estadounidenses de comercio y para “fortalecer la capacidad de los socios comerciales de Estados Unidos de proteger el medio ambiente por medio de la promoción del desarrollo sustentable”.¹⁹

Durante los últimos cuatro años, las agencias gubernamentales de Estados Unidos comenzaron a operar estos vínculos; trabajo que, mayoritariamente, fue realizado durante la administración Bush. La Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID, por sus siglas en inglés) otorga fondos para más de 70 por ciento de las actividades relacionadas con la construcción de capacidad comercial, princi-

¹⁶ Además de Estados Unidos, el Reino Unido, Japón y Canadá cuentan con programas sustanciales en lo que concierne a programas de TCB, los donadores, incluyendo Alemania y Francia, recientemente crearon nuevos programas bilaterales. Véase *WTO/OECD Report*, 1. Para demostrar que Estados Unidos prefiere otorgar ayuda bilateral, en 2001 este país dio un total de 407 000 dólares a los fondos de fideicomisos para la TCB, esto es aproximadamente 1.5 por ciento de las contribuciones globales. En 2002, esta contribución llegó a 1.54 millones, apenas debajo de 4.5 por ciento del total global. En comparación, Suiza, el contribuyente líder para fondos de fideicomiso de la TCB multilateral, dio un total de 5.7 millones de dólares en 2001 y 5.9 millones en 2002. La fuente de esta información fue provista por los Fondos de Fideicomisos de la TCB (*World Trade Organization, Integrated Framework, International Trade Center, and the Joint Integrated Technical Assistance Program*) para la OCDE, en abril de 2003.

¹⁷ La definición que los Estados Unidos le dan a la TCB es, de hecho, mucho más incluyente que aquella que utilizan en el informe de la OMC y la OCDE (*WTO/OECD Report*). Los países donadores aplican metodologías diferentes para contar y comunicar las actividades de la TCB.

¹⁸ La Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID) mantiene en línea una base de datos sobre la construcción de capacidad de comercio (TCB), la cual está disponible en <<http://qesdb.cdie.org/tcb/index.html>>. Esta información fue tomada de dos encuestas de agencias del gobierno estadounidense llevadas a cabo en los veranos de 2001 y 2002. La definiciones de la TCB se obtuvieron en las Agencias de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *United States Government Initiatives to Build Trade Related Capacity in Developing and Transition Countries* (octubre de 2001), disponible en <http://www.usaid.gov/economic_growth/tradereport/index.html>. Este esquema de las actividades de la TCB fue repetida en sucesivos informes, lo que incluye la Agencia de Estados Unidos para el Desarrollo Internacional, *U.S. Trade Capacity Building in the Americas* (noviembre de 2002).

¹⁹ Véase el *Acta de comercio de 2002* [Sección 2102(b)(11)(D)]. De igual manera, el congreso da instrucciones para que la administración “fortalezca la capacidad de los socios de Estados Unidos para promover y respetar la esencia de los estándares laborales [Sección 2102(b)(11)(C)]”.

palmente mediante misiones localizadas en los países a los que se asignan fondos del presupuesto para crecimiento económico con que cuenta la agencia.²⁰ Con el fin de guiar la creciente participación estadounidense en instrumentación y otorgamiento de fondos para la TCB, en noviembre de 2002 la USAID lanzó una nueva estrategia llamada “Construcción de capacidad comercial en los países en desarrollo” (*Building Trade Capacity in the Developing World*). La estrategia postula que el objetivo más importante de esta agencia en lo referente a la TCB es “incrementar el número de países en desarrollo y en transición que se valen de las fuerzas globales para acelerar su crecimiento y aumentar sus ingresos”.²¹ Para tales fines, la USAID se compromete a socorrer (1) la participación en las negociaciones comerciales, (2) la instauración de los acuerdos comerciales y (3) la capacidad de respuesta económica ante oportunidades de comercio. La estrategia reserva su “prioridad más alta” para los proyectos que se supone que ayudarán a generar apoyo local para las reformas al comercio.²² Además, la agencia proporciona una “consideración específica” destinada a varios sujetos, entre los cuales se encuentran:

- Los países menos desarrollados (LDC, por su sigla en inglés).
- Los aspectos comerciales del trabajo, el género y el medio ambiente.
- La coordinación con las agencias de Estados Unidos y otros donadores.
- La disponibilidad de fondos discrecionales de crecimiento económico.
- El apoyo multilateral, regional y bilateral para las negociaciones comerciales.²³

Además, la estrategia de la USAID pone énfasis en la naturaleza descentralizada del trabajo que realiza, y aclara que “casi todos sus proyectos relacionados con la TCB serán concebidos y administrados en campo”.²⁴ La agencia destaca que las prioridades de la TCB serán establecidas tanto por la agencia como por el país donde se lleven a cabo

²⁰ United States Agency for International Development, *USAID Strategy: Building Trade Capacity in the Developing World*, Doc. PD-ABX-241 (marzo de 2003), 15. El Departamento del Trabajo (*Labour Department*) también cuenta con un presupuesto destinado a la construcción de capacidad y, en 2002, suministró 14 por ciento adicional de recursos de TCB estadounidenses. Las tres siguientes contribuciones más importantes en 2002 (la Corporación de Inversión Privada del Exterior [*Overseas Private Investment Corporation*], el Departamento de Estado [*State Department*] y la Agencia de Comercio y Desarrollo [*Trade and Development Agency*]) abarcaron entre 2 y 3 por ciento cada una. Otras agencias federales contribuyeron con su experiencia al poner en marcha proyectos relacionados con la construcción de capacidad, pero sus fondos principalmente vinieron de acuerdos interagenciales con USAID. Los porcentajes fueron calculados a partir de información extraída de la Base de Datos de la Construcción de Capacidad de Comercio de Estados Unidos [*U.S. Trade Capacity Building Database*].

²¹ USAID *Strategy*, p.3.

²² *Ibid.*, p. 4.

²³ *Ibid.*, pp.14–16.

²⁴ *Ibid.*, p. 17.

las misiones. En el ámbito global, los recursos para el crecimiento serán prioritarios para mantener la TCB en (1) las reformas dispuestas para los países menos desarrollados (LCD), (2) otras reformas dispuestas para países con bajos ingresos y cuyo crecimiento generaría grandes beneficios para la región y (3) países que tengan una función importante para el avance de las iniciativas estadounidenses de liberalización del comercio. Entretanto, “la selección de la prioridad que tienen las actividades de la TCB en el ámbito nacional se continuará determinando de acuerdo con los planes estratégicos de las misiones y los recursos”,²⁵ todo ello vinculado con las prioridades de la agencia en términos de crecimiento económico y reducción de la pobreza.

La TCB y las negociaciones comerciales de Estados Unidos

Mientras muchos de los proyectos sobre la construcción de capacidad comercial son resultado del trabajo de funcionarios de campo, la TCB también se ha convertido en una sobrecarga para el desarrollo y la negociación de las políticas de comercio estadounidenses. De una u otra manera, Estados Unidos ha integrado la TCB en su agenda de políticas de comercio, especialmente desde que comenzaron las negociaciones para el Tratado de Libre Comercio de América del Norte. Este país ha adquirido compromisos para negociar la construcción de capacidad en la OMC, en los cuerpos regionales de comercio (como el Área de Libre Comercio de las Américas [ALCA] y el Foro de Cooperación Asia-Pacífico), así como también ha entrado en negociaciones bilaterales de tratados de libre comercio.

A su vez, las agencias federales han respondido con la organización de procesos constituidos en varios niveles, cuyo propósito es integrar la actual asistencia técnica y para el desarrollo con las necesidades que la TCB pueda generar durante negociaciones comerciales específicas. La oficina de Comercio de Estados Unidos (USTR, *U.S. Trade Representative*) ha tratado de desempeñar una función proactiva en este respecto, por lo que nombró un nuevo delegado asistente, encargado de coordinar los asuntos relacionados con la TCB. La oficina estadounidense de Comercio (USTR) y la agencia USAID, con sede en Washington, cuentan con equipo especializado en inversión comercial en el Buró de Crecimiento Económico, Agricultura y Comercio, el cual constituye un grupo encargado de la coordinación general de las políticas de la TCB.²⁶ Una extensa selección representativa de las agencias estadounidenses ha sido

²⁵ Ibid., p. 10.

²⁶ La página web del USTR está disponible en <<http://ustr.gov/new/tcb.htm>>. La página web de USAID relacionada con el comercio y la inversión está disponible en <http://www.usaid.gov/our_work/economic_growth_and_trade/eg/trade.html>.

invitada a participar en un grupo de trabajo que se reúne bimestralmente, aunque el índice de asistencia varía según el tema por tratar. Además de este trabajo en grupo, la oficina de Comercio de Estados Unidos (USTR) organiza grupos de integración de TCB con negociaciones específicas. Por ejemplo, existe un grupo de integración encargado de coordinar específicamente la TCB para las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América Central (TLCCA). Para las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), los representantes de integración se dirigen a la TCB dentro del grupo consultivo del ALCA para economías pequeñas y del comité de representantes del gobierno para la participación de la sociedad civil. Las agencias también pueden contar con grupos internos de trabajo que atiendan los asuntos relacionados con la TCB, como en el caso de la USAID.

Además, el Departamento de Estado de Estados Unidos hace poco recibió la autorización para negociar, conjuntamente con los tratados comerciales estadounidenses, los “mecanismos consultivos” destinados a reforzar la capacidad de negociación que tienen los socios comerciales de Estados Unidos en temas de protección del medio ambiente.²⁷ La responsabilidad de esta nueva autoridad es coordinada por la Oficina de los Océanos y Asuntos Ambientales y Científicos Internacionales, en la Oficina de Políticas Ambientales (*Bureau of Oceans and International Environmental and Scientific Affairs, Office of Environmental Policy*). Esta estructura responde al énfasis que puso el congreso en la construcción de capacidad ambiental en el *Acta de comercio de 2002 (Trade Act of 2002)*. El objetivo, entonces, es darle al gobierno recursos flexibles para coordinar enfoques cooperativos a mediano y largo plazo, dirigidos a los temas sobre medio ambiente comunes entre Estados Unidos y sus socios comerciales.

