

Armonización de la actividad industrial con el medio ambiente: Nuevas funciones de las comunidades, los mercados y los gobiernos

Generalmente se sostiene que los países en desarrollo no pueden pretender eliminar la contaminación del aire y el agua que provoca la actividad industrial mientras no alcancen un cierto nivel de prosperidad del que actualmente sólo gozan los países ricos. Según ese criterio, con el constante aumento de la producción industrial, los altísimos niveles de contaminación que se suelen observar en las zonas urbanas de los países en desarrollo inevitablemente seguirán empeorando. Otra opinión predominante es que el creciente comercio internacional y la apertura de las fronteras están fomentando el traslado de industrias contaminantes a los países en desarrollo, que no tienen los medios económicos para poner freno a los abusos ecológicos.

Tras seis años de investigaciones, aplicación de políticas experimentales y observaciones directas, se ha demostrado que lo antedicho es falso. Las industrias de muchos países en desarrollo producen menos contaminación que hace diez años, y el total de emisiones en realidad está disminuyendo en algunas zonas de acelerado crecimiento industrial. Más aún, no ha logrado materializarse la idea de que los países en desarrollo en los que las restricciones ambientales son menos rigurosas

acepten la instalación de industrias contaminantes. Por el contrario, las naciones y comunidades más pobres están adoptando medidas para reducir la contaminación, porque han llegado a la conclusión de que los beneficios que ello reporta son mayores que los costos.

Las autoridades ambientales de los países en desarrollo están tratando de aplicar nuevos enfoques y de encontrar otros aliados en la batalla para frenar la contaminación. Estas iniciativas emanan del reconocimiento generalizado de que la reglamentación tradicional de la contaminación es inadecuada para muchos de esos países. Las nuevas instituciones reguladoras a menudo no están en condiciones de hacer cumplir las normas convencionales sobre eliminación de desechos al nivel de las industrias. Muchas autoridades admiten también que dichas normas son antieconómicas porque imponen las mismas exigencias a todas las industrias contaminantes, sin tener en cuenta los costos que entraña la reducción de la contaminación ni las condiciones ambientales del lugar.

A fin de escapar a este criterio único, los órganos reguladores de los países en desarrollo están optando por aplicar sistemas más flexibles y eficaces que, aun así, ofrecen grandes incentivos a quienes provocan contaminación para que adopten medidas al respecto. En algunos casos innovadores, se ha echado mano a incentivos financieros, aplicando a los contaminadores un impuesto por cada unidad de emisiones que producen. A juzgar por los resultados de los programas aplicados en China, Colombia y Filipinas, muchos gerentes industriales optan por tomar serias medidas para controlar la contaminación ante la perspectiva de tener que pagar impuestos excesivos y en forma regular por las emisiones generadas. Dichos cargos no sólo reducen las emisiones, sino que generan ingresos públicos, los que a su vez pueden destinarse a apoyar iniciativas locales para controlar la contaminación.

En otros países que han emprendido programas ambientales se utilizan simples sistemas de calificación para reconocer públicamente a las industrias que cumplen las normas locales y nacionales relativas a la contaminación, y para enseñar a la comunidad a detectar a aquellas que no las observan. Al clasificar a las industrias de acuerdo con el nivel de emisiones que declaran y divulgar los resultados, las autoridades reguladoras enseñan a las

comunidades a identificar las fuentes altamente contaminantes y a ejercer presión sobre ellas para que tomen medidas de descontaminación. Este medio de reglamentación “informal” ha demostrado ser muy poderoso, incluso en los casos en que la reglamentación formal es deficiente o inexistente. Los programas de información al público también consiguen el apoyo de los inversionistas, prestamistas y consumidores, cuya preocupación por la responsabilidad en torno a las prácticas ambientales deficientes y deseo de recompensar a las industrias que tienen conciencia ecológica hacen que la presión recaiga sobre quienes contaminan. Indonesia y Filipinas, en particular, han demostrado que tales programas pueden frenar la contaminación a un costo moderado.

La educación del público con respecto a las fuentes y las consecuencias de la contaminación también es un medio muy eficaz para mejorar las condiciones de vida de los pobres, quienes sufren en gran medida los efectos de las emisiones incluso cuando disminuye la intensidad de la contaminación industrial. Si están bien informados, los ciudadanos de escasos recursos pueden colaborar con los organismos ambientales y elegir a dirigentes políticos que estén dispuestos a ejercer presión sobre las industrias para que reduzcan las emisiones, a medida que las regiones y los países hacen la transición a una actividad industrial con mayor conciencia ecológica.

