



CHILE ANTE EL NAFTA Y OTROS ACUERDOS COMERCIALES UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL

Comisión Económica
para América Latina y el Caribe
CEPAL
División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos

UNIVERSIDAD DE CHILE
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Centro de Economía de los Recursos Naturales
y el Medio Ambiente (CENRE)

Esta publicación es parte del diálogo público
sobre un Tratado de Libre Comercio (TLC)
entre Chile y los Estados Unidos,
financiada parcialmente por la Agencia de los Estados Unidos
para el Desarrollo Internacional, USAID.

Contó también con financiamiento parcial del Proyecto CEPAL/GTZ
"Políticas para la Gestión Ambientalmente Adecuada de los Residuos".

EUGENIO FIGUEROA B.
MARIANNE SCHAPER H.
EDITORES

Los juicios y opiniones expresados en esta publicación corresponden a los autores y no reflejan necesariamente la posición oficial del Centro de Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la Universidad de Chile.

- **Chile ante el NAFTA y otros Acuerdos Comerciales. Una Perspectiva Ambiental**
- Departamento de Economía , Universidad de Chile
Diagonal Paraguay 257, Fono 2228521, Fax: 6347342, Santiago, Chile

Inscripción N°92098

I.S.B.N. 956-225-026-1

Diagramación y Composición: Departamento de Economía, Universidad de Chile
Editado por el Centro de Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la Universidad de Chile.

Impreso en Chile - Printed in Chile
Editorial FACEA

PROLOGO

Los contenidos de este libro corresponden a las ponencias efectuadas en un seminario internacional que tuvo lugar en marzo de 1994, organizado por el Departamento de Economía de la Universidad de Chile, a través de su Centro de Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, y la CEPAL. La discusión que reflejan los artículos de esta obra, se desarrolló en días en que existía mucho menos certidumbre que en la actualidad en relación a la constitución de acuerdos comerciales en los cuales Chile asumiría un rol activo. Fue, en ese sentido, una actividad pionera, ya que la discusión sobre el NAFTA, sobre las experiencias de los países originalmente miembros, y sobre las alternativas de política existente para el tratamiento de diversos problemas asociados a la implementación de acuerdos comerciales, se realizó previamente a los anuncios oficiales posteriores. Pese a lo tempranamente que ocurrió este debate, la validez de las ponencias efectuadas es plena, ya que todas ellas anticiparon los que hoy día son los temas más cruciales a las puertas de negociarse el ingreso de Chile al NAFTA.

La creciente globalización de la economía mundial, ha levantado retos de gran significancia para los países del tercer mundo. Por una parte, tales retos se refieren a la necesidad de tener mercados y políticas económicas más transparentes, que propendan a obtener una mejor asignación de los recursos productivos, y permitan la revelación con claridad de las potenciales ventajas comparativas en el comercio. La apertura comercial y financiera es una precondition para que la inserción productiva de los países del tercer mundo sea fructífera, y se minimizen los costos económicos de la transición demandada por la incorporación a bloques de libre comercio. Junto a ello, existe todo un conjunto de reformas necesarias, en términos del logro de los equilibrios macroeconómicos básicos, para constituir el contexto económico requerido en el propósito de obtener una adecuada integración económica. Por otra parte, el reto para los países que se integran activamente al comercio mundial, se relaciona también con la adopción de políticas públicas adecuadas para tratar con otros aspectos, que no son directamente resueltos sólo vía el funcionamiento libre de los mercados, pero que ejercen externalidades importantes que afectan los resultados del proceso económico. Un lugar prominente dentro de estos últimos aspectos lo ocupan las cuestiones relativas a equidad social y a los efectos medioambientales del intercambio comercial.

El rol de las políticas públicas ha sido frecuentemente destacado en el contexto de los acuerdos comerciales. Por una parte, ellas se refieren a la necesidad de compatibilizar los regimenes de administración del creciente

número de acuerdos de libre comercio que un país individual puede suscribir. Por otra parte, se cuentan las políticas necesarias para incentivar una adecuada inserción comercial, operando junto al trabajo de los mercados. El profesor Agosin en su ponencia, puso de relieve el peligro de ocurrencia de una significativa desviación de comercio, resultante de la introducción de acuerdos de libre comercio con una economía de mayor tamaño. Dado que las pérdidas pueden ser contrapesadas por las ganancias dinámicas del comercio, éstas pueden maximizarse por la vía de una mayor asociación entre países de la región latinoamericana. Esto lleva nuevamente a la necesidad de políticas públicas apropiadas, al mismo tiempo que lleva a argumentar que el multilateralismo tiene mucho más que ofrecer a nuestros países que los acuerdos bilaterales.

Los problemas de equidad se incorporan de modo creciente en las consideraciones que tienen lugar dentro de las negociaciones de acuerdos comerciales. A diferencia de la tradición existente en la mayoría de los países del tercer mundo, las situaciones sociales requieren políticas públicas adecuadas, basadas en la focalización para atender a los más pobres, y en el contexto de complementar los resultados existentes en el mercado del trabajo. Las ventajas comparativas de muchos países en desarrollo se encuentran en los relativamente bajos costos de la mano de obra, no siendo ello una fuente estable de crecimiento y éxito comercial, ya que el tema de fondo es la productividad de esa misma mano de obra. Bajos costos del trabajo constituyen, las más de las veces, el augurio de profundos y sentidos problemas sociales, que por su naturaleza introducen desequilibrios políticos y crean un medio ambiente poco propicio para la inversión privada. Es por ello que políticas sociales diseñadas para atender a la población en mayor necesidad, son fundamentales para crear mayor estabilidad, eliminando los factores que crean pobreza en forma estructural. Ese es un enfoque de corto plazo, que establece a la política social como un cierto paliativo frente a los problemas sociales derivados de la baja productividad de la mano de obra, y la imposibilidad de esfuerzos fiscales de amplia cobertura. El enfoque de largo plazo, consiste precisamente en poder incrementar la productividad de la mano de obra, a través de educación, capacitación y políticas relativas a la investigación científica y tecnológica. Debido a las fuertes externalidades asociadas a estas acciones, es también imprescindible un rol activo del Estado, no necesariamente como ejecutor, sino como el propiciador y organizador de acciones de política concretas. Los recursos que se ganen en corto plazo como producto de la integración al comercio mundial, especialmente en el contexto de acuerdos comerciales específicos, constituyen una fuente de financiamiento de esas actividades, imprescindibles para crear un clima de

armonía social conducente a un mayor ahorro doméstico y a mayores flujos de inversión externa.

Dentro de las ponencias efectuadas en la conferencia, sobresalen aquellas que reportan la visión de los distintos países sobre aspectos concretos y específicos de las reformas comerciales conducentes a la suscripción de acuerdos comerciales del estilo del NAFTA. La ponencia chilena, por ejemplo, ha puesto de relieve la importancia de la apertura unilateral emprendida desde mediados de la década del setenta, y la progresiva ola de acuerdos suscritos con otros países latinoamericanos, la APEC y las actuales negociaciones sobre el NAFTA. Esta ponencia, ha puesto justamente de relieve la necesidad de políticas que actúan como precondition para negociar adecuadamente en términos bilaterales, como asimismo de medidas necesarias para acompañar la suscripción de los acuerdos, en el propósito de hacerlos sostenibles política y económicamente. La posición del Canadá, por su parte, ha enfatizado que uno de los propósitos tenidos en cuenta durante el período de negociación del NAFTA, se relacionó con la necesidad de atraer inversión externa y retener inversión doméstica, precisamente uno de los componentes de política más importantes en la esfera de los problemas de equidad. En este mismo contexto, la ponencia de Héctor Assael, de CEPAL, puso de relieve la importancia de un regionalismo abierto que implica, entre otras políticas necesarias, la coordinación de acciones macroeconómicas, junto a la creación de una institucionalidad apropiada, ambos factores diciendo directa relación con las preocupaciones de equidad y sostenibilidad a la que hemos venido aludiendo.

El proceso de globalización ha permitido comprender otro aspecto de gran importancia, como son los efectos de la actividad económica sobre el medio ambiente, un tema que hasta hace poco ocupaba un lugar de segunda importancia en los análisis y las preocupaciones de los gobiernos y los organismos multinacionales. Y es, precisamente, la globalización la que ha permitido internalizar en forma progresiva lo que antes era considerado un tema sino poco importante, intratable en el contexto de la realidad económica específica de un país. La ponencia de los EE.UU. de Norteamérica durante la conferencia, por ejemplo, puso de relieve la preocupación primordial por las circunstancias medio ambientales, las profundas diferencias entre países en relación a los estándares alcanzables, y la necesidad de que éste sea un tema central en las negociaciones. Toda una sección de este volumen se dedica al tratamiento de las preocupaciones medioambientales en el contexto de acuerdos de libre comercio. Cuatro elementos fundamentales parecen sobresalir de las distintas ponencias, reflejando ellos un alto grado de consenso respecto de las preocupaciones en el campo medio ambiental.

Primero, la necesidad de reducir la probabilidad de utilizar medidas de política medio ambiental, en un propósito claramente proteccionista, lo que contribuiría a crear un sistema de desconfianzas en el sistema, hiriendo su credibilidad y afectando la trascendencia de los reales problemas medioambientales. Segundo, la magnitud de los costos envueltos en medidas destinadas a proteger el medio ambiente, que el profesor Figueroa ha ilustrado de forma nítida con el caso chileno. Tercero, e íntimamente relacionado con lo anterior, se ha destacado las grandes complejidades técnicas envueltas, que abren la necesidad de acuerdos ambientales desarrollados en forma paralela a los tratados de libre comercio en sí mismos, lo que demanda una ingente preparación por parte de los países. Por último, se destaca el relativo atraso con que los países latinoamericanos han estado prestando atención al problema ambiental, restringido por años a enfatizar fuertemente la preocupación por los desequilibrios internos y los problemas políticos.

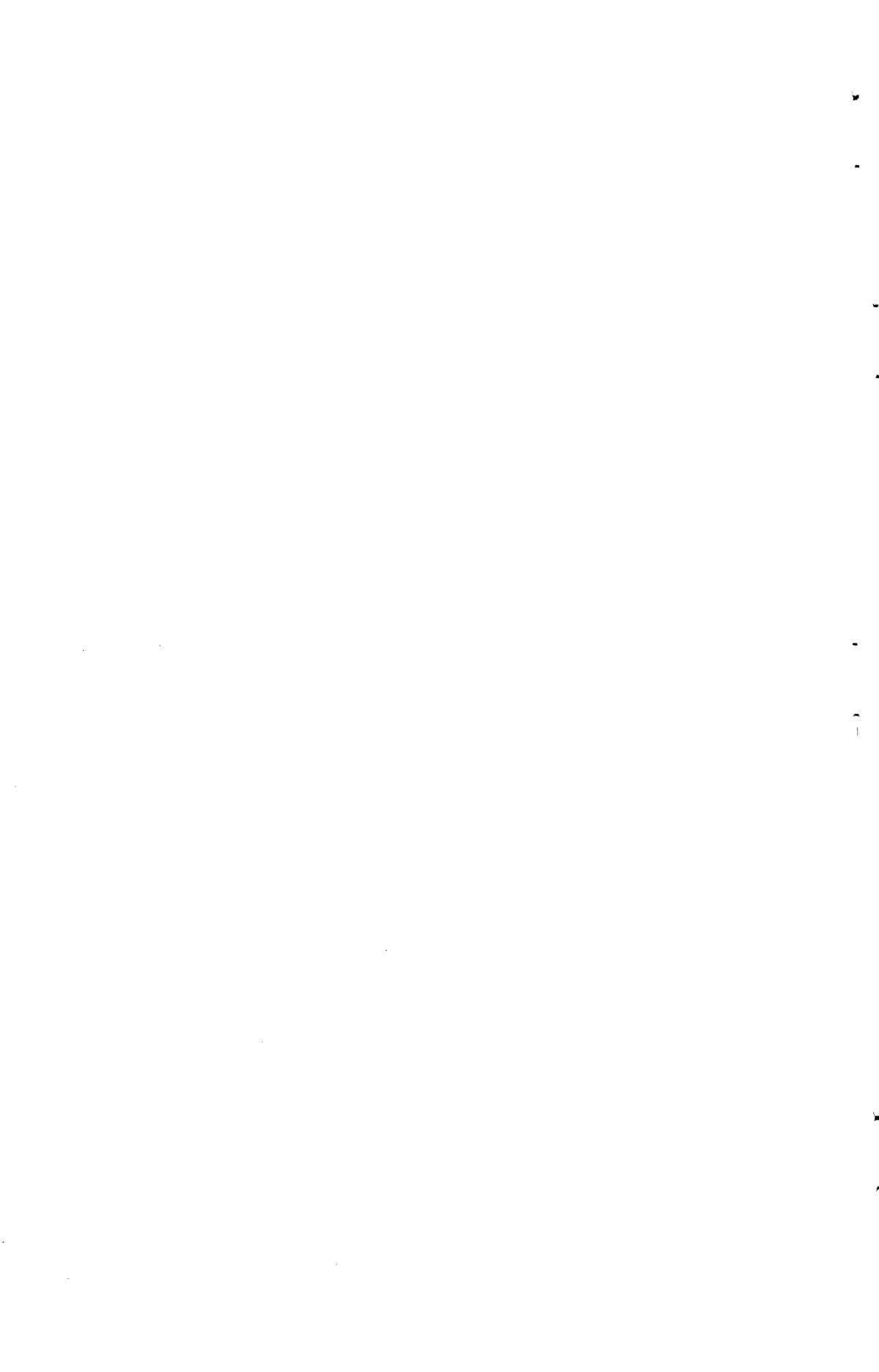
La experiencia del NAFTA en relación a los problemas medio ambientales ocupa un lugar prominente en este volumen, así reflejando el propósito central de la conferencia que le dio origen y uno de los aspectos más prominentemente destacados en las negociaciones de tratados de libre comercio. Por tratarse de una experiencia señera en el contexto de los problemas ambientales y su relación con el comercio, las posiciones esgrimidas, tanto del punto de los gobiernos como de organismos no gubernamentales, recogen una experiencia extraordinariamente rica, que coloca parámetros de referencia de importante para futuras negociaciones, en términos de los aspectos más cruciales a ser considerados para ser incluidos en regulaciones apropiadas. La parte final de esta obra contiene, además, una serie de posiciones relativas a las visiones sectoriales chilenas en cuanto al impacto del comercio sobre problemas medio ambientales, llevando a un terreno específico la discusión que a veces se mantiene a un nivel de generalidad ciertamente insatisfactorio. En general, el aporte formulado en las distintas ponencias no sólo pone de relieve la importancia del problema medio ambiental, por lo demás suficientemente resaltado en muchas reuniones e instancias de política, sino que desciende al terreno concreto de las regulaciones y de las experiencias, buenas y malas, por medio de distintas medidas en este campo.