EL PROGRESO DE LA ORGANIZACIÓN RESULTA INSUSTANCIAL

Los procesos de integración múltiples y de niveles varios fueron desarrollados para superar el reto inherente a la integración de los distintos mundos de las políticas de comercio y la asistencia para el desarrollo. Las negociaciones comerciales de Estados Unidos siempre responden a los mandatos de la USTR: una agencia austera, muy centralizada y acostumbrada a negociar y resolver problemas. La USTR normalmente opera bajo la presión del tiempo, que sirve para “apresurar” las negociaciones. En contraste,

²⁷ Esta autoridad fue establecida en el *Acta de comercio de 2002 (Trade Act of 2002)* por órdenes del Ejecutivo. Véase el anuncio del Registro Federal “Department of State: Delegation of Authority 250; Further Assignment of Functions Under the Trade Act of 2002 (‘Trade Act’) to Other Departments and Agencies of the Executive Branch”, Federal Register Notices, vol. 67, núm. 243, miércoles 18 de diciembre de 2002.

la asistencia estadounidense para el desarrollo está relativamente descentralizada y sujeta a procesos a largo plazo. Los proyectos de la USAID normalmente se filtran desde las actividades de campo, están sujetos a un cronograma que se atiene a las necesidades de los países donde se realizan y dependen de los recursos presupuestarios que anualmente la USAID solicita al congreso. Las negociaciones comerciales generan condiciones para que Estados Unidos utilice la presión de las circunstancias que rodean los tratos comerciales, y de este modo incorpore prioridades de desarrollo mucho más amplias dentro de las negociaciones. Sin embargo, cuando la TCB se convierte en un asunto de negociación para las pláticas sobre comercio, aumenta el riesgo de que los funcionarios de gobierno acepten un resultado que, de hecho, no provee asistencia técnica real. La TCB no solamente ha sido modificada en negociaciones que se caracterizan por un constante estira y afloja, sino también se ha convertido en uno de los elementos “sacrificables” que se utilizan para venderle el trato al congreso. Es importante que las metas de medio ambiente y de desarrollo se integren a las políticas estadounidenses de comercio, a las ventajas comparativas de la USAID y a Estados Unidos.

La Agencia de Protección Ambiental (EPA, *Environmental Protection Agency*), al igual que muchos otros proveedores de asistencia técnica, no está comprometida con las posturas que han adoptado quienes negocian con el comercio. Al mismo tiempo, es necesario crear nuevos mecanismos que coordinen las necesidades específicas y el paso acelerado de las negociaciones comerciales a través de canales convencionales de asistencia exterior.

La estrategia de la USAID postula que esta agencia necesitaría acelerar la entrega de TCB y buscar fondos adicionales para sustentar los cronogramas y compromisos de las negociaciones que sostiene Estados Unidos.²⁸ La agencia reconoce que una entrega efectiva de TCB “requeriría fortalecer el conocimiento relacionado con el comercio que posee el personal que está en campo, el ajuste del enfoque comercial que tienen los programas de campo y el aprovisionamiento de liderazgo técnico en lo concerniente a las mejores prácticas”. La USAID de Washington comenzó a impartir sesiones de capacitación a su personal, al tiempo que desarrollaba recursos técnicos y herramientas para la TCB; introdujo nuevos mecanismos que permiten dar una “respuesta rápida” a las necesidades de la TCB, especialmente en el caso de las negociaciones a corto plazo y de las peticiones de implantación que surgen a raíz de las pláticas sobre el comercio (véase el apéndice 2).²⁹ La USAID merece una felicitación por trabajar contra el tiempo y encon-

²⁸ USAID *Strategy*, p. 16.

²⁹ El volumen de los proyectos de la USAID seguirá estando enfocado en la capacidad de respuesta, la competitividad y la productividad en temas de desarrollo económico. En 2002, 90 por ciento de los fondos denominados como TCB pertenecientes a la USAID fueron destinados a la *capacidad de respuesta económica*, mientras que la *implantación* y la *participación* sólo recibieron 7 y 3 por ciento respectivamente (véase *ibid.*, p. 10).

trar respuestas efectivas para los retos que emergen de la construcción de capacidad de los socios comerciales de Estados Unidos. De igual modo, la USTR amerita reconocimiento por presionar a muchas de las agencias gubernamentales más importantes para que realicen esfuerzos similares. Debido a que la formalización de esta relación es relativamente nueva, la manera en que estas dos culturas se complementarán parece un poco incierta. Sin embargo, en lo que concierne al tema de la construcción de capacidad ambiental relacionada con el comercio, hasta la fecha sigue habiendo un gran número de fisuras en los temas de coordinación y provisión. Primero, la capacitación relacionada con el comercio que provee la USAID y los mecanismos de “respuesta rápida” que hasta ahora se han desarrollado, se centran más en las preocupaciones comerciales y en la puesta en marcha de compromisos específicos de comercio que en objetivos de desarrollo sustentable más incluyentes. De hecho, no se ha logrado un orden más amplio en las tareas relacionadas con la TCB (por ejemplo, la ayuda para el proyecto TCB, la respuesta rápida LAC, descritas en el apéndice 4) que integre de forma efectiva los temas de medio ambiente y de desarrollo. Las brechas son más que evidentes, especialmente en el ámbito de educación, investigación analítica y disponibilidad de recursos para el crecimiento que sustenten la construcción de capacidad ambiental relacionada con el comercio.

Recientemente, en una sesión de capacitación llevada a cabo por el mantenimiento del proyecto TCB, los funcionarios de campo de la USAID buscaron aspectos de fondo adicionales, vinculados con el tema del comercio y del medio ambiente.³⁰ En un informe sobre el desarrollo dirigido al comercio, en Mozambique, entregado en octubre del 2002, el contratista de la USAID, *Nathan Associates*, no hace mención de las condiciones de medio ambiente, a pesar de reconocer que “Mozambique está trabajando para atraer inversión extranjera, especialmente para proyectos a gran escala destinados a explotar y controlar la gran cantidad de recursos naturales que posee este país”.³¹ En contraste, tras una reciente evaluación sobre las necesidades de la TCB para Marruecos, *Nathan Associates* señaló la necesidad de llevar a cabo una estimación del impacto ambiental y recomendó la entrada en vigor de una legislación ambiental pertinente.³² Esta inclusión ambiental, importante y al mismo tiempo li-

³⁰ El material que se utilizó para la evaluación del curso proviene de “Trade Capacity Building and the U.S.–CAFTA”. Éste fue un taller de capacitación impartido los días 3 y 4 de marzo, en Antigua, Guatemala, para los funcionarios de la embajada y los encargados de la USAID del área de desarrollo económico. Los funcionarios de la USAID están autorizados a solicitar los materiales de evaluación del curso.

³¹ En este informe también se discuten largamente temas como agricultura, pesca y turismo (todos ellos sectores estrechamente relacionados con el medio ambiente). Véase *Nathan Associates, Mainstreaming Trade: A Poverty Reduction Strategy for Mozambique: Summary and Recommendations* (octubre de 2002), disponible en <project.com/upload_files/84_Mozambique_Mainstreaming_Report_Summary_(English).pdf>.

³² *Nathan Associates, Assessment of Morocco’s Technical Assistance Needs in Negotiating and Implementing a Free Trade Agreement with the United States* (febrero de 2003), disponible en <http://www.tcb-project.com/upload_files/26_Morocco_English_(FINAL).pdf>.

mitada, expone cuáles son los compromisos de medio ambiente y las instrucciones sobre la construcción de capacidad contenidas en el *Acta de comercio de 2002*. Aun así, ninguna de las compañías con sede en Estados Unidos que actualmente trabajan en la instauración de contratos de TCB de inversión rápida tiene la pericia que se requiere para responder a las necesidades de la TCB relacionada con el medio ambiente. La asociación de la USAID de Ingresos Rurales y Agrícolas con un medio ambiente Sustentable (RAISE, *Rural and Agricultural Incomes with a Sustainable Environment*) permanece alerta ante la posible presencia de vínculos más profundos entre el manejo medioambiental y el crecimiento rural sustentable, por lo que se vale de la asistencia de organizaciones con experiencia en estas áreas. No obstante, esta iniciativa únicamente consiste en asignar fondos de acuerdo con las misiones de campo. Cuando se trata de las TCB, es necesario contar con la presencia de mecanismos más incluyentes e integrados (diseñados para permitir que los socios comerciales de Estados Unidos elaboren y apliquen estrategias proactivas para el desarrollo, el medio ambiente y el comercio), ya que muchos de los países en desarrollo siguen desconfiando del vínculo que existe entre el comercio y las políticas de medio ambiente. Una de las sospechas más comunes y comprensibles postula que los países ricos se valen de los estándares de medio ambiente para ejercer cierto grado de proteccionismo político y económico en sus sectores más sensibles.³³ Para despejar estas dudas y edificar una cooperación ambiental relacionada con el comercio que se ajuste a la demanda de cada país, los funcionarios del gobierno de Estados Unidos que trabajan en el extranjero necesitan prepararse y tener la facultad de transmitir un mensaje claro sobre los vínculos que unen al comercio con el medio ambiente. Sin embargo, quienes diseñan las políticas en Washington aún no han logrado articular este mensaje.