Para asegurar el éxito de estos programas, las autoridades reguladoras se apoyan en tecnologías informáticas de bajo costo, lo que permite reducir el costo de reunir, procesar y distribuir la información. El empleo selectivo y específico de las bases de datos y modelos computacionales sobre el medio ambiente, sumado a la participación de la opinión pública, también ayuda a las comunidades y a las empresas a negociar las prioridades y planes de acción ambientales a partir de una comprensión mutua del impacto de la contaminación y del costo que entraña reducirla.

Tales iniciativas están surtiendo efecto porque tienen un sólido fundamento económico. La contaminación no se debe a que a los gerentes de plantas les guste deteriorar la calidad del aire y el agua, sino a que ellos tratan de minimizar los costos, de manera que toleran las emisiones hasta el punto en que las multas que deben pagar por la contaminación producida comienzan a sobrepasar el costo de controlarla. En efecto, la sensibilidad que

demuestran los gerentes con respecto a los costos ofrece a las autoridades reguladoras muchas oportunidades de influir en sus decisiones. En el nivel de las fábricas, por ejemplo, los organismos ambientales pueden reducir los costos del control de la contaminación respaldando actividades de capacitación en gestión ambiental dirigidas a la pequeña y mediana empresa. Algunos proyectos experimentales realizados recientemente en México han demostrado que dichos programas pueden constituir un complemento eficaz y de costo mínimo a la reglamentación tradicional.

En el plano nacional, la introducción de reformas económicas también puede reducir la contaminación. La mayor apertura al comercio puede incrementar el acceso de los gerentes industriales a tecnologías menos contaminantes, y la eliminación de los subsidios a las materias primas puede alentar a las empresas a reducir el desperdicio. Las empresas de propiedad estatal suelen ser muy contaminantes y, en consecuencia, la privatización puede contribuir a un proceso de producción más inocuo para el medio ambiente. Países tan distintos como China, India y Brasil han demostrado el poder de tales medidas para reducir la contaminación. Con todo, las reformas económicas no son una panacea, porque en algunos casos las medidas tendientes a promover el crecimiento pueden empeorar la contaminación a nivel local. Para garantizar un desarrollo sostenible, los países que están introduciendo reformas económicas deberían prever esas repercusiones y trabajar en estrecha colaboración con los organismos ambientales para poder contrarrestarlas.

En general, la proliferación de medios innovadores para reducir las emisiones ha dado origen a un nuevo modelo de lucha contra la contaminación en los países en desarrollo. Conforme a este modelo, la reglamentación es transparente y se apoya en medida apreciable en la información. Al ejercer influencia por conductos formales e informales, los organismos ambientales se convierten más bien en mediadores que en dictadores. Los representantes de la comunidad se sientan a la mesa de negociación junto con las autoridades reguladoras y los gerentes de industrias. Los agentes del mercado hacen sentir su presencia por medio de las decisiones de los consumidores, los banqueros y los accionistas.

El nuevo modelo ofrece más opciones a los responsables de las políticas, pero también les impone nuevas responsabilidades:

un pensamiento estratégico sobre los costos y beneficios del control de la contaminación; un firme compromiso con la participación del público; la utilización inteligente y específica de la tecnología de la información, y la voluntad de ensayar nuevos métodos, tales como la aplicación de impuestos por contaminación y la difusión de información a la opinión pública. Evidentemente, las autoridades reguladoras siempre tendrán importantes responsabilidades en cuanto a la vigilancia ambiental de las industrias y al cumplimiento de las normas vigentes. Sin embargo, con el nuevo modelo se emplean más recursos para informar mejor al público, alentar la reglamentación informal, proporcionar asistencia técnica a los gerentes y promover reformas económicas ecológicamente racionales.

Los autores hemos escrito sobre este modelo en calidad de observadores y participantes, porque hemos contribuido a crear muchos de los programas innovadores que se analizan en este trabajo, y también hemos estudiado su impacto. Desde 1993, hemos colaborado con los pioneros del nuevo modelo en Indonesia, China, Colombia, Brasil, Filipinas, México y otros países. En realidad, en este informe se relata la historia de esos pioneros: sus ideas, programas y resultados. En él también se describe la labor de nuestros colegas del Banco Mundial y otros organismos internacionales que han trabajado incansablemente para proporcionar a los reformadores respaldo financiero, asistencia técnica e información sobre las iniciativas ambientales de otros países.

Todas estas experiencias nos han convencido de que la idea generalmente aceptada es errónea: el desarrollo económico y la contaminación industrial no están relacionados de manera inmutable. Estamos seguros de que los países en desarrollo pueden aprovechar el nuevo modelo para reducir considerablemente la contaminación industrial, incluso si experimentan un crecimiento acelerado en la próxima década.