Este volumen presenta una serie de ideas que constituyen un desafío para los hacedores de política y para el sector privado. La necesidad de concretar acuerdos comerciales de la forma más diversificada y abierta posible, se une a la urgencia de no aumentar el daño ecológico ni deteriorar el medio ambiente. La búsqueda del mayor bienestar económico posible, que surge de lo primero, se enfrenta a las posibles consecuencias negativas de lo segundo.

Evidentemente, la solución recae en políticas públicas apropiadas, sobre las cuales aún existe gran discusión en la profesión, tanto en los ámbitos de gobierno como en la academia. Las ponencias presentadas en esta obra, constituyen un buen recuento del debate y de las experiencias habidas, dando forma así también a un conjunto de ideas desafiantes que han de ser tenidas en cuenta para las negociaciones que se aproximan en el caso chileno.

Profesor Luis A. Riveros
Decano
Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas
Universidad de Chile

Santiago, enero de 1995.



PRESENTACION

El Centro de Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la Universidad de Chile (CENRE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) organizaron el Seminario "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", que se realizó en Santiago los días 29 y 30 de marzo de 1994. Este evento internacional reunió en un foro común a representantes de los gobiernos de Chile, Canadá, Estados Unidos y México, y a académicos, profesionales, empresarios y organizaciones no-gubernamentales (ONGs) de estos países. Participaron como expositores y panelistas destacados miembros de los equipos negociadores de los países signatarios del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), así como representantes de las ONGs ambientalistas de estos países que habían tenido una activa participación durante las discusiones del tratado. El objetivo central del seminario fue analizar ampliamente la racionalidad económica, los escenarios políticos, las dificultades prácticas y las implicancias económicas, sociales y ambientales de una posible incorporación de Chile al NAFTA, al Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y a otros acuerdos de libre comercio hemisféricos y transhemisféricos. El foco analítico se centró principalmente en estudiar las consecuencias y repercusiones para el medio ambiente y los recursos naturales del país que tendría la eventual nueva estructura del comercio externo de la economía nacional, de la que el NAFTA y el MERCOSUR constituyen piezas de gran relevancia.

Este seminario representó una actividad más del Proyecto de Investigación "Comercio y Medio Ambiente" que desde 1990 viene realizando el CENRE, con el propósito de aportar antecedentes a la discusión nacional sobre el adecuado diseño e implementación de una política comercial para Chile que se inserte en un estrategia de desarrollo sustentable del país. Es así que en enero de 1992 el Centro organizó el Seminario "Consecuencias Económicas y Políticas de un Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos", cuando la Iniciativa para las Américas del Presidente Bush era el centro de las preocupaciones para la estrategia comercial del país, y el NAFTA y el MERCOSUR no estaban todavía en la urgencia de su agenda de política comercial. El seminario organizado conjuntamente con CEPAL en marzo de 1994 fue entonces una continuación natural del realizado en enero de 1992. La CEPAL, siempre preocupada de los temas de importancia económica y social para el hemisferio, fue la co-organizadora de este nuevo esfuerzo, dirigido a contribuir de manera práctica a la formación de los consensos necesarios para la construcción de una estructura comercial que

efectivamente aporte al desarrollo del Chile de hoy sin poner el peligro el bienestar de sus generaciones futuras.

Este libro constituye, a su vez, la prolongación del esfuerzo realizado entre la Universidad de Chile y la CEPAL para organizar el seminario de marzo de 1994. En un trabajo que desde entonces se prolongó por más de ocho meses, se transcribió desde las cintas de grabación y se recopiló el abundante material producido en el seminario. Una parte importante de los expositores actualizaron y extendieron sus trabajos, y se editaron los diecinueve artículos y cuatro cuerpos de comentarios que conforman esta publicación.

Este libro pretende aportar a la comunidad de Chile y de Latino América y el Caribe la visión, el análisis y la experiencia de distinguidos académicos, profesionales, políticos, funcionarios de los gobiernos y miembros de los equipos negociadores de los países del NAFTA, y representantes de ONGs ambientalistas de Chile, Canadá, EE.UU. y México. La excelencia académica, el bagaje político, la experiencia en el diseño de políticas comerciales y medioambientales y/o en la discusión y negociación del NAFTA, así como la calidad profesional de los autores de los distintos capítulos, garantizan que esta publicación efectivamente proporcionará información, antecedentes, opiniones y experiencias que serán útiles a Chile y a los demás países de la región que deberán seguir perfeccionando sus estructuras de comercio en el contexto actual de gran dinamismo y cambio.

Asimismo, este libro se publica en un momento que difícilmente podría ser más oportuno. En efecto, se entrega al público a sólo un mes de que, el pasado 11 de diciembre de 1994, Canadá, EE.UU. y México invitaran formalmente a Chile a incorporarse al NAFTA, y a sólo días de que, el 2 de enero de este año 1995, Argentina, Brasil, Uruguay y Paraguay ratificaran su invitación formal a Bolivia y Chile para integrarse al MERCOSUR.

El libro se divide en cuatro partes. La primera parte está destinada al análisis de la economía política del NAFTA y otros acuerdos comerciales; en ella se entregan los artículos de Sebastián Sáez, Asesor del Ministro de Hacienda de Chile; de Keith Christie, Director de Política Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá y miembro del equipo negociador canadiense ante el NAFTA; de Jorge Eduardo Navarrete, Embajador de México en Chile; de Silvia Correa, Directora del Programa Latinoamericano de la Agencia de Protección Ambiental de los EE.UU. (EPA) y miembro del equipo negociador de su país ante el NAFTA; y de Héctor Assael, Director de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL.

El trabajo de Sebastián Sáez revisa los fundamentos conceptuales y las realidades prácticas que orientaron y condicionaron el diseño de la política comercial de Chile hasta la recuperación del régimen democrático en el país el año 1990, y desde entonces hasta la actual administración del presidente Frei. Analiza además, desde las perspectivas de los intereses de Chile, la conveniencia y eficiencia relativas del NAFTA y otros acuerdos de integración (MERCOSUR, ALADI, acuerdos bilaterales, etc.), *vis à vis* las negociaciones multilaterales de comercio. Termina revisando los acuerdos comerciales suscritos por Chile en los últimos años o actualmente en proceso de negociación.

Keith Christie analiza en su artículo la globalización de la economía mundial, la forma en que Canadá ha enfrentado esta nueva realidad y la importancia del NAFTA en este contexto. Describe y explica algunas características claves que tuvo el proceso de negociación del NAFTA al interior de Canadá, así como en las mesas de negociación tripartitas. Analiza también los logros y objetivos canadienses en el NAFTA. Estudia el origen, la negociación y las consecuencias de los Acuerdos Paralelos del NAFTA sobre medio ambiente y trabajo. Finaliza entregando un conjunto de conclusiones personales de gran interés para el futuro del NAFTA y sus potenciales nuevos socios.

Jorge Eduardo Navarrete analiza el proceso de apertura comercial en el hemisferio, y en el caso de México en particular. Describe por qué y cómo la economía mexicana pasó, en el lapso de un decenio, de ser una de las más cerradas del mundo a ser una de las más abiertas. Estudia el contexto de globalización y regionalización del comercio planetario en el que se está dando la liberalización comercial y la firma de tratados comerciales en las distintas regiones del mundo. Analiza las causas de la proliferación de acuerdos comerciales en los años recientes, *vis à vis* el desarrollo habido en el sistema multilateral de comercio. Concluye que en realidad no existe el falso dilema que algunos han planteado entre regionalismo y globalización, pudiendo ambos sistemas coexistir y reforzarse mutuamente. Termina señalando dos desafíos futuros importantes para el comercio hemisférico: primero, avanzar hacia un área hemisférica de libre comercio y, segundo, compatibilizar los regímenes de administración y operativos del creciente número de acuerdos comerciales en el hemisferio.

Silvia Correa explica en su artículo el fuerte énfasis medioambiental que tuvo la discusión del NAFTA en los EE.UU. Revisa críticamente los argumentos ambientalistas que se esgrimieron en las negociaciones del tratado y la influencia y efecto que ellos tuvieron para el NAFTA. Concluye presentando la manera en que la EPA enfrentó los argumentos que se levantaron en contra del NAFTA durante la etapa de negociación.

Héctor Assael analiza cómo la liberalización comercial en el hemisferio se da en un contexto internacional muy distinto del que predominó durante el modelo de proteccionismo comercial y sustitución de importaciones. Estudia las proposiciones centrales del llamado "regionalismo abierto", como estrategia comercial para el desarrollo futuro de la región. Finalmente, analiza el componente ambiental del NAFTA y sus implicancias para la estrategia de "regionalismo abierto".

La segunda parte del libro está dedicada a analizar las relaciones entre el comercio internacional y el medio ambiente. Incluye los trabajos de Eugenio Figueroa, Profesor del Departamento de Economía y Director del Centro de Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la Universidad de Chile; de Sergio Ardila, economista de la División de Medio Ambiente del Banco Interamericano de Desarrollo y Profesor visitante de la Universidad de Los Andes, Bogotá; de Gonzalo Biggs, Profesor de la Universidad Diego Portales y de la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile; y de Manuel Agosin, Profesor del Departamento de Economía y Director del Centro de Comercio Internacional y Desarrollo Económico de la Universidad de Chile.

Eugenio Figueroa analiza la importancia de la dimensión ambiental para el futuro de la política comercial de Chile. Estudia la relación entre la sustentabilidad del desarrollo, los estándares ambientales y la competitividad internacional del país. Explica los efectos ambientales positivos que podría tener la suscripción de acuerdos comerciales en el futuro. Analiza la importancia de financiar las inversiones que el país requiere en materias ambientales, y las restricciones que le imponen los países desarrollados con sus proteccionismos agrícolas. Concluye haciendo algunas recomendaciones sobre la forma en que el país debería invertir en preparar sus equipos y estrategias de negociación para los acuerdos comerciales que deberá discutir a futuro.

Sergio Ardila comienza su artículo presentando un marco de análisis para entender la relación entre crecimiento y medio ambiente, que extiende al análisis de la relación entre comercio internacional y medio ambiente. Estudia la evidencia en la literatura sobre las relaciones entre competitividad y regulación ambiental, y examina la relación entre estándares ambientales y localización industrial. Además, revisa el problema del comercio internacional de sustancias peligrosas. También presenta algunas reflexiones sobre los procesos de negociación de acuerdos comerciales y el medio ambiente. Finalmente, revisa los programas para resolver los problemas ambientales globales y sus dificultades operativas.

En su trabajo Gonzalo Biggs plantea por qué la cuestión ambiental es importante para los países en desarrollo en el contexto de los acuerdos comerciales que hoy se negocian. Pone énfasis en la necesidad de que en las negociaciones comerciales los países en desarrollo defiendan el principio de "responsabilidad diferenciada". Analiza los problemas de financiamiento de la inversión en protección ambiental que deben hacer los países en desarrollo, y los desafíos en materias de tecnología e inversión extranjera que estos países deben superar en el futuro.

La tercera parte del libro estudia la experiencia del NAFTA desde las visiones gubernamentales y no-gubernamentales tanto de Chile, como de EE.UU y México. Contiene los trabajos de Juan José Huerta, Ministro de la Embajada de México en Chile; de Rodrigo Prudencio, representante de la National Wildlife Federation de los EE.UU.; de Enrique Provencio, del Instituto Nacional de Ecología de México; y de Enrique Gallardo, de la Comisión Nacional del Medio Ambiente de Chile (CONAMA).

El artículo de Juan José Huerta considera que si bien el NAFTA y el Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental contribuyen a mejorar la protección del medio ambiente, el sistema de producción y consumo que se generaliza en la región tiende por sí mismo a la depredación de los recursos naturales y el medio ambiente. Concluye que deben hacerse los máximos esfuerzos para contrarrestar esa tendencia, lo que no es fácil cuando se enfrenta a casi cuatrocientos millones de ávidos consumidores.

En su trabajo Rodrigo Prudencio enfatiza la necesidad de que desde el principio de la negociación de un acuerdo comercial se involucre activamente a las organizaciones no-gubernamentales. Explica cómo las ONGs cumplen un rol fundamental en el logro de los objetivos ambientales de los acuerdos comerciales y por qué hay que trabajar en estrecha colaboración con ellas.

El trabajo de Enrique Provencio resume las principales disposiciones del NAFTA que involucran aspectos ambientales. Señala que al analizar estas disposiciones es indispensable leer más allá de la letra, ya que aquellas vinculadas al libre comercio o al flujo de inversiones implican procesos económicos que indudablemente tendrán impactos ambientales que escapan a los espacios de negociación trilateral.

Enrique Gallardo describe en su artículo la legislación y la institucionalidad ambientales en Chile. Explica y reconoce que tanto la legislación como la institucionalidad son meros componentes instrumentales de la gestión ambiental, la que debe tener objetivos fijos, precisos y claros.