Sería un error sobreestimar el papel que la construcción de capacidad ambiental relacionada con el comercio tiene en las negociaciones. Al mismo tiempo, la asistencia relacionada con el comercio no debe abarrotar la cooperación internacional y la ayuda para el desarrollo en áreas como salud básica, desarrollo de infraestructura y protección del medio ambiente. Dicho lo anterior, cabe señalar que mientras las reglas del comercio tengan este tipo de efectos en las políticas, habrá una tensión natural entre los esfuerzos por vincular la asistencia para la liberalización del comercio y la necesidad de limitar la carga que estas políticas significan para los acuerdos comer-

³³ En la declaración del ALCA que llevó a cabo en Quito, firmada en noviembre de 2002, 34 gobiernos americanos declararon: "Rechazamos el uso de estándares laborales o ambientales con propósitos proteccionistas. La mayoría de los ministros reconocieron que los asuntos laborales y ambientales no deben ser condicionantes ni estar sujetos a disciplinas, la no complacencia de cuáles pueden ser sujetos a restricciones y sanciones comerciales". Véase Área de Libre Comercio de las Américas, Séptimo Encuentro de Ministros Responsables del Comercio en el Hemisferio, *Declaración ministerial* (Quito, Ecuador, 1 de noviembre de 2002), párrafo 11, disponible en <http://www.ustr.gov/regions/whemisphere/ftaa2002/quito_declaration01.pdf>.

ciales. La construcción de capacidad comercial, además, multiplica el interés de la comunidad internacional, lo que necesariamente llama la atención de las más altas esferas de la política. Para asegurar que las negociaciones comerciales y la TCB de hecho afiancen el desarrollo, es preciso coordinar los recursos de la TCB en el espectro que engloba las inquietudes relacionadas con el comercio, como lo son el buen manejo gubernamental y la protección del medio ambiente. La estrategia de la USAID no esclarece la manera en que los tres aspectos del apoyo (participación, implantación y capacidad de respuesta) deben coordinarse con el gran número de “prioridades” y “consideraciones específicas” anotadas. De hecho, se destacan las complejidades y, en ocasiones, las prioridades de competencia involucradas en la implantación de actividades de TCB. Finalmente, los programas de TCB se verán restringidos por los recursos humanos y financieros disponibles, y competirán con los usos alternativos que ofrecen dichos recursos. De forma particular, la USAID apunta que los países menos desarrollados (LDC) —aquellos que más necesitan de una amplia asistencia técnica— tienden a presentar un menor grado de acceso a los fondos discrecionales de crecimiento económico (EG), que sustentan a la mayor parte de las TCB. Para superar este obstáculo, la USAID se ha comprometido a explorar “el potencial para aumentar las posibilidades de que el presupuesto del EG expanda sus actividades de construcción de capacidad y llegue hasta los países prioritarios”.³⁴ La experiencia global del marco integrado (IF) para asistencia relacionada con el comercio en los países menos desarrollados señala la importancia de contar con un fondo adecuado, que apoye a los países menos desarrollados (LDC). (Véase el apéndice 5).

En la discusión antes planteada, centramos nuestra atención en la USTR y en la USAID. Éstas son, sin duda, líderes en el rubro, aunque no son las únicas agencias estadounidenses involucradas en la coordinación de asistencia técnica relacionada con el comercio y la construcción de capacidad. Para comprender mejor la manera en que el gobierno de Estados Unidos administra su agenda de TCB y el mandato ambiental que apoya las negociaciones de comercio, es necesario analizar el caso de las actividades de la TCB en apoyo al Acuerdo de Libre Comercio de América Central y Estados Unidos.

CASO DE ESTUDIO: LA CONSTRUCCIÓN DE CAPACIDAD COMERCIAL Y LAS NEGOCIACIONES ENTRE ESTADOS UNIDOS Y EL TLCCA

Las negociaciones comerciales entre Estados Unidos y El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Nicaragua comenzaron el 8 de enero de 2003, y se prevé

³⁴ USAID *Strategy*, p. 15.

que concluyan en diciembre del mismo año. Se espera que este ambicioso itinerario apunte el progreso en las negociaciones del TLCCA–EU y de todo el hemisferio. Como asegura el representante estadounidense de comercio, Robert B. Zoellick, las extensas metas del TLCCA–EU son igualmente ambiciosas: el TLCCA–EU proporcionará un mejor acceso para América en lo que se refiere a bienes económicos; asimismo, generará más empleo en Estados Unidos e incentivará la exportación... Este TLC (Tratado de Libre Comercio) afianzará las reformas para el libre mercado de la región. El crecimiento que se estimula con el comercio y la apertura de un acuerdo ayudarán a consolidar la democracia, el Estado de derecho y el crecimiento sustentable. Este acuerdo extenderá la integración regional que comenzaron los gobiernos centroamericanos, y complementará el trabajo vital que hemos realizado en el área del Acuerdo de Libre Comercio de las Américas.³⁵

Sin embargo, la frágil gobernabilidad de los países de América Central genera dudas en cuanto a la viabilidad de un crecimiento extenso, sólido y sustentable mediante el comercio y la liberalización de inversiones (a menos que esto se convierta en el objetivo prioritario de dichas negociaciones). Como consecuencia, el TLCCA–EU será una pieza clave, que pondrá a prueba el compromiso que tiene Estados Unidos para construir capacidades extensas entre sus socios comerciales. Estados Unidos reconoce este hecho, y destina recursos importantes a la construcción de capacidad relacionada con el comercio en la zona del TLCCA. Este proceso es el resultado histórico de asistencia técnica en la región.

Asistencia técnica regional y construcción de capacidad

Las TCB que emergen de las negociaciones del TLCCA–EU no deben ser edificadas sobre los prolongados esfuerzos que han hecho Estados Unidos para trabajar con los gobiernos centroamericanos en el fortalecimiento de la capacidad de estos últimos para desarrollar sus economías, proteger el medio ambiente y promover la salud. Mientras que la década de los noventa trajo consigo un periodo de relativa estabilidad política en la región, los líderes centroamericanos establecieron, en 1994, la Alianza Centroamericana para el Desarrollo Sustentable (ALIDES), y se comprometieron a transformar esta región asolada por la guerra en una sociedad pacífica y democrática, que mantuviera sus recursos de manera sustentable. En la Cumbre de las Américas sostenida en Miami, en diciembre de 1994, y mediante la Declaración

³⁵ Oficina del representante comercial de Estados Unidos [Office of the United States Trade Representative], USTR Press Release (8 de enero de 2003), disponible en <<http://www.ustr.gov/releases/2003/01/03-01.htm>>.

Conjunta de América Central y Estados Unidos (CONCAUSA), Estados Unidos se convirtió en el primer socio de la ALIDES que no pertenecía a esta región. La CONCAUSA es, al mismo tiempo, una declaración y un plan de acción diseñados para alcanzar los objetivos de la ALIDES: libre comercio, eficiencia en energía, compatibilidad de las legislaciones ambientales y protección de la biodiversidad.³⁶

La USAID estableció dos programas regionales destinados a promover los objetivos de la CONCAUSA: el Programa de Ayuda para la participación de Centroamérica en el Área de Libre Comercio de las Américas (PROALCA) y el Programa Ambiental para la Región de América Central (PROARCA). Desde 1995, el programa regional para América Central de la USAID, con base en Guatemala, se ha encargado de la administración del PROALCA. Las áreas más importantes para la asistencia técnica han apoyado la apertura comercial (reducción de aranceles, instauración de compromisos con la OMC, seguimiento de acuerdos de libre comercio bilaterales y regionales e incremento de la actividad comercial). También se ha dado apoyo a áreas como la adopción y reforzamiento de la ley de propiedad intelectual, las relaciones de administración del trabajo y la liberalización de marcos reguladores en el campo de la energía y las telecomunicaciones. Una buena parte de los fondos del PROALCA está organizada mediante las concesiones que se le hacen a la Secretaría de Integración Económica Centroamericana (SIECA), una institución regional que forma parte del Sistema de Integración Centroamericana (SICA).³⁷ La Sica, por su parte, trabaja conjuntamente con la USAID para diseñar un programa de trabajo que cuente con la aprobación de los ministerios de economía de los países involucrados. La Comisión Federal de Comercio de Estados Unidos, el Departamento de Justicia y algunas compañías consultoras estadounidenses (como *Hagler Baily, PA Consulting* y *CARANA Corporation*) son otros cuerpos autorizados llevar a cabo los proyectos.³⁸ El apoyo financiero para

³⁶ En 2001, los gobiernos extendieron y renovaron la CONCAUSA. Para tales efectos, añadieron los temas de la preparación en caso de desastres y cambios climáticos como áreas de cooperación. Asimismo, reiteraron el compromiso de promover el crecimiento sustentable por medio de la creciente competitividad en los mercados globales y la mejoría del manejo ambiental.

³⁷ Fundado en 1993, el Sistema de Integración Centroamericana (SICA) constituye un marco de integración que actualmente abarca Guatemala, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y Belice. República Dominicana participa como observadora y China como observadora extrarregional. La integración de América Central data de 1951, cuando se creó la Organización de Estados Centroamericanos (ODECA). La ODECA se suspendió en 1973, por lo que el proceso de integración regional quedó estancado hasta la fundación de la Sica, dos décadas más tarde. La Sica engloba varias secretarías regionales e instituciones que facilitan la integración en diversos ámbitos (por ejemplo, en lo económico, lo social, lo cultural, el desarrollo y otras muchas áreas). Para más información, véase <<http://www.sgsica.org>>.

³⁸ Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (*U.S. Agency for International Development*), "Central American Regional Program Activity Data Sheet: Regional Trade and Investment, 596-005", en *Budget Justification to the Congress: Fiscal Year 2004* (Washington, D.C., USAID, 2003).

la fase I del PROALCA logró recaudar un total de 18 millones de dólares desde 1995 hasta septiembre del 2002. Para la fase II del programa, la USAID pidió fondos significativamente más elevados y se centró en el TLCCA.³⁹

La misión regional de la USAID en Guatemala también es responsable de administrar el PROARCA. Desde 1996, el PROARCA ha respaldado a la CONCAUSA y a la agenda regional de la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD), institución que también depende de la SICA.⁴⁰ El trabajo que realiza el PROARCA se especializa en “(1) mejorar el manejo y administración de las áreas protegidas, (2) incrementar el acceso a los recursos financieros y a los mercados expandidos para productos y servicios seguros para el medio ambiente, (3) armonizar los estándares y regulaciones ambientales y (4) alentar a los sectores municipales y privados para que utilicen tecnologías menos contaminantes”.⁴¹ La CCAD, la EPA, la *Nature Conservancy* y el World Wildlife Fund son algunos de los líderes en la implantación del PROARCA. Desde el 2001, más de 6 millones de dólares anuales le han sido otorgados a este proyecto.⁴²

La delegación ambiental del Departamento de Estado de Estados Unidos en Costa Rica desea equiparar los asuntos de medio ambiente de América Central con los de Estados Unidos. Además, existen otras agencias estadounidenses que proveen de asistencia adicional a los objetivos de la CONCAUSA.⁴³ Sin embargo, en términos de

³⁹ Las últimas solicitudes de fondos para este proyecto han aumentado significativamente, desde una propuesta inicial de aproximadamente 3 millones de dólares anuales, hasta las peticiones para 2003 y 2004, que alcanzan 7.3 y 7.6 millones de dólares respectivamente.

⁴⁰ Fundada en 1989, la CCAD es un cuerpo regional que provee un foro de cooperación para los ministros de medio ambiente de América Central. Cuenta con una Secretaría Ejecutiva con sede en Guatemala. Para más información (sólo en español) consultar la página <<http://ccad.sgsica.org/>>. Anteriormente, la USAID también respaldaba programas de construcción de instituciones y programas para la CCAD subordinados a su programa de Manejo de Recursos Naturales y Medio Ambiente Regional (RENARM, *Regional Environmental and Natural Resources Management*). Véase Kara D. Page y Martin Schwarz, *USAID Capacity Building in the Environment: A Case Study of the Central American Commission for Environment and Development*, Grupo de trabajo, documento núm. 4 (31 de julio de 1996).

⁴¹ Agencia Estadounidense para el Desarrollo Internacional (USAID), “Central American Regional Program Activity Data Sheet: Central America Regional Environment Program, 596–006”, en *Budget Justification to the Congress: Fiscal Year 2004* (Washington, D.C., USAID 2003).

⁴² Los fondos reales que obtuvo este proyecto para los años 2001 y 2002 ascienden a 6.03 y 6.84 millones de dólares respectivamente. Para el año 2003, se pidió que el presupuesto se incrementara a 10.74 millones de dólares, aunque para 2004 sólo se solicitaron 6.37 millones. *Ibid.*

⁴³ Breves notas del Departamento de Estado: “USG agencies such as the Department of the Interior, the Environmental Protection Agency, the U.S. Forest Service, the U.S. Department of Energy, U.S. Fish & Wildlife Service and NASA, among others, are engaged at the technical and policy levels with their Central American counterparts through CONCAUSA and its implementation”. (Algunas agencias estadounidenses, como el Departamento del Interior, la Agencia de Protección del Medio Ambiente, el servicio Forestal de Estados Unidos, el Servicio de Pesca y Fauna de Estados Unidos y la Nasa, entre otras, reiteran su compromiso en los ámbitos tecnológico y de creación de políticas con sus contrapartes centroamericanas por medio del CONCAUSA y su implantación). Las partes interesadas en obtener una copia de estas notas, pueden ponerse en contacto con John Audley.

construcción de capacidad comercial agregada, el apoyo para esta región sigue tendencias generales: la mayor parte de los fondos se obtienen gracias a la USAID y al Departamento del Trabajo, con una parte significativa que se administra a través de las misiones que lleva a cabo la USAID en los países interesados.⁴⁴

La construcción de capacidad comercial y el TLCCA-EU: las prácticas innovadoras de Estados Unidos

Al anunciar el inicio de negociaciones formales con los cinco países centroamericanos, la asistencia técnica relacionada con el comercio que Estados Unidos proporciona a esta región cobró gran importancia. Conjuntamente con el inicio de las pláticas del TLCCA-EU, la administración Bush anunció que en 2003 pediría la autorización de un presupuesto de 47 millones de dólares destinados a la asistencia en la construcción de capacidad comercial para América Central; estos es, un incremento de 74 por ciento en comparación con los fondos otorgados durante el 2002.⁴⁵ La justificación para el presupuesto del congreso que diseñó la USAID menciona explícitamente que se debe hacer blanco en los recursos que apoyen el proceso del TLCCA-EU, del mismo modo en que las misiones que se llevan a cabo en Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala han requerido de fondos importantes de TCB para beneficiarse con este acuerdo.⁴⁶ La USAID también pone énfasis en la presencia de una nueva “alianza de oportunidad”, una iniciativa que lanzó el presidente Bush en 2002, y cuyo objetivo es socorrer a México y a los países centroamericanos para superar las limitaciones de la competitividad por medio de la construcción de capacidades, la diversificación de la economía rural, el mejoramiento en la preparación para desastres y el manejo ambiental.⁴⁷

⁴⁴ La información sobre el año 2002 fue obtenida en la base de datos de la USAID sobre la construcción de capacidad de comercio (TCB). La USAID preparó informes sobre la actividad de TCB de cada país, y para el año 2004 puede consultarse el documento de la USAID, *Congressional Budget Justification*.

⁴⁵ Oficina del representante de comercio de Estados Unidos, “United States and Central American Nations Launch Free Trade Negotiations”, desplegado de prensa (8 de enero de 2003), disponible en < <http://www.ustr.gov/releases/2003/01/03-01.htm>>.

⁴⁶ La USAID no tiene misiones en Costa Rica, pero este país recibe fondos provenientes de los programas regionales de la USAID para América Central.

⁴⁷ Un documento sin fecha de la USAID, titulado “Opportunity Alliance for Central America and Mexico” asevera que la “alianza de oportunidad” proveerá 30 millones de dólares en el año 2003. La justificación presupuestaria que la USAID le dio al congreso explica que la mayoría de los fondos destinados a la “alianza de oportunidad” se encarga de actividades continuas y prolongadas, además de que pueden servir de apoyo para nuevos proyectos de creación de capacidad de comercio y responder ante la crisis del café. U.S. Agency for International Development, “Central American Regional Program”, en *Budget Justification to the Congress: Fiscal Year 2004* (Washington, D.C., USAID, 2003).

El mero reconocimiento de los recursos resulta insuficiente para satisfacer las necesidades de TCB que se asocian con el TLCCA-EU. Por ello, el gobierno estadounidense ha establecido nuevos mecanismos para coordinar la entrega de TCB. A la cabeza de este esfuerzo global, la USTR lidera un grupo de trabajo dedicado a la construcción de capacidad comercial que cuenta con representantes del gobierno y donadores. Creado en el 2002, este grupo se reúne paralelamente a cada una de las sesiones del TLCCA como un grupo que no interviene en el curso de las negociaciones. Los participantes multilaterales forman parte de organismos tales como Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Banco Mundial, la Organización de Estados Americanos (OEA), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el Banco Centroamericano de Integración. Las reuniones que realizan estos grupos de trabajo permiten que los donadores y los países discutan temas cardinales y aseguren recursos (por ejemplo, al dirigir el apoyo existente hacia prioridades de TCB específicas). Para guiar al grupo de trabajo de la TCB, la USTR alentó a los gobiernos centroamericanos a preparar *planes de acción nacional para la construcción de capacidad comercial*.⁴⁸ Los países miembros del TLCCA contaron con el apoyo de varios donadores para el desarrollo de sus planes y la subsiguiente “lista de prioridades en 90 días” para la TCB.⁴⁹ EL BID ayudó a Costa Rica y Nicaragua, la CEPAL trabajó con Guatemala, la OEA con El Salvador y la USAID con Honduras por medio del Contrato de Respuesta Rápida que América Latina y el Caribe (ALC) hicieron con la Corporación CARANA.

Además, la USTR ha destacado la oportunidad de extender la coordinación de la TCB para incluir al sector privado y la sociedad civil como socios. En mayo de 2003, la USTR y la USAID emitieron un aviso del Registro Federal en el que se invitaba a las ONG, patrocinadores corporativos y fundaciones privadas a proporcionar asistencia de TCB en apoyo al TLCCA. Esta ayuda estaría determinada por (1) las prioridades establecidas por los países de América Central de acuerdo con sus estrategias nacionales, (2) la coordinación de los esfuerzos del grupo de trabajo estadounidense para la integración de capacidad comercial, (3) la congruencia con las políticas del gobierno de Estados Unidos.⁵⁰

Aparte del grupo de trabajo de la TCB general, Estados Unidos cuenta con el grupo negociador intergubernamental del TLCCA, que se encarga de los asuntos ambien-

⁴⁸ Los países que integran el TLCCA prepararon sus planes nacionales de acción para la TCB cuando aún continuaban las discusiones para definir el programa hemisférico de cooperación del ALCA y la preparación de una estrategia de TCB. Los procesos del TLCCA y el ALCA intercambiaron información. Véase el “Programa hemisférico de cooperación” en <<http://www.ftaa-alca.org>>.

⁴⁹ Las versiones públicas de los planes de acción nacional están disponibles en el sitio de Internet de la USTR en <<http://www.ustr.gov/new/tcb.htm>>. Las listas de prioridades en 90 días no están disponibles para el público.