La cuarta y última parte del libro analiza los impactos del comercio internacional sobre el medio ambiente y la economía en Chile. En ella se entregan los artículos de Claudio Huepe, Jefe de la Unidad Ambiental del Ministerio de Economía de Chile; de Carlos Oyarzún, de la empresa Bechtel Chile; de Leonel Sierralta, de la Corporación de la Madera (CORMA), de Chile; de Pedro Fernández del Comité Pro Defensa de la Flora y Fauna (CODEFF), de Chile; de Wilfredo Marcelo, Encargado de Relaciones Internacionales del Instituto de Ecología Política, de Chile; y de Francisco Sabatini, del Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), de Chile.

Claudio Huepe examina en su trabajo la experiencia ambiental del sector minero del país y enfatiza el rol de líder que le ha cabido al sector minero en lo que se refiere a la protección ambiental en Chile.

Carlos Oyarzún plantea en su artículo que un enfoque audaz puede disminuir notoriamente el impacto ambiental de las actividades económicas y puede lograr una operación muy económica y competitiva. Ilustra la forma de complementar las necesidades ambientales con las ventajas económicas describiendo y analizando el caso de la fundición de cobre.

En su trabajo Leonel Sierralta considera que la evidencia en otras regiones indica que no tienen fundamento los temores de que el NAFTA, y con ello el incremento en la actividad económica de Chile, generará crecientes impactos negativos sobre el medio ambiente nacional. Explica además, que el establecimiento de industrias contaminantes en países socios no es una tendencia observada en otros espacios económicos, y que el mercado libre contribuye a igualar no sólo los aranceles sino también las preferencias por calidad ambiental.

Pedro Fernández señala en su artículo que el importante aumento de la actividad comercial del país ha producido un fuerte impacto negativo sobre el medio ambiente y los recursos naturales. Ilustra los efectos negativos sobre el medio ambiente que ha generado el sistema exportador chileno en los bosques, en el sector frutícola, en el aire y el agua, en la salud, etc. Concluye que el NAFTA provocará un aumento de los efectos negativos que señala.

Wilfredo Marcelo hace presente en su trabajo el gran desconocimiento existente sobre el contenido del NAFTA. Explica que el contenido del acuerdo ya está dando lugar a distintas interpretaciones. Hace ver que posiblemente el NAFTA no tenga efectos positivos para Chile, ya que el país, a diferencia de México, concentra el 91 por ciento de las exportaciones en recursos naturales. Termina explicando que los recursos naturales, que

representan justamente el núcleo de los problemas ambientales en Chile, están excluidos del NAFTA.

El trabajo de Francisco Sabatini señala que el pronóstico de que la expansión en Chile de una economía exportadora fuertemente basada en la explotación de recursos naturales deterioraría seriamente el medio ambiente descansa en el supuesto errado de que el impacto ambiental negativo del desarrollo exportador es inevitable. Explica que el crecimiento del sector exportador está abriendo posibilidades de cambio que pueden conducir a grados apreciables de sustentabilidad ambiental del desarrollo. Concluye que se requiere de políticas de reforzamiento de los territorios donde se localizan las actividades de producción orientadas al comercio internacional.

El esfuerzo que esta publicación representa no habría llegado a feliz término sin el trabajo y el aporte de muchas personas. Debemos agradecer primeramente, y en forma muy especial, a Gabriele Janecki y Kevin Levy, quienes fueron los motores en la organización e implementación del seminario internacional que dio origen a este libro. Para la realización de ese seminario también fue importante la colaboración prestada por la Cámara Chileno Norteamericana de Comercio (AMCHAM) y el Banco Interamericano de Desarrollo.

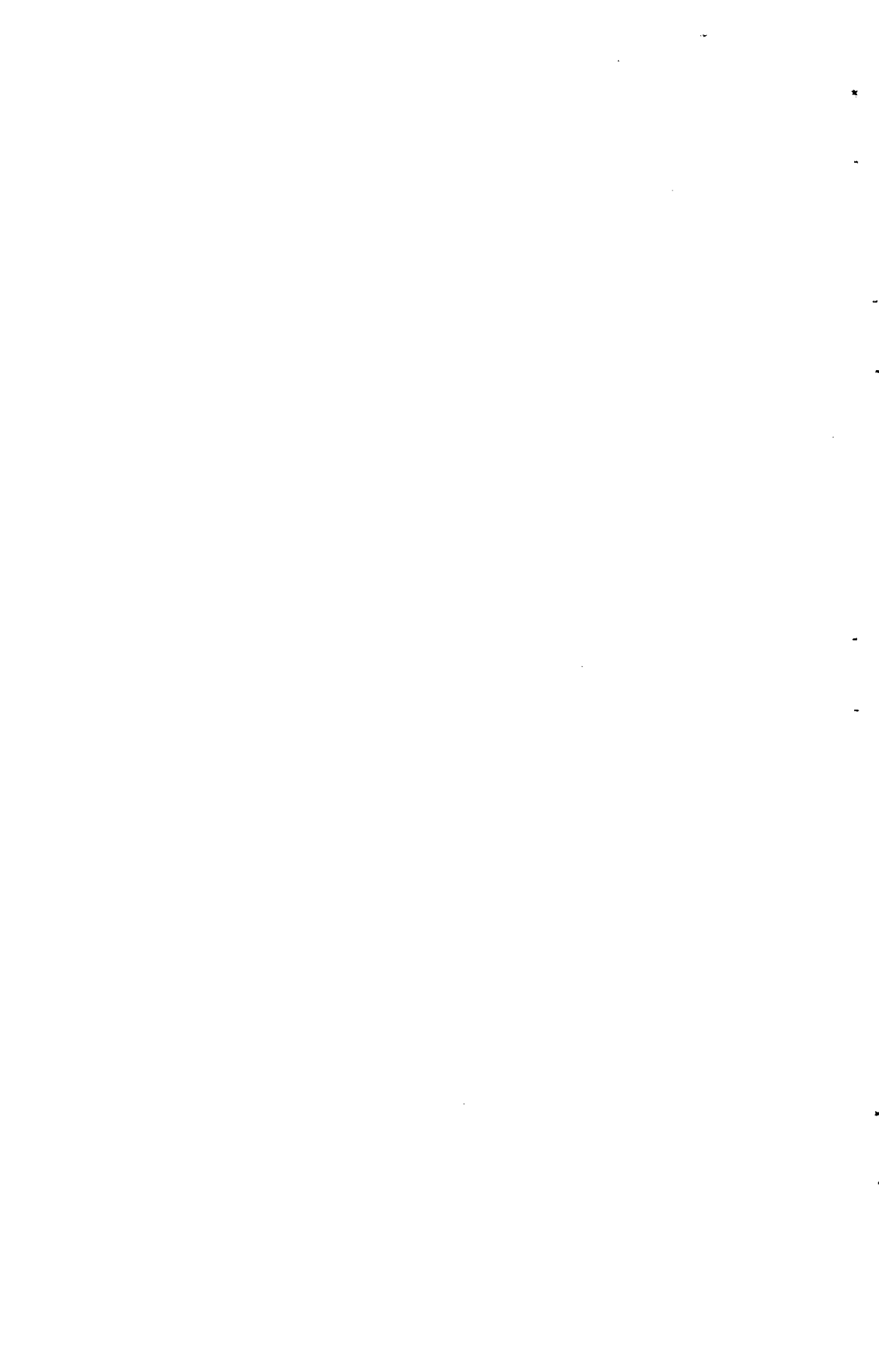
El apoyo financiero de la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID) y del Proyecto CEPAL/GTZ "Políticas para la Gestión Ambientalmente Adecuada de los Residuos" fue fundamental para la publicación de este libro.

Asimismo, en la diagramación, trabajo artístico, edición e impresión de este libro colaboraron Fernando Contreras, Kirsten Kneuer, Luz Riveros y Angélica Villalobos.

Marianne Schaper H.
División de Medio Ambiente
y Asentamientos Humanos
CEPAL

Eugenio Figueroa B.
Centro de Economía de los Recursos
Naturales y el Medio Ambiente
Universidad de Chile

Santiago, enero de 1995.



RESUMEN EJECUTIVO

Este libro presenta los trabajos del Seminario "El Tratado de Libre Comercio de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", que se realizó en Santiago los días 29 y 30 de marzo de 1994, organizado por el Centro de Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la Universidad de Chile (CENRE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). En un esfuerzo que desde entonces se prolongó por más de ocho meses, se transcribió desde las cintas de grabación y se recopiló el abundante material producido en el seminario. Una parte importante de los expositores actualizaron y extendieron sus trabajos, y se editaron los diecinueve artículos y cuatro cuerpos de comentarios que conforman este volumen.

Esta publicación pretende aportar a la comunidad de Chile y de Latino América y el Caribe la visión, el análisis y la experiencia de distinguidos académicos, profesionales, políticos, funcionarios de los gobiernos y miembros de los equipos negociadores de los países del NAFTA, y representantes de ONGs ambientalistas de Chile, Canadá, EE.UU. y México.

El libro se divide en cuatro partes. La primera parte está destinada al análisis de la economía política del NAFTA y otros acuerdos comerciales; en ella se entregan los artículos de Sebastián Sáez, Asesor del Ministro de Hacienda de Chile; de Keith Christie, Director de Política Comercial del Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá y miembro del equipo negociador canadiense ante el NAFTA; de Jorge Eduardo Navarrete, Embajador de México en Chile; de Silvia Correa, Directora del Programa Latinoamericano de la Agencia de Protección Ambiental de los EE.UU. (EPA) y miembro del equipo negociador de su país ante el NAFTA; y de Héctor Assael, Director de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL.

El trabajo de Sebastián Sáez revisa los fundamentos conceptuales y las realidades prácticas que han orientado y condicionado el diseño de la política comercial de Chile desde hace décadas. Analiza además, la conveniencia para Chile y la eficiencia relativa del NAFTA y otros acuerdos de integración *vis à vis* las negociaciones multilaterales de comercio. Termina revisando los acuerdos comerciales suscritos por Chile en los últimos años o actualmente en proceso de negociación.

Keith Christie analiza la globalización de la economía mundial, la forma en que Canadá ha enfrentado esta nueva realidad y la importancia del NAFTA en este contexto. Describe y explica algunas características claves que tuvo el proceso de negociación del NAFTA al interior de Canadá, así como en las mesas de negociación tripartitas. Analiza también los logros y objetivos canadienses en el NAFTA. Estudia el origen, la negociación y las consecuencias de los Acuerdos Paralelos del NAFTA sobre medio ambiente y trabajo.

Jorge Eduardo Navarrete analiza el proceso de apertura comercial en el hemisferio y en México. Describe por qué y cómo la economía mexicana pasó, en el lapso de un decenio, de ser una de las más cerradas del mundo a ser una de las más abiertas. Estudia el contexto de globalización y regionalización del comercio planetario en el que se está

dando la liberalización comercial y la firma de tratados comerciales en las distintas regiones del mundo. Analiza las causas de la proliferación de acuerdos comerciales en los años recientes, *vis à vis* el desarrollo del sistema multilateral de comercio. Expresa que en realidad es el falso dilema entre regionalismo y globalización, pudiendo ambos sistemas coexistir y reforzarse mutuamente. Señala dos desafíos futuros importantes para el comercio hemisférico: avanzar hacia un área hemisférica de libre comercio; y compatibilizar la administración y operación del creciente número de acuerdos comerciales en el hemisferio.

Silvia Correa explica en su artículo el fuerte énfasis medioambiental que tuvo la discusión del NAFTA en los EE.UU. Revisa críticamente los argumentos ambientalistas que se esgrimieron en las negociaciones del tratado y la influencia y efecto que ellos tuvieron para el NAFTA. Concluye presentando la manera en que la EPA enfrentó los argumentos que se levantaron en contra del NAFTA durante la etapa de negociación.

Héctor Assael analiza cómo la liberalización comercial en el hemisferio se da en un contexto internacional muy distinto del que predominó durante el modelo de proteccionismo comercial y sustitución de importaciones. Estudia las proposiciones centrales del llamado "regionalismo abierto", como estrategia comercial para el desarrollo futuro de la región. Finalmente, analiza el componente ambiental del NAFTA y sus implicancias para la estrategia de "regionalismo abierto".

La segunda parte del libro está dedicada a analizar las relaciones entre el comercio internacional y el medio ambiente. Incluye los trabajos de Eugenio Figueroa, Profesor del Departamento de Economía y Director del Centro de Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la Universidad de Chile; de Sergio Ardila, economista de la División de Medio Ambiente del Banco Interamericano de Desarrollo y Profesor visitante de la Universidad de Los Andes, Bogotá; de Gonzalo Biggs, Profesor de la Universidad Diego Portales y de la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile; y de Manuel Agosin, Profesor del Departamento de Economía y Director del Centro de Economía Internacional y Desarrollo de la Universidad de Chile.

Eugenio Figueroa analiza la importancia de la dimensión ambiental para el futuro de la política comercial de Chile. Estudia la relación entre la sustentabilidad del desarrollo, los estándares ambientales y la competitividad internacional del país. Explica los efectos ambientales que podría tener la suscripción de acuerdos comerciales en el futuro. Analiza la importancia de financiar las inversiones que el país requiere en materias ambientales, y las restricciones que le imponen los países desarrollados con sus proteccionismos agrícolas. Hace algunas recomendaciones sobre la inversión que debería hacer el país para preparar sus equipos y estrategias de negociación para los acuerdos comerciales que deberá discutir a futuro.

Sergio Ardila presenta un marco analítico para entender la relación entre crecimiento y medio ambiente, que extiende al estudio de la relación entre comercio internacional y medio ambiente. Estudia la evidencia en la literatura sobre las relaciones entre competitividad y regulación ambiental, y examina la relación entre estándares ambientales y localización industrial. Además, revisa el problema del comercio internacional de sustancias peligrosas. También presenta algunas reflexiones sobre los procesos de

negociación de acuerdos comerciales y el medio ambiente. Finalmente, revisa los programas para resolver los problemas ambientales globales y sus dificultades operativas.

Gonzalo Biggs plantea por qué la cuestión ambiental es importante para los países en desarrollo en el contexto de los acuerdos comerciales que hoy se negocian. Pone énfasis en la necesidad de que en las negociaciones comerciales los países en desarrollo defiendan el principio de "responsabilidad diferenciada". Analiza los problemas de financiamiento de la inversión en protección ambiental que deben hacer los países en desarrollo, y los desafíos en materias de tecnología e inversión extranjera que estos países deben superar en el futuro.