⁵⁰ El aviso del Registro Federal está disponible en <<http://www.ustr.gov/new/2003-05-06-tcb-frn.pdf>>.

les y laborales para desarrollar un marco adecuado y designar las prioridades del medio ambiente. Las posiciones sobre la mesa de discusión siguen siendo confidenciales, pero muchos suponen que Estados Unidos fundamenta sus propuestas sobre la base del lenguaje ambiental del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos. El texto sobre disciplinas comerciales alienta el fortalecimiento de las leyes de medio ambiente, los compromisos para una mayor participación pública en la administración del acuerdo y los términos con que se promoverá la cooperación y la protección ambiental.⁵¹ Al momento de redactar este documento, los países aún no han llegado a un acuerdo para establecer un mecanismo de cooperación ambiental dentro del texto principal del TLCCA o mediante un acuerdo de cooperación ambiental que se negocie de forma separada.⁵² A pesar de que la USTR encabeza la negociación general del texto sobre medio ambiente, ésta trabaja con el Departamento de Estado para organizar las discusiones sobre la construcción de capacidad comercial. El Departamento de Estado prevé diversos puestos coordinadores, ya que el nuevo mecanismo de cooperación ambiental desea establecer un foro para la comunicación, un plan que eleve el perfil de las áreas prioritarias y destine recursos para la construcción de capacidad ambiental. Sin embargo, nadie espera que este mecanismo cuente con un presupuesto propio para asignar fondos o poner en marcha proyectos.

Las lecciones de la tcb en acción

Hasta la fecha, el marco de la ALIDES, en conjunto con otros proyectos de la TCB que ya están en marcha, provee bases sólidas sobre las cuales construir. Sin embargo, resulta innegable que estos esfuerzos aún no son suficientes para lograr que la capacidad ambiental de la región siga el ritmo de la expansión del comercio y la actividad económica. Gracias a la iniciativa de la USAID para dar fondos al PROARCA, la EPA ha contribuido a que los países centroamericanos desarrollen leyes adecuadas para el medio ambiente. El trabajo de este proyecto comenzó en 1995, justo después que terminara la Cumbre de las Américas. La EPA también se ocupa de fortalecer la entrada en vigor de la capacidad ambiental de la región (por ejemplo, al patrocinar seminarios de “capacitación para el capacitador”) y de recopilar los conocimientos

⁵¹ Regina Vargo, “Status of the U.S.–Central American Free Trade Agreement (CAFTA) Negotiations—Public Briefing” (Office of the United States Trade Representative: viernes 23 de mayo). El texto del Tratado de Libre Comercio entre Chile y Estados Unidos está disponible en < <http://www.ustr.gov/new/fta/Chile/text/index.htm>>.

⁵² Si las partes deciden negociar un acuerdo de cooperación ambiental de forma separada (ECA), el Departamento de Estado lideraría el equipo de negociaciones de Estados Unidos. Éste es el mismo proceso que se adoptó para el acuerdo de cooperación ambiental llevado a cabo entre Chile y Estados Unidos, un complemento del TLC de estos dos países.

indígenas y las redes regionales sobre las leyes del medio ambiente. Tras ocho años de trabajar en estrecha colaboración con la CCAD, el progreso resulta evidente. Todos los países de la región ahora cuentan con legislaciones de medio ambiente y ministerios del medio ambiente. Desde 1998, el tema del medio ambiente también ha sido incluido como un asunto relevante de discusión en todas y cada una de las cumbres presidenciales de América Central. No obstante, los marcos legales nacionales para la protección ambiental aún presentan lagunas, y es ampliamente reconocido que ninguno de los países centroamericanos tiene la capacidad para poner en marcha las leyes y regulaciones existentes. Resulta claro que la construcción de capacidad ambiental es un proceso a largo plazo que se fundamenta en la mutua cooperación y en la confianza, las cuales pueden resultar favorecidas al construir relaciones duraderas entre los socios institucionales.

Otro paso importante para el proceso del PROARCA fue el Análisis Comparativo de Riesgos (CRA, *Comparative Risk Analysis*), que se enfoca en el estudio de los problemas de contaminación más severos que afectan dicha región. Estos últimos fueron abordados por la CCAD y la USAID por medio de un contrato de asistencia técnica con la USAID en Washington.⁵³ Este análisis reveló que aguas residuales, desechos sólidos, pesticidas y contaminación del aire eran los problemas más severos a los que se enfrentaba la región, en especial “la contaminación del agua de la superficie, de las aguas subterráneas, del suelo, los productos alimentarios y el aire. Esta contaminación ha dañado seriamente la salud de seres humanos y ecosistemas, reducido la calidad de vida y afectado la economía de los países en la región”.⁵⁴ A su vez, el PROARCA promueve principios de producción más limpios, el manejo de aguas residuales y desechos sólidos, el uso seguro de plaguicidas y programas de certificación ambiental para productos agrícolas, madera y ecoturismo. El nivel actual de los fondos, sin embargo, restringe la realización de algunas actividades. Por ejemplo, el manejo de los desechos se limita a proyectos de demostración que dependen del PROARCA. Tanto para desarrollar una infraestructura amplia y adecuada capaz de manejar actividades económicas que se intensifican, como para mejorar la calidad de vida en la región, los países del TLCCA requerirán de un acceso significativamente más importante a los recursos. No obstante, la mayoría de los gobiernos no identifican esta necesidad dentro de su *plan nacional de acción* para la TCB. A pesar de ello,

⁵³ La valoración del riesgo comparativo obtuvo fondos del PROARCA y fue administrada por el Proyecto de Desarrollo y Medio Ambiente (PRIDE, *Project in Development and the Environment*), un proyecto con fondos centralizados de la USAID que suministró asistencia técnica para el manejo de recursos ambientales y naturales tanto para sus propias misiones, como para las instituciones de los países anfitriones. Es posible obtener el sumario ejecutivo escrito en lengua inglesa para el informe PRIDE contactando a John Audley.

⁵⁴ *Ibid.*

Estados Unidos y otros donadores deben empezar a trabajar de inmediato con los expertos regionales a fin de estimar dichas necesidades. Por ejemplo, la EPA calcula que como parte de los esfuerzos estadounidenses para instituir el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), se requerirían fondos que asciendan a los 8 mil millones de dólares, provenientes de los sectores federal, estatal, local y privado, si se desea proteger adecuadamente la salud pública y el ecosistema de la frontera que separa a Estados Unidos de México.⁵⁵

Las nuevas iniciativas han centrado sus esfuerzos en la construcción de capacidad en América Central, especialmente cuando se realizan evaluaciones sobre los impactos ambientales de los acuerdos de comercio y se desarrollan políticas alternativas apropiadas. Con el apoyo parcial de los fondos de la USAID, el Proyecto de Comercio Ambientalmente Sustentable que se regula por medio de la Organización de Estados Americanos y el Foro Interamericano del Ambiente (OEA/FIDA) ha coordinado una evaluación sencilla y útil del impacto ambiental que repercutiría en los acuerdos comerciales de varios países de América del Sur. En enero del 2003, este proyecto extendió su trabajo hacia Costa Rica y Guatemala y, si consiguiera fondos, podría cubrir al resto de los países miembros del TLCCA. La EPA también está desarrollando un curso de “capacitación para el capacitador” sobre las revisiones ambientales que comenzarán a operar en el otoño del 2003.⁵⁶

La revisión ambiental de las políticas podría constituir una herramienta positiva que estimularía una rigurosa reflexión sobre los efectos esperados y las políticas alternativas. Asimismo, podría promover el diálogo, despejar las dudas sobre los temas ambientales, favorecer la realización de sofisticadas evaluaciones sobre las necesidades y, con ello, atraer posibles donadores. No obstante, tomaría mucho tiempo preparar y aplicar adecuadamente una evaluación de tales características, especialmente en países que no conocen bien el proceso. Pese a que a fines de noviembre del 2002 Estados Unidos anunció el inicio de su proceso de revisión ambiental para el TLCCA, sus socios comerciales todavía no han aplicado ningún tipo de revisión ambiental.⁵⁷ Las evaluaciones que la OEA y la FIDA coordinaron en Guatemala y Costa Rica constituyen un paso muy importante, a pesar de que todavía no está claro si los gobiernos estarán dispuestos o podrán someter este trabajo a consideración a tiempo para

⁵⁵ Véase *U.S. Environmental Protection Agency*, “U.S./Mexico Border”, en <<http://www.epa.gov/owm/mab/mexican/index.htm>>.

⁵⁶ En marzo de 2003, la EPA tenía intenciones de impartir un seminario general sobre los procesos de revisión ambiental destinados a los países miembros del TLCCA; sin embargo, aún no se ha solicitado este apoyo.

⁵⁷ Véase el aviso del Registro Federal (*Federal Register Notice*), “Trade Policy Staff Committee; Initiation of Environmental Review of Central America Free Trade Negotiations; Public Comments on Scope of Environmental Review”, *Federal Register Notices*, vol. 67, núm. 226, 22 de noviembre de 2002.

las negociaciones del TLCCA. Si los gobiernos no pudieran o no desearan llevar a cabo sus propias revisiones ambientales sobre políticas de comercio, sería apropiado e importante que los donadores que apoyan a los expertos de cada país condujeran dichas investigaciones, en buena medida para hacer informes sobre las actividades de la TCB.

Finalmente, y para complementar el proceso de revisión ambiental, valdría la pena mencionar que la coordinación intergubernamental y la consultación pública tienen un carácter crítico para el desarrollo de políticas saludables en temas como el comercio y el medio ambiente. Los recursos destinados a fortalecer la participación pública de los beneficios del TLCCA están disponibles en el programa PROALCA, en el contrato de respuesta rápida para América Latina y el Caribe, de la USAID en Washington con la Corporación CARANA, y en las misiones de la USAID en los países involucrados. Hasta la fecha, los fondos para la TCB han apoyado publicaciones específicas, seminarios públicos, consultas y asistencia técnica para el diseño de estrategias de beneficio público en el ámbito nacional. La USTR ha generado algunas oportunidades para que los funcionarios centroamericanos y estadounidenses comprendan mejor los mecanismos de beneficios públicos de Estados Unidos y el sistema que utiliza el comité de asesoramiento comercial. Estos esfuerzos complementan las actividades realizadas por los gobiernos del TLCCA y la SIECA. De acuerdo con la Corporación CARANA, esta voluntad de progreso se ha traducido en el desarrollo de mecanismos formales e informales que facilitan la participación pública en la región. Sin embargo, cada gobierno le ha dado prioridades distintas al hecho de informar a sus ciudadanos sobre qué oportunidades de participación pública están disponibles en este momento. Más aún, muchos accionistas no podrían intuir cuál es la manera más apropiada de responder, especialmente en países donde la represión gubernamental ha sido una constante en la historia reciente. Para facilitar los procesos participativos, la TCB debe apoyar la transparencia, la presencia de un régimen que considere la participación pública y la construcción de capacidad permanente de los ciudadanos.⁵⁸

⁵⁸ La Sociedad Humanitaria de Estados Unidos propuso la creación de una alianza a largo plazo entre los gobiernos y las ONG. El propósito de dicha alianza sería el de involucrar el análisis legal comparativo de las leyes de participación y transparencia, la subsiguiente formulación de legislaciones de sociedades civiles, la transparencia en cada uno de los países miembros del TLCCA y la facultad de la sociedad civil para educar y alentar la participación. Véase Mara Burr, *The NAFTA Alliance for Trade Capacity Building: Concept Paper*, entregado a la USAID en nombre de *The Humane Society of the United States, Counterpart International, Earth Council Costa Rica, Earth Voice* (marzo de 2003).

Evaluación del enfoque del TLCCA

El gobierno de Estados Unidos ha dado algunos pasos importantes para apoyar la demanda controlada del proceso de entrega de la TCB a favor de las negociaciones del TLCCA. Al trabajar con organizaciones intergubernamentales, ha organizado los recursos para que los gobiernos de América Central desarrollen *planes nacionales de acción* para la TCB. Presionados por la USTR y una negociación presupuestada para durar sólo un año, los participantes del grupo de trabajo de la TCB se han esforzado en seguir el paso de negociaciones y necesidades de construcción de capacidades pactadas a corto plazo. Esto resulta cierto especialmente cuando se trata de asignar y movilizar recursos más rápidamente de lo que usualmente marcan los calendarios de ayuda proveniente del exterior. Es importante hacer notar que, a petición de los países centroamericanos, este proceso ha requerido de donadores internacionales desde su puesta en marcha. El Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Centroamericano de Integración Económica y el Banco Mundial son líderes en la donación de recursos relacionados con asistencia para el desarrollo general de la región, y proveen al TLCCA de muchos más recursos de TCB que Estados Unidos.⁵⁹ Por otra parte, la coordinación entre los gobiernos de Estados Unidos y Canadá, el primer y segundo donador en importancia respectivamente, debe verse fortalecida. Esto es cierto cuando se analiza que, al igual que Estados Unidos, Canadá también firmó un acuerdo de libre comercio con Costa Rica, además de estar a punto de consolidar un TLC con los otros cuatro países del TLCCA, donde la construcción de capacidad ambiental es un tema medular.

El enfoque de tres puntos que plantea la USTR para la integración del medio ambiente y el comercio (mediante negociaciones que utilicen el lenguaje del tratado mismo, pláticas de cooperación sobre medio ambiente encabezadas por el departamento y peticiones de TCB) crea un número sin precedentes de oportunidades para que las inquietudes de medio ambiente influyan en las políticas de comercio. Al proponer el uso de un lenguaje ambiental y comercial similar al que se negoció en el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Chile, los socios comerciales de Estados Unidos han logrado mantener las negociaciones sobre el medio ambiente al ritmo de las negociaciones de comercio abordadas en las pláticas.⁶⁰ El progreso sustancial, sin embargo, se ha visto entorpecido por dos factores: (1) los gobiernos

⁵⁹ Los bancos están enlistados de acuerdo con el grado de asistencia total para el desarrollo que le han brindado a los países centroamericanos. USAID, "Central American Regional Program", en *Budget Justification to the Congress: Fiscal Year 2004*.

⁶⁰ Regina Vargo, "Status of the U.S.–Central American Free Trade Agreement (CAFTA) Negotiations Public Briefing" (Office of the United States Trade Representative: viernes 23 de mayo).

centroamericanos se resisten a vincular la liberalización del comercio con la promulgación de leyes ambientales y (2) el enfoque del TLC entre Chile y Estados Unidos está organizado en torno a un compromiso que refuerza las leyes nacionales del medio ambiente, so pena de sacrificar la disciplina del proceso de solución de controversias dentro del acuerdo. A pesar de que los centroamericanos han progresado en la promulgación y diseño de leyes efectivas para el medio ambiente, Estados Unidos está consciente de que estas leyes pueden no ser adecuadas y, ciertamente, no se han ejecutado de modo conveniente. Pedirle a un país con escasa capacidad para aplicar algunas leyes (quizás) insuficientes, tiene muy poco significado en términos de una protección real del medio ambiente.⁶¹ Por lo tanto, es primordial poner más énfasis en asistencia técnica y en la construcción de capacidades.

Hoy en día, hay poca evidencia pública sobre el progreso en el área de la construcción de capacidad ambiental relacionada con el comercio. Esto puede explicarse de muchas maneras. Primero, la mayoría de los países centroamericanos prestan escasa atención a las TCB ambientales de sus planes nacionales de acción (en los casos en que ponen atención. Honduras, por ejemplo, no menciona el medio ambiente). El Salvador, Guatemala y Nicaragua solicitaron la TCB para mejorar su comprensión de los asuntos generales relacionados con el medio ambiente y el comercio, así como para comprender las leyes ambientales de Estados Unidos y fortalecer las capacidades nacionales para establecer compromisos de tratados. Solamente en Costa Rica se observaron programas TCB de desarrollo sustentable (por ejemplo, ayuda para promover la generación de tecnología limpia, un manejo de desechos con enfoque moderno y el uso sustentable de los recursos naturales) como parte integral de su transición hacia el libre comercio. Pero estas fallas nos hacen preguntarnos qué tan oportunamente, cuán claramente y con qué efectividad los funcionarios estadounidenses y los donadores multilaterales recalcaron la importancia del ambiente en las discusiones que generaron el lanzamiento de las negociaciones del TLCCA.⁶²

⁶¹ Para profundizar en este análisis, véase John Audley, "Opportunities and Challenges to Advance Environmental Protection in the U.S.–Central American Free Trade Negotiations" (Washington, D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, febrero de 2003) y "Testimony on the Free Trade Area of the Americas (FTAA)" (Washington, D.C.: Testimony before the Senate Finance Committee, 13 de mayo de 2003). Ambos documentos están disponibles en <www.ceip.org/trade>. Véase también Paul Joffe, National Wildlife Foundation, en "The U.S.–Chile and U.S.–Singapore Free Trade Agreements" (Washington, D.C.: Statement before the Senate Finance Committee, 17 de junio de 2003).

⁶² En octubre del 2002, fue puesto en circulación un bosquejo para el desarrollo de los planes nacionales de acción. En términos ambientales, la plantilla hacía referencia a los siguientes puntos: coordinación intragubernamental, niveles de experiencia del personal y su participación en cuerpos internacionales, procesos reguladores relacionados con el comercio y la inversión, requerimientos para la transparencia y procedimientos de notificación, coordinación y consulta para la integración con el sector privado y la sociedad civil. "National Action Plans for Trade Capacity Building in Central America", Template Draft, Rev.1 (3 de octubre de 2002).

Además, la escasez de solicitudes de medio ambiente en los *planes nacionales de acción* es un indicativo de que se han perdido oportunidades para que los países del TLCCA comprometan la participación activa de ministerios como el del medio ambiente o desarrollo y, al mismo tiempo, convoquen una mayor participación pública en el desarrollo de sus prioridades de TCB. Esto resulta negativo, ya que los grupos de la sociedad civil centroamericana han hecho público su apoyo a los vínculos entre políticas comerciales y de medio ambiente.⁶³ Más aún, la CCAD y los expertos regionales han desarrollado propuestas articuladas y concretas sobre la relación existente entre el comercio, el desarrollo y el medio ambiente.⁶⁴ A pesar de que los planes dejan tras de sí algunos documentos sujetos a revisión, han puesto en evidencia la poca participación de los ministerios del medio ambiente, la CCAD y las organizaciones ambientales. Tampoco existen esfuerzos claros para obtener ingresos destinados a modificar las leyes.

El fracaso en la incorporación de la experiencia de los pueblos indígenas en materia de comercio y medio ambiente en los procesos de evaluación de la necesidades TCB tiene implicaciones muy claras. Primero, los negociadores comerciales y quienes diseñan las políticas renunciaron a la posibilidad de informar y fortalecer sus posiciones mediante el intercambio con expertos, patrocinadores y la ciudadanía en general. También perdieron la oportunidad de obtener el apoyo público al tratado y de generar conciencia pública en cuanto a la conexión que existe entre la liberalización del comercio y la mejora en calidad de vida. Por ejemplo, un *plan nacional de acción* bien estructurado mencionaría la asistencia técnica que brinda la EPA en el área de la aplicación de una reforma reguladora. Asimismo, este plan también debería incluir la información concerniente a los esfuerzos del PROARCA para hacer crecer los mercados de productos y servicios ambientalmente seguros y el uso de tecnologías menos contaminantes por parte de los sectores municipal y privado. Dado que estos ejemplos de necesidades TCB se relacionan directamente con el comercio, es lógico suponer que serán incluidos en los planes, aunque sólo sea a modo de detectar futuros donadores de apoyo para los programas extensos.

⁶³ Véase *The Hemispheric Trade and Environment Forum to the VII Ministerial Conference of the FTAA*, 31 de octubre de 2002, declaración de consenso disponible en <<http://www.ceip.org/files/events/events.asp?p=43&EventID=533>>.