La tercera parte del libro estudia la experiencia del NAFTA desde las visiones gubernamentales y no-gubernamentales tanto de Chile, como de EE.UU y México. Contiene los trabajos de Juan José Huerta, Ministro de la Embajada de México en Chile; de Rodrigo Prudencio, representante de la National Wildlife Federation de los EE.UU.; de Enrique Provencio, del Instituto Nacional de Ecología de México; y de Enrique Gallardo, de la Comisión Nacional del Medio Ambiente de Chile (CONAMA).

Juan José Huerta considera que si bien el NAFTA y el Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental contribuyen a mejorar la protección del medio ambiente, el sistema de producción y consumo que se generaliza en la región tiende por sí mismo a la depredación de los recursos naturales y el medio ambiente. Concluye que deben hacerse los máximos esfuerzos para contrarrestar esa tendencia, lo que no es fácil cuando se enfrenta a casi cuatrocientos millones de ávidos consumidores.

Rodrigo Prudencio enfatiza la necesidad de que desde el principio de la negociación de un acuerdo comercial se involucre activamente a las organizaciones no-gubernamentales. Explica cómo las ONGs cumplen un rol fundamental en el logro de los objetivos ambientales de los acuerdos comerciales y por qué hay que trabajar en estrecha colaboración con ellas.

Enrique Provencio resume las principales disposiciones del NAFTA que involucran aspectos ambientales. Señala que se deben analizar cuidadosamente estas disposiciones, ya que aquellas vinculadas al libre comercio o al flujo de inversiones implican procesos económicos que indudablemente tendrán impactos ambientales que escapan a los espacios de negociación trilateral.

Enrique Gallardo describe la legislación y la institucionalidad ambientales en Chile. Explica y reconoce que tanto la legislación como la institucionalidad son meros componentes instrumentales de la gestión ambiental, la que debe tener objetivos fijos, precisos y claros.

La cuarta y última parte del libro analiza los impactos del comercio internacional sobre el medio ambiente y la economía en Chile. En ella se entregan los artículos de Claudio Huepe, Jefe de la Unidad Ambiental del Ministerio de Minería de Chile; de Carlos Oyarzún, de la empresa Bechtel Chile; de Leonel Sierralta, de la Corporación de la Madera (CORMA), de Chile; de Pedro Fernández del Comité Pro Defensa de la Flora y Fauna (CODEFF), de Chile; de Wilfredo Marcelo, Encargado de Relaciones

Internacionales del Instituto de Ecología Política, de Chile; y de Francisco Sabatini, del Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), de Chile.

Claudio Huepe examina en su trabajo la experiencia ambiental del sector minero del país y enfatiza el rol de líder que le ha cabido a este sector en la protección ambiental en Chile.

Carlos Oyarzún plantea en su artículo que un enfoque audaz puede disminuir notoriamente el impacto ambiental de las actividades económicas y puede lograr una operación muy económica y competitiva. Ilustra la forma de complementar las necesidades ambientales con las ventajas económicas describiendo y analizando el caso de la fundición de cobre.

Leonel Sierralta considera que la evidencia en otras regiones indica que no tienen fundamento los temores de que el NAFTA generará crecientes impactos negativos sobre el medio ambiente nacional. Explica además, que el establecimiento de industrias contaminantes en países socios no es una tendencia observada en otros espacios económicos, y que el mercado libre contribuye a igualar no sólo los aranceles sino también las preferencias por calidad ambiental.

Pedro Fernández señala que el importante aumento de la actividad comercial del país ha producido un fuerte impacto negativo sobre el medio ambiente y los recursos naturales. Ilustra los efectos negativos sobre el medio ambiente que ha generado el sistema exportador chileno. Concluye que el NAFTA provocará un aumento de los efectos negativos que indica.

Wifredo Marcelo hace presente el gran desconocimiento existente sobre el NAFTA. Explica que el contenido del acuerdo ya está dando lugar a distintas interpretaciones. Hace ver que posiblemente el NAFTA no tenga efectos positivos para Chile, ya que el país concentra el 91 por ciento de sus exportaciones en recursos naturales. Termina explicando que los recursos naturales, que representan justamente el núcleo de los problemas ambientales en Chile, están excluidos del NAFTA.

Francisco Sabatini señala que el pronóstico de que la expansión en Chile de una economía exportadora fuertemente basada en la explotación de recursos naturales deterioraría seriamente el medio ambiente descansa en el supuesto errado de que el impacto ambiental negativo del desarrollo exportador es inevitable. Explica que el crecimiento del sector exportador está abriendo posibilidades de cambio que pueden conducir a grados apreciables de sustentabilidad ambiental del desarrollo. Concluye que se requiere de políticas de reforzamiento de los territorios donde se localizan las actividades de producción orientadas al comercio internacional.

Marianne Schaper H.
División de Medio Ambiente
y Asentamientos Humanos
CEPAL

Eugenio Figueroa B.
Centro de Economía de los Recursos
Naturales y el Medio Ambiente
Universidad de Chile

Santiago, enero de 1995.

CONTENIDO

Página

PARTE I

**LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL NAFTA Y
DE OTROS ACUERDOS COMERCIALES**

1

**Sebastián Sáez
Keith H. Christie
Jorge Eduardo Navarrete
Silvia Correa
Héctor Assael**

PARTE II

**LAS RELACIONES ENTRE EL COMERCIO
INTERNACIONAL Y EL MEDIO AMBIENTE**

51

**Eugenio Figueroa
Sergio Ardila
Gonzalo Biggs
Manuel Agosin**

PARTE III

**LA EXPERIENCIA DEL NAFTA: VISIONES
GUBERNAMENTALES Y NO-GUBERNAMENTALES**

101

**Juan José Huerta
Rodrigo Prudencio
Enrique Provencio
Enrique Gallardo**

PARTE IV

**LOS IMPACTOS DEL NAFTA Y EL COMERCIO
INTERNACIONAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE
Y LA ECONOMÍA EN CHILE**

149

**Claudio Huepe
Carlos Oyarzún
Leonel Sierralta
Pedro Fernández
Wilfredo Marcelo
Francisco Sabatini**



PARTE I

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL NAFTA Y DE OTROS ACUERDOS COMERCIALES

1. **Una Visión desde el Gobierno de Chile.**
Sebastián Sáez; Asesor del Ministro de Hacienda de Chile.
2. **Una Visión desde el Gobierno de Canadá.**
Keith H. Christie; Director de Política Comercial y Económica,
Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá,
Ottawa.
3. **Una visión desde el Gobierno de México.**
Jorge Eduardo Navarrete; Embajador de México en Chile.
4. **Una Visión desde el Gobierno de los Estados Unidos de Norteamérica.**
Silvia Correa; Directora del Programa Latinoamericano, Agencia de
Protección Ambiental (EPA), Washington, D.C.,
5. **La Integración Económica en el Contexto Latinoamericano.**
Héctor Assael; Director de la División de Comercio Internacional,
Transporte y Financiamiento, CEPAL.
6. **Comentarios.**



LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL NAFTA Y DE OTROS ACUERDOS COMERCIALES: UNA VISIÓN DESDE EL GOBIERNO DE CHILE¹

Sebastián Sáez²

Referirse a la economía política de los acuerdos del libre comercio desde la perspectiva del gobierno de Chile obliga a revisar, en primer término, lo que fue la política comercial de Chile hasta la asunción del presidente Aylwin en Marzo de 1990. Después de hacer esto, revisaremos las premisas bajo las cuales ha sido abordada la política comercial de Chile en el contexto de las líneas generales de la política de la presente administración.

La estrategia de desarrollo económico seguida por Chile hasta comienzos de la década del noventa estuvo orientada fundamentalmente hacia una creciente internacionalización de la economía, el principal instrumento utilizado para alcanzar este objetivo fue una política de apertura unilateral no discriminatoria, que explica, junto a otros factores que no es el caso analizar en esta ocasión, una significativa expansión y diversificación de las exportaciones chilenas, tanto en términos de productos como de mercados de destino. En la actualidad la participación de las exportaciones del producto interno bruto del país alcanza a más de un 35 por ciento, a fines de la década del 60 era de sólo un 11 por ciento. Si bien existen consenso en que la apertura unilateral fue una condición necesaria para el desarrollo de una economía pequeña como la chilena, e incluso de que tal apertura debe profundizarse, se estima también que hoy no es suficiente garantía para la continua expansión comercial del país, ni para enfrentar todos los nuevos desafíos económicos, cada vez más complejos y diversos, que se plantean a futuro. Pueden mencionarse al menos dos importantes desafíos: por una lado, la necesidad de fomentar exportaciones con mayor valor agregado, basadas en nuestras ventajas comparativas, estimular exportaciones de servicios, especialmente profesionales, financieros y de telecomunicaciones, y profundizar y garantizar el proceso de inversión de Chile en el exterior, que es un fenómeno reciente de los últimos cuatro años. Por otro lado, asegurar

¹ Este trabajo corresponde a una versión revisada por el autor de la presentación en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", Universidad de Chile/CEPAL; marzo 29 y 30 de 1994, Santiago, Chile.

² Asesor del Ministro de Hacienda de Chile.

bajo reglas claras y transparentes un mayor acceso para los productos del país a los distintos mercados de destino, continuamente amenazados por las tendencias proteccionistas, estructuras arancelarias escalonadas, o la conformación de bloques económicos excluyentes.

El escenario internacional ideal para el desarrollo económico de Chile es la estructuración de un sistema multilateral de comercio fuerte, con normas y disciplinas aplicables para todos, que aseguren un clima predecible para los negocios. El multilateralismo se encuentra limitado como lo mostraron las prologadas negociaciones de la Ronda Uruguay por la voluntad y el compromiso de las llamadas partes contratantes por alcanzar acuerdos y cumplir sus obligaciones internacionales. Un país pequeño como Chile abierto al exterior tiene una limitada capacidad de influir en esos procesos, y se ve enfrentado a un orden económico internacional que diseñan otros. Las ideas generales expuestas anteriormente llevaron a la administración Aylwin a adoptar una política de carácter complementario, la que contempla la suscripción de acuerdos de libre comercio con aquellos países que estén dispuestos a asumir reglas y niveles de apertura similares a los que presenta la economía chilena, y que no descarta la posibilidad de profundizar la apertura unilateral .

En la estrategia expuesta existen diversos elementos subyacentes importantes de destacar. En primer lugar la estrategia internacional debe ser un reflejo de las políticas económicas internas. La inflación externa del país debe ser coherente, no necesariamente idéntica, con las políticas que se aplican internamente. Si el sector productivo nacional está sujeto a determinadas reglas debe procurarse estrechar vínculos con aquellos países que comparten esos principios y los aplican, de manera que el sector productivo nacional trabaje con reglas equivalentes.

En segundo lugar se observa la superación de la dicotomía norte-sur. La experiencia reciente demuestra que en el plano de las relaciones comerciales pueden darse coincidencias entre los países en desarrollo y los países desarrollados en determinados planos y áreas de interés. Asimismo, se ha demostrado que los intereses entre los países en desarrollo resultan ser muchas veces contradictorios e incompatibles entre sí, esto rompe la dicotomía que dividió las relaciones económicas externas en dos polos: el norte y el sur. El proceso de apertura de los países en desarrollo y el resurgimiento de presiones proteccionistas en diversos países industrializados ha permitido que países del primer y tercer mundo se vinculen en pos de mercados abiertos y reglas claras y transparentes, aplicables a todos por igual, independientemente del tamaño relativo de sus economías o de sus niveles de desarrollo. Dos ejemplos de lo anterior han sido la experiencia del Grupo CAIRNS, que articuló los esfuerzos

de países desarrollados y en desarrollo en pos de la apertura del comercio agrícola durante las negociaciones del GATT, y el APEC, que constituye una expresión mejor estructurada de esa nueva realidad. Este es un camino reciente imperfecto, pero que provee de un nuevo enfoque que debe ser incorporado en el análisis. Así, la estrategia de comercio exterior de Chile no está hoy en día, y no debe estar, determinada sólo por el nivel de desarrollo o la ubicación geográfica del país.

El tercer elemento es que debe mantenerse una estrategia de inserción internacional realista; debe reconocerse que no siempre es posible resolver las diferencias comerciales a través de integración económica. Esto, en primer lugar, porque no es necesario. En efecto, siendo Chile miembro de organismos internacionales, debe recurrir a ellos para hacer valer sus derechos. Chile debe aprender a utilizar en forma intensiva este recurso porque permite des-bilateralizar los conflictos pidiéndole a terceros que los resuelvan, lo que evita la confrontación directa. En segundo, lugar la integración económica no siempre es posible. ¿Qué sucede si un país de importancia para Chile no contempla en su estrategia comercial formar parte de bloques o integrarse con otros países?, o ¿si ello resulta incompatible con su política comercial?. De allí que se debe contemplar una estrategia comercial flexible, que no se base en un único instrumento y que responda a una visión realista.

Es también interesante plantear las siguientes preguntas. ¿Son los diversos procesos de integración, incluido el NAFTA, los mecanismos más eficientes de apertura comercial?; ¿cuáles son realmente las ventajas de estos acuerdos, vis a vis las negociaciones multilaterales de comercio?

La primera pregunta pretende analizar el verdadero alcance de los acuerdos de libre comercio. Se argumenta que estos tienen como principal objetivo liberalizar las transacciones comerciales, de bienes, de servicios y movimientos de factores en forma más completa y profunda. Interesa analizar en qué medida los acuerdos de libre comercio han efectivamente ido más allá en materia de apertura comercial de lo que hubiera sido la situación frente a negociaciones multilaterales de comercio. Como existe un gran número de experiencias que no es posible analizar aquí, se concentrará la atención en las principales: la Unión Europea, la relación EFTAUnión Europea y el reciente NAFTA.