⁶⁴ La secretaría de la CCAD, por ejemplo, ha instituido un proyecto sobre comercio y medio ambiente y tomó parte activa en la reunión de construcción de capacidades sobre el medio ambiente, el comercio y el desarrollo sustentable para la región de América Latina y el Caribe (PNUMA, México D.F., marzo de 2003). La CCAD también está puliendo los últimos detalles de una metodología estratégica sobre la evaluación del impacto ambiental, e incorpora un foro de la sociedad civil en su trabajo. Para más información, consultar <<http://ccad.sgsica.org/>>. Otros grupos centroamericanos activos en el debate sobre el comercio y el medio ambiente incluyen al INCAE, en <http://www.incae.ac.cr/ES/> y CATIE en <<http://www.catie.ac.cr/>>.

También sería razonable esperar que se informara sobre las solicitudes de TCB por medio de algún tipo de proceso de revisión ambiental, como se explicó con anterioridad. Los donadores deberían estar listos para suministrar fondos destinados a estos propósitos siempre que fuera necesario. Esto incluye el apoyo directo a la investigación que hacen los expertos locales. Por ejemplo, los países de Centroamérica dependen en gran medida de su agricultura, en términos de empleo e ingresos. Al mismo tiempo, el escurrimiento de plaguicidas es una causa importante de la contaminación de las aguas y pone en riesgo la salud. Tanto el hecho de exponer a estos países a una mayor competencia con la agricultura estadounidense, como la promoción de métodos intensivos de cultivo destinados a incrementar las exportaciones, tienen implicaciones medulares para desarrollo sustentable de la región. Una revisión ambiental lo suficientemente oportuna en las negociaciones proveería a los negociadores centroamericanos de información más detallada sobre los impactos potenciales del libre comercio en la agricultura y, por ende, mejoraría la posición que éstos tienen para negociar y hacer más precisas sus peticiones de TCB.

El proceso de evaluación de necesidades TCB también proporciona un espacio crítico para la discusión, ajeno a la naturaleza secreta y política de las negociaciones. Debido, en buena parte, a que los *planes nacionales de acción* originales del TLCCA no resaltaron el tema del medio ambiente, el grupo de trabajo de la TCB ahora depende casi por completo de que el grupo de negociaciones de medio ambiente desarrolle prioridades y propuestas para construcción de capacidad ambiental. Sin embargo, este proceso de negociación estrictamente intergubernamental progresa a un ritmo mucho menos acelerado, bajo circunstancias mucho más politizadas y cerradas. No fue sino hasta que comenzó la tercera ronda, cuando los negociadores centroamericanos definieron (aunque de forma muy general) sus prioridades en la construcción de capacidad. Las discusiones, por ende, no han alcanzado la profundidad y el detalle suficientes como para atraer donadores, lo que contrasta enormemente con el progreso obtenido en la coordinación de recursos que ha llevado a cabo el grupo principal de trabajo de la TCB. A pesar de que aún quedan detalles de carácter confidencial, es claro que hasta la fecha los gobiernos centroamericanos no han logrado articular una agenda proactiva sobre comercio y medio ambiente.

Esta reticencia en la articulación de las necesidades ambientales de la TCB probablemente está ligada con la sospecha de que las peticiones para la TCB se traducen en costos de regateo en el total de las negociaciones sobre medio ambiente. Los gobiernos centroamericanos se resisten a adquirir grandes compromisos que vinculen la liberalización del comercio con la puesta en marcha de leyes ambientales en el ámbito nacional. Por otra parte, son susceptibles a la posibilidad de que la USTR pueda negociar exitosamente con un lenguaje de tales características en el marco del TLCCA,

ello sin establecer compromisos contundentes en cuanto a los recursos con que se solventaría la construcción de capacidad ambiental. Como señalan los países centroamericanos, éste es un fenómeno que se presenta en los recientes tratados de Estados Unidos con Chile y Singapur, y es objeto de preocupación para los integrantes del comité consultivo sobre políticas ambientales de Estados Unidos (*U.S. Trade and Environment Policy Advisory Committee*).⁶⁵ De acuerdo con las posiciones de los gobiernos centroamericanos sobre la construcción de capacidades, para contribuir con esta dinámica es necesario tanto que los negociadores del tratado sean sus principales diseñadores, como que los funcionarios de desarrollo y ambiente tengan una participación más limitada.⁶⁶

Finalmente, en este punto del TLCCA, se necesita mejorar la coordinación, y de este modo interconectar la división estructural de la responsabilidad de la construcción de capacidad ambiental entre el grupo de trabajo de la TCB y las discusiones encabezadas por el Departamento de Estado dentro del marco del grupo de negociaciones ambientales. El Departamento de Estado se vale de un enfoque a mediano y largo plazo para la construcción de capacidad. Asimismo, no cuenta con el equipo necesario para lograr una “respuesta rápida” que ayude a los gobiernos a desarrollar una agenda más proactiva en temas de comercio y medio ambiente. Además, existe otro riesgo: el alejamiento entre la cooperación “ambiental” y el principal grupo de trabajo de la TCB minaría la integración del medio ambiente con las áreas medulares en discusión, lo que incluye las iniciativas para el desarrollo rural y las estrategias de promoción de exportaciones. Hasta la fecha, ha sido difícil, en términos logísticos, que los participantes en el grupo de negociación ambiental también asistan a las pláticas del grupo de trabajo de la TCB. Con mucha frecuencia, las sesiones se superponen. Para solucionar este problema, el grupo principal de trabajo de la TCB debería poner mucho más atención en la necesidades inmediatas de las TCB que se relacionan con el medio ambiente, solicitar la participación de la CCAD y otros expertos regionales en la discusión y evitar la superposición con el grupo de negociación del medio ambiente.

⁶⁵ Véase el informe sobre el comité consultivo sobre políticas ambientales de Estados Unidos, “The U.S.–Chile Free Trade Agreement” (27 de febrero de 2003), 7, sección B (d).

⁶⁶ De acuerdo con algunos negociadores estadounidenses, los funcionarios de los ministerios ambientales de Centroamérica han estado presentes durante las negociaciones sobre el medio ambiente, aunque en general no se han pronunciado en nombre de sus gobiernos. Algunos gobiernos, además, han expresado su reticencia a llevar a cabo una revisión más profunda y más estrechamente relacionada con la CCAD. Incluso existen algunos miembros centroamericanos de la sociedad civil y grupos ambientales que aseveran que las negociaciones no han sido del todo transparentes, por lo que no han podido encontrar negociadores o estar al tanto del contenido de las negociaciones.

A largo plazo, sería positivo que se estableciera la negociación de un mecanismo separado que tratara los temas de cooperación medioambiental. Con ello, se lograría proveer de medios positivos para dirigir la energía política y los recursos hacia esta prioridad. El Acuerdo de Cooperación Ambiental entre Chile y Estados Unidos (memorando de cooperación de Singapur) refleja la buena voluntad de los compromisos contraídos por las partes para conservar el entusiasmo de estos acuerdos aun cuando ya no sean el centro de atención. Separar los acuerdos ambientales de los tratados de comercio implica que Estados Unidos y sus socios comerciales contarán con agendas más flexibles. Pero el precio que se paga por este grado de independencia puede traducirse en una instauración que pase inadvertida. Para minimizar este riesgo, los funcionarios del Departamento de Estado deben negociar mecanismos de cooperación ambiental de manera que se facilite la participación total de los proveedores existentes de asistencia técnica ambiental (por ejemplo, la CCAD en América Central, el PROARCA, etc.), así como también debe promoverse el interés público. El grupo de trabajo integrado por el TLCCA y la TCB se enfrenta a un reto de características similares. Hasta la fecha, existe poca evidencia que demuestre que las negociaciones serán erigidas sobre la base de las actividades de construcción de capacidad ambiental que existen en la región. Las partes, por lo tanto, también deberían extender la participación del grupo de trabajo de TCB para incluir representantes de la CCAD y del PROARCA junto con sus socios de asistencia técnica. Debería intentarse llegar hasta la sociedad civil y los socios del sector privado para extenderse más allá de los límites del Registro Federal de Estados Unidos. Más aún, no tenemos noticia de que se haya hecho ningún tipo de intento por expandir la participación de TCB e incluir organizaciones centroamericanas. El énfasis de USTR en los proyectos que se autofinancian también está en riesgo de excluir la creatividad y las ideas de grupos que no cuentan con recursos financieros para llevar a cabo sus proyectos.

Finalmente, Estados Unidos debe reconocer que, dada la naturaleza sensible al tiempo que tiene este proceso, se requiere de una extensa cooperación y de periodos de negociación, especialmente cuando se espera que las TCB apoyen de manera efectiva la participación en las negociaciones (tanto por parte de los gobiernos como de los ciudadanos). En consecuencia, tanto la construcción de capacidad para la instauración de un TLC, como una transición ampliamente beneficiosa que libere el comercio, requerirán de compromisos a largo plazo, que involucren a los sectores energético y de recursos. A pesar de que es bueno combinar la energía de las negociaciones comerciales con los esfuerzos por construir capacidad relacionada con el comercio, los funcionarios estadounidenses deben tener cuidado de no generar expectativas que superen su capacidad de solventar y coordinar las iniciativas para

una TCB que funcione. Los compromisos de Estados Unidos para suministrar construcción de capacidad relacionada con el comercio tampoco deben convertirse en un mandato que carezca de fondos y que presione a las agencias federales para que descuiden sus prioridades en otras áreas. Para apoyar los programas de TCB que sean restrictivos y efectivos, Estados Unidos, junto con sus socios comerciales y los donadores, deben desarrollar puntos de referencia para evaluar los impactos deseados. También es importante que los países receptores reconozcan que el apoyo continuo dependerá del progreso concreto hacia objetivos que son importantes para la comunidad internacional, lo que incluye un buen manejo gubernamental y un desarrollo sustentable a favor de los más pobres.