Una de las principales críticas que enfrenta el sistema multilateral de comercio especialmente después de la difícil experiencia de las negociaciones de la Ronda Uruguay, han sido su incapacidad de conducir a un libre comercio mundial. En efecto, el comercio agrícola, de textiles y vestuario,

del acero, de los automóviles y la proliferación de medidas denominadas de zona gris favorecen los argumentos de que el sistema multilateral de comercio no ha sido efectivo para promover el libre comercio. Esto lleva a concluir que un acuerdo comercial entre grupos de países sería más efectivo para promover el libre comercio. Sin embargo, la experiencia internacional demuestra que, normalmente, aquellos sectores que bajo las reglas del sistema multilateral de comercio se encuentran eximidos de las disciplinas generales mantienen sus privilegios dentro de los mismos acuerdos de libre comercio. Por ejemplo: el sector agrícola dentro de la Unión Europea es uno de los sectores que ha mantenido un tratamiento especial desde la suscripción del tratado de Roma y cada país miembro debe someter su agricultura a dichas reglas. Lo mismo ocurre con el sector textil y de vestuario, regulado desde la década de los 1960 por el Acuerdo Multifibra. En síntesis, se puede argumentar que hasta el año 1986 las reglas aplicables al comercio intracomunitario no eran significativamente más abiertas que las contenidas en el propio GATT. Esto es uno de los principales argumentos que llevaron a las políticas que han dado forma a la actual estructura Unión Europea.

Sin embargo, debe reconocerse que la Europa de 1992, sin lugar a dudas, constituye un marco de libre comercio intracomunitario inédito en el plano multilateral. Las dudas surgen más bien cuando se analizan las relaciones de la Unión Europea respecto a terceros países y el, cómo contribuirá ésta en la futuro a una mayor liberalización comercial internacional.

De acuerdo con ciertos autores, el tratado que constituyó la EFTA ha sido más efectivo para liberalizar el comercio entre miembros, aún cuando el modelo ampliado es muy similar a las reglas generales contenidas en el GATT. Una vez más, no existen compromisos para liberalizar el comercio agrícola. Si se analiza por otra parte el Tratado de Libre Comercio que regula las transacciones comerciales entre los países miembros de la EFTA y la Unión Europea, este excluye específicamente al sector agrícola. Este tratado será superado por la incorporación de los miembros de la EFTA a la Unión Europea, proceso actualmente en curso. Por otra parte las reglas de origen aplicables al comercio EFTA-Unión Europea resultan tan costosas y complicadas de administrar que se ha estimado que un 25 por ciento de las exportaciones con derecho a ingresar libre de aranceles a la Unión Europea prefieren pagar el arancel de nación más favorecida antes que pasar por el proceso de demostración del origen.

Todo ello indica que la apertura comercial debe ser analizada dentro de todos los elementos constitutivos de los acuerdos, siendo las reglas de origen un buen indicador de la voluntad para abrir los sectores y crear comercio.

Al analizar la estructura del NAFTA, se llega nuevamente al mismo tipo de conclusiones. El capítulo referido a comercio agrícola no va mucho más allá de lo que fueron las negociaciones de la Ronda Uruguay. Es más, existen frecuentes referencias a las posibles modificaciones del mismo a la luz del resultado de las conversaciones del GATT. En el sector de textil y de confecciones, las reglas de origen responden fuertemente a los intereses y realidades de cada país. Por último, si se analiza la regla de origen que regula el comercio de vehículos es difícil entender las razones técnicas que explican las modificaciones respecto del Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Estados Unidos; más difícil aún es entender el porcentaje del contenido local que alcanza a 62,5 por ciento aplicable al comercio del sector automotriz. Debe reconocerse, sin embargo, los avances en la aproximación general que hubo en las normas aplicables a la determinación de origen en el NAFTA; estos avances agregan mayor certidumbre y evitan la discrecionalidad y la influencia de un número mayor de grupos de presión afectados por el Acuerdo. Sin embargo, las reglas de origen tendrán un importante efecto de desviación de comercio en distintos sectores.

¿Cuáles son, en este contexto, las ganancias de suscribir acuerdos de libre comercio si sus resultados prácticos no difieren significativamente de las negociaciones multilaterales? Por supuesto, la respuesta depende de cada país. Sin embargo, parece que existen las siguientes ventajas. El NAFTA es sin lugar a dudas un avance en el tratamiento de temas nuevos respecto, no sólo del existente, sino que además respecto de los resultados de la reciente Ronda Uruguay. Esto es especialmente correcto en el campo de las inversiones, de servicios en general y de servicios financieros, en particular. Aunque, lamentablemente, se encuentran importantes sectores de servicios fuera del acuerdo; curiosamente: telecomunicaciones básicas, transporte marítimo y transporte aéreo. Asimismo, parece que la experiencia europea en cuanto a las garantías que otorga contar con un tribunal supranacional, la Corte Europea de Justicia, para resolver controversias en forma efectiva, es uno de los principales avances respecto a los sistemas de solución de controversias multilaterales. Por otra parte, los trabajos europeos en otras áreas que afectan el comercio, especialmente políticas de competencia, armonización de estándares, etc., constituyen avances significativos respecto a lo que se ha logrado en el campo multilateral de comercio.

¿Cuál ha sido la experiencia chilena reciente? Chile ha suscrito acuerdos de libre comercio con México, Venezuela y Colombia. Ha suscrito acuerdos de complementación económica con Argentina y Bolivia, y se encuentran en marcha los trabajos previos para llevar adelante una negociación con Ecuador y posiblemente con MERCOSUR. Como es sabido, Chile cuenta con una política comercial neutra, tanto en términos sectoriales como dentro de los

sectores. Esto se traduce en la aplicación de un arancel bajo y uniforme de un 11 por ciento, aplicable al conjunto de las importaciones. Asimismo, este régimen comercial está exento de medidas noarancelarias. En este último caso, la norma tiene rango constitucional. Las excepciones a esta regla general la constituyen las actividades agrícolas afectadas al régimen de bandas de precios: azúcar, trigo y oleaginosas. Sin embargo, los aranceles aplicables a estos productos están acotados por el arancel del 35 por ciento consolidado en 1979, durante la Ronda de Tokio del GATT. Este es un punto de partida necesario para entender el enfoque seguido por Chile en los acuerdos de libre comercio negociados hasta ahora. Se ha procurado mantener esta neutralidad de la política comercial. Es por ello que prácticamente todo el universo de las partidas arancelarias están incluidas en los acuerdos. Desde la entrada en vigor de los mismos, se contempla la inmediata eliminación de medidas no-arancelarias, que afectan el comercio bilateral de bienes, definidas éstas en términos muy amplios. Como existían previamente acuerdos bilaterales de alcance parcial que cubren un número determinado de productos con estos países, éstos son inmediatamente incorporados al acuerdo. En el lenguaje de ALADI esto se denomina el reconocimiento del patrimonio histórico.

Una segunda lista de productos constituyen el programa de desgravación general. Contempla una desgravación uniforme y lineal de cuatro años, al cabo de los cuales el arancel cae a cero. Aquí se recoge la inmensa mayoría de las partidas del arancel aduanero. Una tercera lista recoge las que pueden llamarse las "sensibilidades sectoriales". En ellas se incluyen aquellas actividades que por efectos del acuerdo, pueden sufrir un proceso de ajuste que requiere ser suavizado. Estos productos se desgravan en un período de seis años; al cabo de los cuales, quedan plenamente incorporados a las reglas generales del acuerdo, es decir no enfrentan barreras arancelarias ni no-arancelarias de tipo alguno.

Por último, existe una cuarta lista de productos, integrada por aquellas mercancías que no se registrarán por las disposiciones generales del acuerdo. Para evitar presiones de grupos específicos, los criterios para integrar estos productos son definidos previamente y puestos en conocimiento de los sectores productivos nacionales. Esta lista se elabora previa comprobación de los siguientes factores que deben explicar o intervenir en los resultados actuales o futuros de la actividad; en primer lugar, la existencia de distorsiones generalizadas en el mercado mundial que justifican que estos sectores gocen de un tratamiento excepcional en el régimen de comercio general vigente. Este es el caso de los productos agrícolas con bandas de precio, los cuales no se rigen por la regla general aplicable al resto de las actividades productivas en Chile.

Segundo, la existencia de una práctica activa de subsidios en el país de origen de las mercancías, que no puede ser abordada a través de los mecanismos para corregir prácticas desleales al comercio. Como es general, algunos países mantienen políticas de precios públicos que constituyen subsidios, situación que es muy ineficiente o difícil de abordar con los mecanismos corrientes contemplados en el código de subsidios del GATT. Esto explica la incorporación de determinados productos en la lista de exclusiones de los acuerdos.

Tercero, productos que intervengan en forma importante en políticas de interés general para el país. En el caso de Chile, estos son productos derivados de la energía, por cuanto su inclusión en este tipo de acuerdos interviene en la política energética general vigente en el país.

Por último, se incluyen en esta lista aquellos productos o sectores que estén seriamente afectados por un proceso de ajuste estructural no originado en situaciones de competencia desleal, en el que ha debido intervenir el gobierno activamente. En el caso de Chile, el sector específico es el de la minería del carbón, que se encuentra en una grave crisis en que el Estado ha debido aportar recursos para colaborar en su ajuste. Estos criterios permitieron elaborar, y han permitido elaborar en forma sistemática, lo que constituye la lista de excepciones en los acuerdos de libre comercio que ha suscrito Chile. En el caso del acuerdo de libre comercio suscrito con México, las partidas arancelarias no constituidas son solamente alrededor de 100, dentro de un universo de 6 mil.

Esto ha permitido incorporar en los acuerdos la mayor parte de los sectores productivos nacionales, constituyéndose así tratados que son hoy en día un precedente en la región.

Las reglas de origen aplicables al comercio bilateral son las de ALADI, que exigen un 50 por ciento de contenido nacional en el producto beneficiado por las disposiciones del acuerdo. La regla es uniforme para todos los sectores, e incluso en el sector automotriz es menos exigente. En el caso del Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y México alcanza al 32 por ciento; es decir, cuando las reglas de origen son distintas de la regla general tienden a ser menos exigentes, al contrario de lo que se observa en otros acuerdos.

Otro aspecto que parece relevante de ser señalado es que la estructura y reglas generales de los acuerdos son similares. Esto tiene por objetivo facilitar su administración y evitar la proliferación de reglas que finalmente conduzcan a crear una burocracia alrededor de los acuerdos comerciales. Por otra parte, estos acuerdos han adoptado un sistema de solución de

controversias vinculante para las partes que utilizó como modelo tanto la experiencia del GATT, como el sistema contemplado en el Acuerdo de Libre Comercio Canadá-Estados Unidos. Por último, si se analizan los acuerdos suscritos por Chile, llama la atención la sencillez de los mismos, especialmente si se consideran los modelos recientemente negociados, el NAFTA en particular. La razón de ello, en primer lugar, fue el interés del gobierno del Presidente Aylwin por estimular rápidamente los lazos comerciales con los países de la región que se encontraban muy por debajo de las reales potencialidades. En segundo lugar, recoger la experiencia latinoamericana desde la creación de la ALALC hasta la ALADI; tratado extremadamente ambiciosos que fueron poco efectivos en crear comercio.

La experiencia de estos cuatro años ha sido notable. El crecimiento del comercio bilateral de Chile con México ha sido especialmente dinámico, alcanzando a un 29 por ciento promedio anual desde 1990. La diversificación del comercio ha sido igualmente notable. Algo semejante se puede concluir de las cifras del comercio con Argentina. El acuerdo suscrito con Venezuela sólo entró a regir a mediados del año 1993, por lo que no es posible extraer resultados del mismo todavía. Igualmente, el acuerdo vigente con Colombia sólo entró a regir en el mes de enero pasado.

Parece conveniente concluir señalando que el interés expresado por el actual gobierno de Chile, una vez despejado el escenario internacional, con la conclusión de la Ronda Uruguay del GATT, con la aprobación del NAFTA y con el próximo ingreso de Chile al APEC, es profundizar los acuerdos suscritos en la región, incorporando nuevos temas, especialmente inversión y servicios, y suscribir acuerdos con otros países fuera de la región que permitan asegurar un acceso más transparente y disminuir los riesgos de guerras comerciales aún vigentes por las disputas no resueltas en el contexto de la Ronda Uruguay del GATT.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL NAFTA Y DE OTROS ACUERDOS COMERCIALES: UNA VISIÓN DESDE EL GOBIERNO DE CANADÁ¹

Keith H. Christie²

Quisiera empezar a tratar un tema tan actual como es el Tratado de Libre Comercio entre México, Estados Unidos y Canadá, analizando primeramente su contexto netamente económico tanto global como doméstico. Luego explicaré como el equipo canadiense se preparó para negociar, porque este aspecto contiene ciertas lecciones que tal vez sean apropiadas para los que se interesen en futuras incorporaciones al NAFTA. También describiré los objetivos de Canadá al entrar en la negociación y los resultados obtenidos siempre desde una perspectiva canadiense. La penúltima parte de mi exposición tratará de los acuerdos paralelos que negociamos trilateralmente entre marzo y agosto del año pasado. Terminaré con algunas reflexiones personales sobre la naturaleza de nuestra experiencia de los tres últimos años.

La globalización de la economía mundial

Primero es importante enfocar nuestra acción como país dentro de un contexto de la globalización económica. Esta globalización es el contexto imprescindible para entender la importancia del NAFTA. Ella tiene un impacto enorme y creciente sobre todas nuestras economías, nos obliga a todos a ponernos más ágiles, a mirar hacia afuera.

Tres son los factores determinantes para entender esta globalización. Primero, avances impresionantes relacionados con el transporte y nuevas tecnologías en el sector de telecomunicaciones; segundo, la mayor liberalización del comercio de bienes y servicios y del movimiento de capitales tanto en países industrializados como en los países de América Latina y Asia; y, tercero el fin del imperio soviético y el abandono del modelo dirigista de Europa del Este y la antigua Unión Soviética.

¹ Este trabajo corresponde a una versión especialmente editada por este libro de la presentación que hiciera el autor en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", Universidad de Chile/CEPAL; marzo 29 y 30 de 1994, Santiago, Chile.

² Director de la Política Comercial y Económica, Ministerio de Relaciones Exteriores de Canadá

¿Cuáles han sido las características fundamentales de esta globalización?
El volumen de exportaciones y bienes ha crecido más rápidamente que la producción mundial desde los años sesenta; desde 1985 inclusive, el valor de las exportaciones ha crecido 60 por ciento más rápidamente que el valor real de la producción mundial. Desde los años ochenta el mundo ha experimentado una aceleración del movimiento internacional de la inversión extranjera directa. De un promedio anual de cuarenta y cuatro mil millones de dólares en el período 1981-1985 la inversión extranjera directa ha crecido a doscientos veintiséis mil millones de dólares en 1990, antes de caer en cierta medida durante la última recesión. Sin embargo, los ciento sesenta mil millones de dólares de inversión nueva registrada en 1992 todavía representan un nivel tres veces más alto que el nivel alcanzado hace diez años. Además de la inversión extranjera directa ha habido un crecimiento impresionante, todavía más impresionante de otros flujos financieros de cartera, especialmente de bonos.

Asimismo, en la medida que la producción industrial se vuelve cada vez más transnacional, el peso del comercio en insumos importados también aumenta comparado con el valor de los insumos comprados domésticamente en la mayoría de las economías, especialmente para productos como computadores, textiles, metales no ferrosos, material de telecomunicaciones, autos y otros sectores.

× En resumen, el creciente movimiento internacional de bienes, servicios y capital es el motor principal del crecimiento mundial y, además, ha habido una notable diversificación de capitales alemanes y japoneses y, en medida menor pero todavía de manera importante, de capitales canadienses, que han crecido relativamente en importancia. Estados Unidos ya es anfitrión del 25 por ciento de la inversión directa extranjera; en los años 60 tenía apenas el 9 por ciento. Una tendencia semejante se ha registrado en Alemania, en la que apenas un 40 por ciento de las inversiones internacionales de bonos se hace actualmente en dólares norteamericanos, comparado con el 80 por ciento de principio de la década pasada. Otras monedas evidentemente también se han hecho fuertes en los mercados internacionales.

Hay una necesidad creciente de aumentar el ahorro nacional y, como consecuencia casi axiomática de atraer capitales extranjeros el número de países y regiones buscando capitales aumenta. El caso de Europa del Este, de América Latina, de los países del sureste asiático y también de las necesidades de capital exigidas por los problemas de ajuste en los Estados Unidos y en Canadá.

Ha habido otra diversificación fundamental en los últimos quince años. Muchos otros países han apostado, con éxito creciente a las exportaciones como uno de los motores principales del desarrollo, Chile entre ellos. Hong Kong, Taiwan, Corea, China, Singapur y México han mejorado su perfil entrando en el club de los 20 países que más exportan a escala mundial. El resultado de esta globalización económica y de esta diversificación ha sido: mercados más competitivos, más internacionalizados, el mundo es hoy día mucho más intrusivo, los gobiernos tienen que ser más ágiles, reconociendo que muchos instrumentos tradicionalmente considerados netamente domésticos ya forman parte del mundo de negociaciones que han dejado de ser meramente comerciales para convertirse en negociaciones más ampliamente económicas.

Canadá frente a la globalización de la economía

¿Cual ha sido la reacción de Canadá frente a esta globalización impresionante? Hemos buscado aumentar nuestra competitividad creando las condiciones domésticas necesarias para sostener nuestro nivel de vida y nuestro nivel de servicios sociales. Hay obviamente algunos problemas. Por ejemplo, existe la necesidad en Canadá de aumentar el ahorro doméstico, que actualmente se ubica en un nivel de 21 por ciento del producto interno bruto. Para cubrir inversiones previstas debemos tratar, por medio de ahorro doméstico o en combinación de importación de capital extranjero, de cubrir inversiones brutas de 26 al 30 por ciento del PIB. Esta es una tarea dificultada por el desahorro del Estado Canadiense. En los últimos años ha habido cierto éxito en reducir el porcentaje del producto interno bruto que representa el déficit federal y provincial en mi país, todavía hay un camino largo por caminar en ese sentido.

Hay otro problema, que yo llamaría el problema del entrenamiento. Es la necesidad de establecer una cultura de educación perpetua. O sea tenemos que dar la máxima importancia a la formación más adecuada del factor humano. Todavía hay mucho que hacer en ese sentido, pero también la realidad es que hemos hecho grandes adaptaciones y hemos conseguido muchos logros importantes. Ha habido una importante reforma monetaria, tanto que la tasa de inflación en mi país el año pasado fue de menos de un 2 por ciento. Este año se estima que la tasa de inflación podría llegar a menos de medio por ciento, y las expectativas para los próximos 3 o 4 años son de una tasa inflacionaria de 2 a 2,5 por ciento. Ha habido una reforma impositiva eliminando subsidios, simplificando el sistema impositivo, eliminando impuestos anti-competitivos. Ha habido una franca y abierta liberalización del régimen de inversiones extranjeras, una reforma del sistema financiero, una consolidación de nuestro régimen de propiedad intelectual.

Nuestra ley de competencia, ha sido bastante exitosa en este caso, ha sido fundamental la activa presencia de una oficina y un tribunal administrativo independiente, con el mandato de preservar las condiciones mínimas necesarias para asegurar la competencia y, por ende, la competitividad de nuestro mercado.

Y por último, ha habido una participación activa de Canadá en la reforma del sistema comercial internacional. Hemos buscado el fortalecimiento de las reglas del juego, para abrir mercados a nuestros exportadores y para introducir una mayor y sana competencia en el mercado doméstico. Los instrumentos en los últimos años han sido la Ronda de Uruguay evidentemente, el tratado bilateral que establecimos hace cinco años con los Estados Unidos y, últimamente, el NAFTA. Nosotros consideramos al NAFTA como uno de los elementos claves de nuestra estrategia para transformarnos en un país más competitivo.

La negociación del NAFTA en Canadá

¿Cómo nos preparamos para negociar? Aquí me gustaría enfocar dos puntos en particular. Primero, formamos un equipo especializado dentro del Ministerio de Relaciones, un equipo interministerial pero con un enfoque bien establecido en una oficina especial del Ministerio. Segundo, tomando en cuenta que Canadá es un país de sistema federal, los que trabajamos en el gobierno federal consultamos a los gobiernos provinciales, que tienen importantes responsabilidades en el campo comercial; buscamos su apoyo donde fuera posible, pero por lo menos buscamos su "beneplácito pasivo" en ciertos casos. Cuando digo consultar, quiero decir que consultamos sobre los textos mismos que estábamos negociando, y lo hicimos con regularidad. También consultamos con representantes del sector privado, con los sindicatos, con el mundo académico, con los grupos ambientales. Consultamos por medio de grupos especiales de consultación, grupos especialmente formados para seguir el proceso de la negociación y también consultamos individualmente con empresarios que tenían interés especial en el establecimiento de ciertas reglas de origen.

Es claro, sin embargo, que este proceso de consultación no quiere decir que los gobiernos deban negociar mediante algo parecido a un plebiscito. Al contrario, el gobierno representativo tiene que mantener la última palabra, tomando en cuenta la necesidad de cuidar del bien nacional, que es algo más que la simple suma de valores de grupos o intereses particulares. Este ciertamente fue el caso del gobierno nuestro, sin embargo, la consultación doméstica era para nosotros un proceso imprescindible tanto política como

técnicamente para prepararnos para negociar bien y para poder después implementar el tratado una vez negociado.

Objetivos y logros canadienses en el NAFTA

¿Cuáles fueron nuestros objetivos y los resultados obtenidos en el NAFTA?, siempre desde un enfoque canadiense. Primero, ganamos mayor acceso en el mercado mexicano; claro que ellos van a decir que la otra cara de esa moneda es que ganaron mejor acceso al mercado nuestro. En este caso se puede decir que cumplimos con nuestra misión respetando siempre ciertas sensibilidades mexicanas. El NAFTA es un tratado equilibrado con períodos fijos de transición pero con un resultado claro. Las tres economías aceptan el mismo nivel de disciplinas si se considera el paquete en su totalidad, no necesariamente en cada sector individualmente considerado. Si se considera el paquete como un todo, entonces hay un equilibrio entre los derechos y disciplinas, los derechos y las obligaciones de las tres partes. Trabajando juntos también mejoramos ciertos aspectos importantes del tratado bilateral del Canadá y los Estados Unidos, y admitimos esto abiertamente. A veces había una coincidencia de perspectiva entre Canadá y los Estados Unidos en cuanto a la consolidación de ciertas reformas mexicanas, pero también había una dinámica interesante entre Canadá y México la cual muchas veces fue útil; nos ayudamos el uno al otro para equilibrar lo que a veces parece el tremendo poder económico de los Estados Unidos, del vecino común. Como resultado de lo anterior, el NAFTA es de mejor calidad que el tratado bilateral entre Canadá y EE.UU. Doy dos ejemplos: las reglas de origen que determinan si un producto debe o no beneficiarse de la reducción y eliminación de aranceles se mejoraron. Muchas reglas fueron simplificadas y otras, sino simplificadas, yo diría clarificadas conforme las definiciones precisas para prevenir interpretaciones posteriores peligrosamente creativas de parte de ciertos servicios de aduana, interpretaciones que puedan frustrar la función integracionista del tratado. O por ejemplo, el NAFTA liberaliza significativamente el sistema de compras gubernamentales. El tratado abre paso a licitaciones públicas en que pueden participar empresas de los tres países, en licitaciones con un valor de más de setenta mil millones de dólares referentes a bienes, servicios y construcción. Además, el NAFTA elimina progresivamente los aranceles y muchas barreras no arancelarias, fortalece reglas no discriminatorias relacionadas con inversión, consagra la prohibición de la mayoría de los requisitos y desempeños con que los gobiernos frecuentemente condicionan la inversión extranjera, mejora la protección de la propiedad intelectual, liberaliza el comercio continental de servicios financieros y de telecomunicaciones de valor agregado y establece un sistema de alta calidad para solucionar controversias eventuales. Con esta

liberalización y estas reglas claras y no discriminatorias el NAFTA asegura que los tres países fortalecen su perfil en un mundo crecientemente competitivo como una región excelentísima para invertir y como una zona del mundo que se ha dedicado a aceptar los ajustes necesarios para competir con quien quiera dentro de nuestra propia casa o donde quiera en el exterior.

Realizamos pues tres grandes objetivos en el NAFTA desde la perspectiva canadiense: la apertura del mercado mexicano, un acceso al mercado estadounidense más amplio y más seguro, y un mecanismo del tratado como un todo en su conjunto. (Un mecanismo para atraer la inversión extranjera y para retener la inversión proveniente de fuentes domésticas.)

Los acuerdos paralelos del NAFTA: medio ambiente y trabajo

En agosto de 1992 lo ya señalado parecía ser el fin de la historia; pero como ustedes saben muy bien, la negociación del tratado todavía no había terminado. La política electoral norteamericana nos trajo una sorpresa, y nos vimos en la necesidad de negociar los llamados acuerdos paralelos sobre la cooperación ambiental y laboral.

Este proceso desde una perspectiva canadiense tiene algo de irónico que voy a tratar de explicar. Canadá había buscado un mayor reconocimiento en el NAFTA del aspecto ambiental. En gran medida logramos, los tres países trabajando juntos, formular un texto equilibrado que tomaba al medio ambiente en cuenta de una manera responsable en los capítulos sobre normas, la resolución de diferencias y la inversión. Pero, fue un proceso complicado en ciertos aspectos; por ejemplo, (Estados Unidos quería abrir una excepción amplia en el tratado para fortalecer el derecho de imponer restricciones comerciales establecidas en varios acuerdos ambientales multilaterales.) Hablando con franqueza, esta propuesta nos pareció peligrosa dado el poder económico de nuestro vecino y la escasa disciplina de esos mismos acuerdos, los que además no contienen un mecanismo eficaz de resolución de diferencias; hablo del Protocolo de Montreal o del Convenio de Basilea, por ejemplo. (El resultado final reserva cierto equilibrio necesario, incluyendo disciplinas en el tratado de libre comercio sobre el uso de medidas comerciales para fines ambientales.) (En contraste, nosotros y los mexicanos tratamos de elaborar un artículo del 11 y 14 del texto, para prohibir que un gobierno baje sus normas ambientales para atraer una inversión específica y fueron en este caso Estados Unidos bajo la administración de Bush quienes se opusieron, manifestando que era un asunto demasiado complicado, que no podían ser responsables por las actividades de las autoridades estatales, etc.

Es así que la propuesta del gobierno Clinton de que sería necesario negociar acuerdos paralelos fue en cierto sentido una sorpresa, pero también una oportunidad que no vimos negativamente. Entre los tres hubo acuerdo rápido sobre que no íbamos a negociar normas sino mecanismos, para asegurar una mayor cooperación además de la ejecución o implementación eficaz de las leyes y reglas ambientales y laborales en cada país. Sin embargo, si hubo problemas una vez que empezamos a negociar seriamente en abril y mayo del año pasado. Problemas desde nuestra perspectiva, con ciertos detalles claves de la propuesta inicial norteamericana. Primero, su propuesta incluía el uso casi unilateral e ilimitado de sanciones comerciales cuando un país no hace cumplir sus propias leyes ambientales y laborales. Un mecanismo, que en nuestra opinión, daría a los grupos de presión un instrumento demasiado atractivo con que martillar a los exportadores canadienses. Un problema serio para mi país que es dos veces y medio más exportador en orientación que los Estados Unidos. Segundo, la propuesta norteamericana contenía un número impresionante de frases claves que eran sumamente ambiguas, mal definidas, frases como qué era una ley o una reglamentación ambiental, qué se quería decir con la frase ejecución o cumplimiento de tales leyes, que quería decir el cumplimiento eficaz de tales leyes, etc. Tamaña ambigüedad era inaceptable para Canadá y México; como países serios no podíamos aceptar las disciplinas internacionales sin saber cual era el alcance de las mismas. Tercero, Estados Unidos en su propuesta inicial quería establecer dos secretariados que para nuestra opinión, serían dos burocracias nuevas casi totalmente independientes de los gobiernos representativos que integran la asociación trilateral; tampoco fue esa idea aceptable para nosotros.