Recomendaciones

El compromiso de Estados Unidos con la TCB es, al mismo tiempo, loable y desafiante. Existen muchos aspectos en su enfoque que sirven para vincular a la TCB con el comercio que deberían emularse, y sus esfuerzos en América Central nos dejan valiosas lecciones que deberían tomarse en cuenta para futuras negociaciones. Aquí ofrecemos varias recomendaciones para mejorar este esfuerzo.

INTEGRACIÓN DEL AMBIENTE Y EL CRECIMIENTO SUSTENTABLE EN LA TCB

Para auxiliar a los países pobres a utilizar el comercio como una herramienta para el desarrollo sustentable, los esfuerzos de Estados Unidos en el tema de la construcción de capacidad deben integrar mejor las inquietudes sobre el medio ambiente en las tres fases de la TCB: participación, implantación y transición a mercados abiertos. A pesar de que el comercio y la TCB no deben ser entendidos como medios básicos para llegar a metas ambientales y de desarrollo específicas, las políticas ambientales, las instituciones y la infraestructura deben seguir el ritmo del comercio.

Estados Unidos debe presionar a sus socios comerciales para que adopten procesos de evaluación para las necesidades de TCB que sean más abiertas, inclusivas e informadas mediante un análisis. Para informar sobre la construcción de capacidad ambiental relacionada con el comercio, el gobierno estadounidense también debería habilitar fondos para que los expertos locales conduzcan revisiones ambientales tanto específicas como generales. La USAID en Washington debería dar una orden de trabajo para proveer a la TCB de fondos rápidos para asistencia técnica en los temas relacionados con comercio, desarrollo y medio ambiente. De este modo, se auxilia-

ría a los receptores de dichos fondos a desarrollar una agenda proactiva para negociaciones y futuras necesidades que generan las TCB. Dondequiera que sea posible, el alcance de este trabajo debería alentar la formación de asociaciones con expertos locales, además, de generarse a partir de las “mejores prácticas” internacionales.

El Departamento de Estado debería emitir gestiones que explicaran claramente los objetivos estadounidenses en cuanto a la construcción de capacidad relacionada con el comercio y, de igual forma, instruir a los funcionarios del servicio extranjero sobre la mejor manera de trabajar con los ministerios de trabajo y medio ambiente. Para hacer de esto una propuesta realista, se requiere tanto de una buena capacitación en estas áreas, como de su incorporación a los programas del servicio extranjero del Departamento de Estado.

FONDOS ADECUADOS, OPORTUNOS Y REGULARES

La Declaración Ministerial de Doha de la OMC y la Nueva Estrategia para la TCB identifican la importancia de contar con fondos adecuados y regulares para las iniciativas de construcción de capacidades comerciales, especialmente cuando cada vez más países en desarrollo se convierten en miembros de la OMC.⁶⁷ El gobierno de Estados Unidos, a pesar de su deseo de anunciar aumentos adicionales para apoyar la TCB, aún no ha hecho ningún compromiso estratégico en este respecto.

A medida que se incorporan cada vez más países en vías de desarrollo al sistema multilateral de comercio, los recursos globales necesitarán hacer las modificaciones pertinentes para entregar una cantidad constante de TCB. Es oportuno hacer notar la necesidad de asignar recursos cada vez mayores, provenientes del gobierno de Estados Unidos, destinados al apoyo de la TCB en temas como reformas dispuestas para los países menos desarrollados, a través de canales bilaterales y multilaterales. Los esfuerzos de Estados Unidos para brindar apoyo financiero sólido en América Central son un buen ejemplo de cómo se deben anticipar los costos de la asistencia técnica como parte de las negociaciones.

A medida que el gobierno de Estados Unidos acelera la búsqueda de negociaciones de libre comercio regionales y bilaterales, debemos asegurarnos que haga lo propio en cuanto a las correspondientes promesas de cooperación técnica. El congreso también debe considerar la toma de una postura clara. Asimismo, los negociadores estadounidenses deben cuidarse de no generar demasiadas expectativas en cuanto al apoyo a corto o largo plazo.

⁶⁷ Véase la *Declaración de Doha de la OMC*, párrafo 40, y la *Nueva Estrategia*, 6.

Incorporación de una participación sólida y de la experiencia regional a los esfuerzos de la TCB

Una amplia participación en los procesos de la TCB puede promover el buen manejo gubernamental, el aprendizaje con los accionistas y la generación de políticas seguras que apoyen el crecimiento sustentable. Aprender sobre la marcha es, quizás, la manera más importante en que Estados Unidos construye la capacidad a largo plazo, por lo que conviene tener esto en mente:

- Los negociadores acostumbran encontrarse con circunscripciones afectadas durante las negociaciones, como fue el caso del gobierno de México durante las negociaciones del TLCAN. Los donadores deben suministrar apoyo para permitir la participación de las circunscripciones de pocos recursos.
- Las discusiones sobre temas que no son parte del tratado comercial, como la asistencia técnica o la cooperación ambiental, deben hacerse públicas. Las deliberaciones a puertas abiertas ayudarán a que los gobiernos le den prioridad a los esfuerzos de colaboración y puedan obtener apoyo financiero adicional. Los mecanismos destinados a la participación pública pueden garantizar el estatus de observador para las organizaciones acreditadas. Asimismo, se puede instaurar un aviso regular, comentar los periodos en los planes de TCB propuestos y publicar informes detallados después de cada reunión.⁶⁸
- No hay mejor maestro que la práctica. Los contratos de asistencia técnica y las donaciones deben resaltar la presencia de proveedores regionales y nacionales. Cuando se contrata una compañía con sede en Estados Unidos para proveer TCB, deben darse instrucciones para que se asocie con organizaciones o subcontratistas locales siempre que sea posible.
- La USAID podría conformar pequeños programas de donaciones para proyectos TCB en regiones específicas. Esto podría administrarse por medio de ONG bien establecidas, preferentemente con habilidades para el desarrollo de capacidades de grupos ciudadanos y ONG.

⁶⁸ Los informes independientes, como el elaborado por Instituto Internacional de Desarrollo Sustentable, titulado *Earth Negotiations Bulletin*, proporciona a las partes interesadas sumarios detallados sobre las negociaciones internacionales. Esto permite seguir el progreso de a las reuniones aun sin asistir a ellas.

Coordinación efectiva

La iniciativa de TCB que propuso el TLCCA, junto con el Programa de Cooperación Hemisférica del ALCA instituido por la USTR, ponen énfasis en la movilización de asistencia proveniente de Estados Unidos para su coordinación con fondos de donadores multilaterales y bilaterales, el sector privado y los grupos de la sociedad civil. Este enfoque constituye un componente muy importante para cualquier programa de asistencia técnica viable, por lo que debe ser reforzado. Además, deben considerarse los siguientes puntos:

- A fin de discutir las necesidades de la TCB, los funcionarios de Washington que participan en las deliberaciones comerciales deben establecer una comunicación fluida con los funcionarios que se encuentren en campo. En la medida de lo posible, la TCB estadounidense debe coordinarse con los esfuerzos de otros donadores bilaterales y multilaterales.
- Estados Unidos debe desarrollar medios viables para institucionalizar la ayuda destinada a la TCB y los mecanismos de cooperación ambiental establecidos durante la negociación. A medida que aumente el número de tratados, las agencias federales, como la USTR y el Departamento de Estado, podrían verse presionadas en la administración de la coordinación de la TCB a largo plazo.

Transparencia y responsabilidad en las cuentas

A medida que han ido progresando las estrategias y las iniciativas a lo largo de este último año, los accionistas interesados en los sectores públicos y privados han expresado sus frustraciones por no comprender dónde ni cómo se asignan los fondos. A pesar de que no puede corregirse este malentendido, existen maneras de minimizar sus efectos negativos:

- La USAID debería aprovechar mejor su página web y desplegar información clara y específica sobre los proyectos de la TCB y sus contratistas. La página recientemente lanzada “Trade and Investment” (comercio e inversión) es un buen aporte en este sentido. Sin embargo, aún se necesita dar más detalles en la información técnica.⁶⁹

⁶⁹ Véase <http://www.usaid.gov/our_work/economic_growth_and_trade/eg/trade/tcb_activites.htm>.

- La USAID y la USTR deberían testificar ante el congreso para explicar claramente en qué consiste el enfoque que cada una de ellas le da a la construcción de capacidad y a la asistencia técnica relacionada al comercio. De forma especial, el congreso debería estudiar la manera en que las agencias federales vinculan la asignación de recursos financieros con las propuestas de asistencia técnica que surgen de las negociaciones.
- El gobierno de Estados Unidos debería desarrollar y repartir una “guía práctica” de los mejores métodos para la implantación y evaluación de la TCB. Esto sería un complemento de la estrategia general de la USAID. El Reino Unido publicó una guía de características similares en 2001.⁷⁰

La promesa de energía política, recursos y tiempo

El hecho de vincular la construcción de capacidad comercial con las negociaciones comerciales de Estados Unidos indica que estamos siguiendo el camino correcto en las políticas. Apoyar con éxito la protección ambiental relacionada con el comercio y el desarrollo sustentable requerirá de un fuerte compromiso político, humano y financiero. Además, esto significará que la TCB y los cronogramas de negociación comercial se coordinen de tal modo que nuestros socios comerciales tengan tiempo suficiente para formar y fortalecer un buen gobierno con capacidad de protección ambiental. De este modo, Estados Unidos podrá crear un paquete de políticas comerciales en el cual la construcción de capacidad vaya dirigida hacia un desarrollo sustentable que ofrezca beneficios para todos.

Traducción: Katia Martí

recibido en julio de 2003
aceptado en agosto de 2003

⁷⁰ Tom Pengelly y Mark George, “Building trade policy capacity in developing countries and transition economies: A practical guide to planning technical co-operation programmes” (Reino Unido, Departamento de Comercio Internacional, DFID, marzo de 2001).