¿Qué conseguimos? En este sentido quiero explicar lo que conseguimos los tres países después de varios meses de negociaciones siempre interesantes y a veces algo difíciles. En breve, creo que la negociación terminó exitosamente para los tres países en agosto del año pasado. (Los acuerdos paralelos establecen un programa de trabajo progresista y amplio, cubriendo muchos temas de cooperación ambiental y laboral. Los acuerdos establecen dos nuevos secretariados, con un mandato claro y responsable y con una relación equilibrada con una comisión ministerial que es el eje central de cada acuerdo paralelo. Definimos cuidadosamente cada obligación central de nuestros cuerpos y elaboramos un mecanismo de resolución de diferencias bien estructurado. Es decir, elaboramos las reglas del juego que aseguren que ninguno de los tres gobiernos tengan más derechos en la práctica.) Finalmente, en cuanto que Estados Unidos y México aceptaron por razones propias la posibilidad de restricciones comerciales como última sanción en el caso de incumplimiento de las obligaciones de los acuerdos paralelos, el Canadá rechazó esa opción.) En nuestro caso pagaremos una multa a un fondo

con un valor máximo de veinte millones de dólares. En nuestro caso pagaríamos la multa a un fondo especial de cooperación trilateral y aceptamos que el pago de cada multa será obligatorio en ley doméstica ante nuestros tribunales. Preferimos nosotros pagar tomando en cuenta nuestras previsiones judiciales que no son las mismas que hay en otros países, pero en nuestra tradición legal esta solución no es inesperada ni rara. (Preferimos pagar una multa en vez de crear incertidumbre para nuestros exportadores; incertidumbre que en nuestra opinión, la posibilidad de sanciones comerciales habría creado. Sin embargo, quiero dejar bien claro que estos casos de incumplimiento serán, en mi opinión muy raros. Estoy convencido de que los acuerdos adicionales establecen un marco positivo para una intensificación de la cooperación continental que va a sorprender a muchos.

Conclusiones

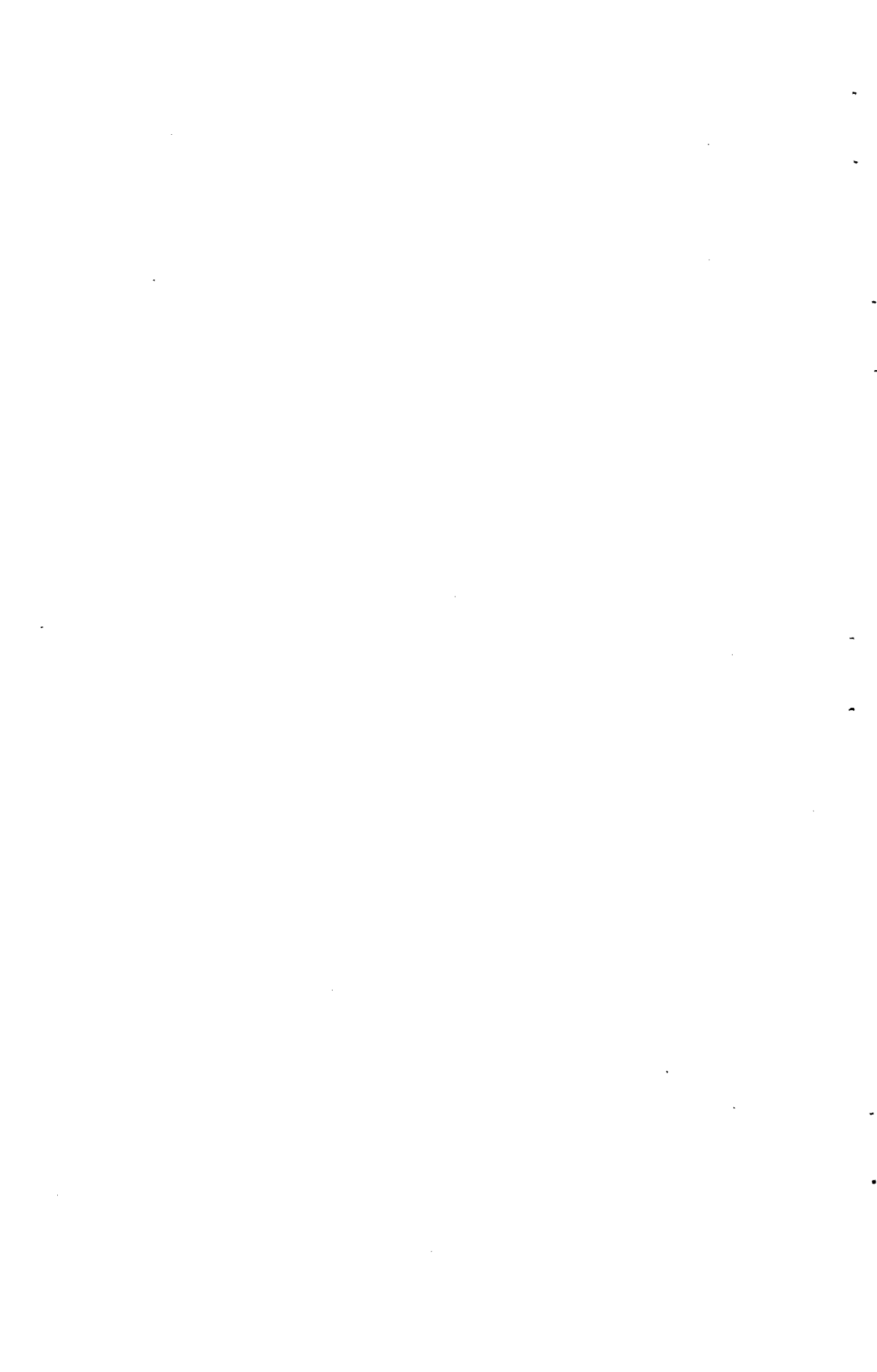
Quiero terminar este trabajo con algunas reflexiones personales. Quisiera ofrecer cuatro reflexiones generales para concluir. Primero, somos testigos de la creciente legalización de las relaciones comerciales internacionales, sin los anexos arancelarios el NAFTA contiene casi dos mil páginas. Los numerosos acuerdos y anexos que definen el resultado de la Ronda Uruguay son todavía más impresionantes por su extensión. La extensión proviene del hecho de que estamos buscando definir más claramente cuales son las obligaciones en la realidad. Este proceso de definir con mayor claridad y detalle las obligaciones y de eliminar las ambigüedades es en nuestra opinión especialmente importante para países pequeños y medianos. (La negociación de tales textos representa nuestra oportunidad de disciplinar el poder económico de los países grandes, donde la tentación de acomodar los intereses de grupos proteccionistas está siempre presente, representando un peligro para los países que más dependen del comercio para su prosperidad como porcentaje del producto interno bruto.)

Segundo, hoy día la agenda de las negociaciones ya no es meramente comercial sino más bien económica. La inversión, la propiedad intelectual, los servicios, el medio ambiente, las normas laborales, las leyes de competencia, etc... En un mundo progresivamente integrado no podemos evitar tales temas, lo que debemos hacer, en nuestra opinión, es enfrentar el reto positivamente, con inteligencia e imaginación, trabajando juntos.

Tercero, si la experiencia nuestra en Canadá cuenta para alguna cosa, entonces la mejor manera de prepararse para negociar en este mundo nuevo más intrusivo es por medio de consultaciones activas y amplias con los sectores afectados por los resultados probables de la negociación. Como

negociadores aprendemos de esa experiencia, de esa consultación. Pero, el proceso de consultaciones también sirve para eliminar ciertos temores equivocados de las fuerzas libres de la sociedad frente a la supuesta incógnita del libre comercio.

Finalmente, me atrevo a decir que el NAFTA con su cláusula de incorporación o de adhesión que Canadá propuso y defendió define otro paso importante en la afirmación hemisférica de mi país. Canadá es un país de las Américas, como tal daremos la bienvenida a Chile y a otros cuando empiecen, como esperamos nosotros, el proceso de negociar incorporaciones futuras en el tratado de libre comercio.



LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL NAFTA Y DE OTROS ACUERDOS COMERCIALES: UNA VISIÓN DESDE EL GOBIERNO DE MÉXICO¹

Jorge Eduardo Navarrete²

Me parece claro que el objetivo de esta primera sesión es el de contrastar —para sacar a luz coincidencias y diferencias— los puntos de vista de cuatro gobiernos de este hemisferio sobre el rol que juegan los acuerdos de libre comercio en sus respectivas políticas económicas, inscritos quizá en la perspectiva del presente decenio.

De lo que he escuchado hasta ahora, me gustaría destacar que he encontrado muchas más convergencias que diferencias respecto de la visión mexicana.

Así enfocaré la exposición que presentaré a ustedes en la próxima media hora, tras de agradecer al Centro de Economía de los Recursos Naturales y del Medio Ambiente de la Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile y a la División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de las Naciones Unidas, la muy gentil invitación que me formularon para participar en este panel.

Reconocer que el libre comercio está de moda, puede ser una buena manera de empezar. Ya que está de moda de una manera diferente que en el pasado: en este hemisferio —y, en particular, en América Latina— por largo tiempo ha estado de moda hablar de libre comercio, pero sólo ahora, en los noventa, comienza a estar de moda practicar el libre comercio.

En buena medida, la práctica contemporánea del libre comercio se inició en Chile, con las medidas de desgravación unilateral, que se adoptaron a partir de mediados de los setentas.

¹ Este trabajo corresponde a una versión revisada por el autor de la presentación en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", Universidad de Chile/CEPAL; marzo 29 y 30 de 1994, Santiago, Chile.

² Embajador de México en Chile.

Ya escuchamos al señor Sáez señalar que Chile considera aún que la apertura comercial unilateral es una vía válida para enfocar la práctica del libre comercio, aunque desde luego tiene que complementarse con acciones de otros países y con acciones en el entorno del comercio multilateral.

En otros países de la región, México entre ellos, hubo resistencias que se prolongaron en el tiempo a la práctica del libre comercio. Hasta bien entrados los ochentas, en México parecía no comprenderse— o, al menos, se discutía ampliamente— la racionalidad de proceder a una desgravación unilateral, en momentos en que se enriquecía y diversificaba el arsenal neoproteccionista en muchos países industriales.

De cualquier modo, el alcance, la velocidad y la profundidad de los procesos de desgravación unilateral de las importaciones tuvieron matices muy variados en las diversas experiencias nacionales y, en consecuencia, produjeron resultados muy diferentes en las estructuras del comercio exterior, en las tasas de crecimiento e inflación y en los procesos de desarrollo industrial y económico.

Es éste el primer aspecto que me interesa discutir: cómo se dio, en los diez últimos años, el proceso de liberalización comercial en México ; cómo México se sumó a la moda del libre comercio, en la práctica diaria de sus transacciones comerciales.

En el caso de México, la liberalización del comercio —que incluyó acciones unilaterales de facilitación y desgravación de las importaciones— fue —y esto no es una experiencia única, desde luego— una de las acciones centrales de reforma estructural que acompañaron —no sin dificultades, por cierto— al ajuste impuesto por la crisis de la deuda y sus secuelas.

Según la visión de los formuladores de la política económica mexicana, en el Banco de México, las reformas estructurales complementaron y apoyaron el proceso de estabilización. Fueron ganando importancia y ampliando su rango a paso y medida que se consolidaban y conquistaban apoyo político. El objetivo de estas reformas fue mucho más allá de la tarea inmediata de estabilización de la economía.

Fueron la columna vertebral de una reorientación a fondo en la estrategia de desarrollo del gobierno, encaminada a incrementar en forma dramática el papel de las fuerzas del mercado en la economía, al tiempo que se circunscribía la función del Estado a la provisión de un marco de referencia legislativo y administrativo propicio para el desarrollo de la actividad del

sector privado. Eso es a lo que en México llamamos la rectoría económica que corresponde ejercer al Estado en un sistema de libre mercado.

Aunque las primeras acciones de reforma estructural en México datan del período de ajuste que siguió al "fin de semana mexicano" de agosto de 1982 – entre ellas el cierre o privatización de algunas empresas públicas, la activa promoción de las exportaciones y la desregulación parcial de la inversión extranjera directa–, los cambios estructurales de la política económica – que han alcanzado a prácticamente todos los sectores de la economía – se intensificaron a partir de 1985, como resultado de la reorientación de la política comercial expresada en la adhesión de México al GATT. (En efecto, por increíble que ahora parezca, hace diez años México no era parte contratante del Acuerdo General.)

Empezando en 1983, a fin de fomentar la eficiencia y competitividad económicas, el gobierno instrumentó diversas acciones destinadas a corregir las distorsiones en la asignación de recursos derivadas de las políticas de sustitución de importaciones seguidas en decenios precedentes. La liberalización del comercio tuvo como objetivos el fomento de las exportaciones, el mejoramiento de la asignación de recursos y el aprovechamiento de las oportunidades derivadas de la dinámica de las ventajas comparativas. Se procedió a dismantelar la estructura de la protección – que incluía una compleja red de altas tasas arancelarias, precios oficiales, permisos de importación y controles cuantitativos. Hoy día, menos del dos por ciento de las fracciones arancelarias de la tarifa general de importación están sujetas a restricciones cuantitativas. El arancel promedio es cercano a diez por ciento y el máximo es de veinte por ciento.

No es hiperbólico decir que, en el espacio de un decenio, la economía mexicana, que era una de las más cerradas, se convirtió en una de las economías más abiertas del mundo.

En ese mismo lapso, a paso y medida que la liberalización del comercio reorientó la forma de operar de los incentivos económicos y removió distorsiones, se mejoró la eficiencia global de la economía y se diversificó la estructura de las exportaciones. Acabamos de escuchar al representante del Gobierno de Canadá decir que en estos años, México, en virtud de la práctica del libre comercio, entró al club de los mayores exportadores del mundo, de los veinte mejores. Por otra parte, el sector industrial del país entró en un proceso de modernización, como resultado de la mayor competencia y de la disponibilidad de insumos importados a precios internacionales.

Paso ahora al segundo tópico de mi presentación: el entorno internacional de los años en que México — al igual que muchos otros países en desarrollo, pero de manera distinta, propia — liberalizó su comercio exterior; se sumó a la moda de la práctica del libre comercio. Este entorno mundial ha vivido en estos años y vive ahora las realidades simultáneas de la globalización y de la regionalización.

A escala mundial, el tema de la compatibilidad o, como algunos prefieren, de la disyuntiva entre regionalismo y globalización ha adquirido intensa actualidad. Se ha convertido en un lugar común señalar que la globalización es una de las características distintivas de este fin de siglo, al tiempo que se advierte también, en forma aparentemente paradójica, un auge de la regionalización.

El debate sobre estos extremos se ha reactivado debido, por una parte, a la proliferación de los acuerdos regionales y subregionales de libre comercio, integración económica y otras formas de cooperación. Un bien conocido estudio reciente (Augusto de la Torre y Margaret R. Kelly, *Regional Trade Arrangements*, Occasional paper N# 93, International Monetary Fund, Washington, March 1992) enumeró, hace dos años, veintitrés arreglos regionales de comercio: nueve en Africa, dos en el Pacífico asiático, tres en Europa, igual número en el Oriente medio y seis en el hemisferio occidental. Si se adicionan los que desde entonces entraron en vigor y los que actualmente están siendo negociados, en todas esas áreas, se llega fácilmente a más de medio centenar de acuerdos, con alrededor de 130 países participantes. Muchos de éstos, por cierto, son parte de varios de ellos, hasta tres o cuatro, en algunos casos. En estas condiciones, es claro que el auge de la regionalización --que es también la moda del libre comercio-- involucra ahora a la mayoría de las naciones del planeta y se manifiesta en todas las latitudes.

En 1993, la ratificación del Tratado de Unión Europea, firmado en Maastricht, y la del Tratado de Libre Comercio en América del Norte reanimaron el debate sobre globalización, regionalización y libre comercio. La magnitud poblacional y económica de las áreas en las que rigen el régimen norteamericano de libre comercio, por una parte, y la unión económica y monetaria europea, por otra, se tornan evidentes sus implicaciones para el sistema multilateral de comercio y, más ampliamente, para la economía mundial y las relaciones políticas internacionales.

El argumento académico es, desde luego, interesante y muy bien conocido. Tiene que ver, sobre todo, con los efectos de creación o desviación de comercio y con las consecuencias sobre la eficacia en la asignación global de recursos. Si un área de libre comercio o una unión aduanera sustituye a

productores extrarregionales más eficientes por productores regionales menos eficientes, en virtud del arancel externo común o de otras medidas de preferencia regional, como los requisitos de origen, resultará en una pérdida neta en la eficacia de la asignación global de recursos. En cambio, si una u otra dan lugar al surgimiento de nuevas oportunidades de comercio, aprovechadas por los productores regionales más eficientes, habrá un mejoramiento neto de esa eficacia. Dadas las imperfecciones de la competencia, es difícil medir a ciencia cierta los efectos netos de creación/desviación de comercio y de eficacia en la asignación de recursos para arreglos regionales determinados.

En la exposición que acabamos de escuchar del representante de Canadá se hizo notar que en los últimos años hay un crecimiento mucho más acelerado del comercio internacional que de la economía mundial. Probablemente no sea aventurado suponer que una de las razones que están detrás de este elemento es que los nuevos acuerdos de liberalización comercial tanto regionales como los avances en la liberalización multilateral están siendo formas efectivas de crear comercio más que de desviar comercio ya existente.

En el plano jurídico-institucional de las relaciones comerciales internacionales, los arreglos regionales de comercio tienen que pasar la prueba de su compatibilidad con el Acuerdo General de Aranceles y Comercio, el GATT. Este Acuerdo, como instrumento rector del sistema abierto y multilateral de comercio, acepta la excepción al principio de nación más favorecida resultante de arreglos regionales entre sus partes contratantes, sólo en caso de que se satisfagan tres condiciones: (a) el arreglo regional debe estar abierto al examen y escrutinio de las partes contratantes del GATT interesadas en el mismo; (b) el arreglo regional no debe establecer barreras adicionales al comercio con terceros países; y, (c) el arreglo regional debe estar orientado a liberalizar, dentro de plazos prudentes, lo sustancial del intercambio comercial entre sus signatarios. Es claro que, desde el punto de vista del GATT, los arreglos regionales de comercio deberían constituir la excepción, más que la regla, en el sistema abierto y multilateral de comercio que el GATT mismo establece, rige y regula. De hecho, los requisitos contemplados en el artículo XXIV del Acuerdo General están orientados a, de alguna manera, desalentar la proliferación de los acuerdos regionales y, sobre todo, a impedir que se utilicen para extraer del sistema multilateral a determinados sectores o ramas, por la vía de someterlas a un régimen regional preferencial. Los requisitos se orientan también a proteger los intereses de terceros países.

En este sentido, es interesante recordar que, a partir de su establecimiento y hasta 1990, el GATT sometió a examen un total de noventa arreglos regionales de comercio o enmiendas a los mismos. De los noventa

casos examinados, el GATT sólo se pronunció formalmente en cuatro — relativos todos ellos a acuerdos relativamente menores o a adhesiones de nuevos socios a acuerdo preexistentes— y los cuatro fallos fueron positivos. (Por curiosidad, hay que anotar que los cuatro casos son: (1) la Unión Aduanera entre Sudáfrica y Rhodesia (1948); (2) el Acuerdo de Libre Comercio entre El Salvador y Nicaragua (1951); (3) la participación de Nicaragua en el Mercado Común Centroamericano (1958), y (4) el Mercado Común del Caribe (1973). Véase De la Torre y Kelly, *op. cit.* p.43) No se registra, en los cuarenta y cinco años de vigencia del GATT, ninguna declaración formal de incompatibilidad de un arreglo regional de comercio con el Acuerdo General.

Con estos antecedentes, sería difícil esperar una conclusión negativa del GATT respecto del proyecto de Tratado de Libre Comercio de América del Norte, como resultado de la investigación sobre el mismo solicitada originalmente por Japón y aprobada la semana pasada por el Consejo del GATT, que decidió establecer un grupo de trabajo tal efecto.

Hay que tener en mente que también se ha solicitado, por parte de Estados Unidos, que el MERCOSUR —el mercado común entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— sea investigado por el GATT, a pesar de que por tratarse de un acuerdo entre países en desarrollo, se encuentra sometido únicamente al requisito de notificación, pero no a un procedimiento formal de revisión con vistas a definir su compatibilidad con el GATT.

Más allá del argumento académico y del análisis jurídico/institucional, el debate actual sobre el regionalismo incide en el terreno de las relaciones políticas internacionales. En este aspecto, hay que examinar diversas actitudes y percepciones.

Una primera serie de cuestiones tiene que ver con las razones que han motivado la proliferación, sobre todo en los últimos tres o cuatro años, de los arreglos regionales de libre comercio e integración económica. Suele decirse que el desencanto con la operación del sistema multilateral de comercio ha sido uno de los factores que han estimulado el auge de los arreglos regionales.

Ciertamente, el funcionamiento del sistema mundial de comercio en los ochentas distó de ser satisfactorio en el sentido de que se apartó significativamente de los objetivos consagrados en el GATT: transparencia, no discriminación y liberalización progresiva, entre otros. La descripción de las deficiencias operativas del sistema multilateral se ha hecho repetidamente. Baste decir aquí que en estas condiciones, no resulta sorprendente que un número creciente de países busque, a través de los arreglos comerciales

regionales, el dinamismo en materia de acceso a mercados y de oportunidades adicionales de inversión y crecimiento que el sistema multilateral ha dejado de proporcionarles.

Una segunda motivación para acudir cada vez más a los enfoques regionales se encuentra, según varios analistas, en la dificultad de continuar perfeccionando el sistema abierto y multilateral de comercio a través de negociaciones multilaterales. Puede constatarse fácilmente que la proliferación del regionalismo coincide en el tiempo con las crecientes y casi insalvables dificultades que se encontraron para concluir --tres años después de lo originalmente previsto-- la Ronda Uruguay del GATT. Téngase en cuenta que la instrumentación oportuna de los acuerdos que van a formalizarse el mes próximo en Marrakesh dista de estar asegurada y enfrenta problemas severos en tres de las grandes potencias comerciales: Estados Unidos, la Unión Europea y Japón.

Pero aun concluida la Ronda Uruguay, se comprueba que la tendencia regionalizadora sigue adelante, pues responde a motivaciones de tan amplio alcance como la negociación multilateral misma. Se ha creado la impresión de que existe un dilema entre regionalismo y globalización, cuando en realidad no es así.

Lo han hecho notar muchos especialistas. Entre ellos, a mediados de 1992 en un seminario celebrado en Rio de Janeiro, el entonces director general del GATT. En esencia, Arthur Dunkel denunció el falso dilema entre regionalización y globalización al señalar que los acuerdos comerciales regionales no rivalizan con el sistema multilateral del comercio, ni pueden ser vistos como una alternativa al mismo. Ambos pueden coexistir y reforzarse mutuamente. La búsqueda global de liberalización en la Ronda Uruguay ha fortalecido el interés en la aceleración de los procesos regionales de liberalización comercial. En aquella ocasión Dunkel dijo (cito):

Los fundadores del GATT concibieron a los enfoques globales y regionales como dos caras de la misma moneda.

El GATT contiene las reglas para la formación de áreas de libre comercio y uniones aduaneras, destinadas a asegurar que la integración regional no lastime los intereses legítimos de terceros. Las zonas regionales de libre comercio pueden resultar beneficiosas tanto para sus miembros como para terceros países.

Con todo, no deja de resultar paradójica la forma en que la dirección del comercio mundial ha reflejado, en los dos últimos decenios, los avances

simultáneos, pero no paralelos, de la liberalización del comercio en los ámbitos global y regional. Las estadísticas del GATT permiten trazar el siguiente panorama para las tres grandes regiones:

- En Asia el avance formal de los acuerdos regionales de comercio ha sido modesto: no existe aún un esquema de alcance continental y los esquemas subregionales, como el de ANSEA, están en etapas muy tempranas de integración. Sin embargo, Asia ha sido la zona más dinámica, económica y comercialmente, tanto en su propio ámbito regional como hacia el resto del mundo. La participación de Asia en el comercio mundial pasó de 12 por ciento en 1973 a 18,2 por ciento en 1990. Si el dinamismo se mantiene, Asia podría aportar pronto la cuarta parte de los intercambios mundiales. En 1973, el comercio intrarregional de Asia equivalía a menos de un tercio (32,5 por ciento) del comercio exterior total de la región y para 1990 esa porción se había elevado hasta cerca de la mitad (48,4 por ciento).
- En cambio, en América, una de las áreas de proliferación de los acuerdos regionales y subregionales, la participación en el comercio mundial sufrió un ligero decrecimiento (21,6 por ciento en 1973 y 20,5 por ciento en 1990). Para ambas cifras parecen haber mejoras entre 1991 y 1993.
- En Europa, donde el avance de los acuerdos regionales de integración ha sido mayor, aumentaron moderadamente, entre los mismo años, tanto la participación en el comercio mundial (de 45,8 por ciento en 1973 a 46,4 por ciento en 1990) como el peso relativo del intercambio intrarregional en el comercio total (de 67,9 por ciento en 1973 a 71,2 por ciento en 1990).

Es claro que, excepto para Europa, el intercambio extrarregional sigue siendo tanto o más importante que el regional. Por eso ninguna de las regiones que ha avanzado en la liberalización intrarregional o en el establecimiento de mercados comunes puede plantearse como objetivo válido el ensimismarse, el atender sólo y preferentemente a sus demandas intrarregionales quizás con excepción de Europa según muestran las cifras. La idea es continuar profundizando en los vínculos bilaterales, subregionales y regionales de libre comercio como contribución al sistema abierto y multilateral de comercio.

Las muy interesantes exposiciones de esta mañana, en una de las cuales tuvimos una descripción cuidadosa de los acuerdos de libre comercio bilaterales que Chile ha firmado con México, Colombia y Venezuela y en

otra, la de Canadá, en la que se plantearon elementos muy importantes de la forma en que operó la dinámica negociadora del TLC en América del Norte me eximen de repetir cuestiones en las que el punto de coincidencia es prácticamente total.

Quisiera, para concluir, señalar dos tareas para el futuro. La primera, en las Américas, avanzar hacia una área hemisférica de libre comercio, en un esquema de regionalismo abierto como se ha venido planteando aquí en CEPAL. Tanto como contribución a un más liberalizado sistema mundial de comercio como posible línea de repliegue en el caso de que desafortunadamente la tendencia regionalizadora lleve al mundo a la pesadilla de las fortalezas regionales sustancialmente liberalizadas al interior y fuertemente protegidas y antagónicas entre sí.

Un segundo tema pendiente es la necesidad de compatibilizar los regímenes de administración, los regímenes operativos del creciente número de acuerdos de libre comercio bilaterales, trilaterales y subregionales que han surgido en el hemisferio occidental. No podremos darnos el lujo, como ya se dijo, a un laberinto de administración, sino tenemos que buscar la manera de ir uniformando, compatibilizando, haciendo más sencilla la mecánica de administración y operación de los acuerdos en los que participamos.

Al releer, anoche, el texto de esta presentación, quizás por sexta vez, para darle el tono de espontaneidad e inmediatez que ustedes no habrán dejado de advertir que la caracteriza, advertí que uso mucho la palabra "moda" y hablo de la moda del libre comercio. No me gustaría parecer frívolo: quizás debí haber usado la palabra tendencia.



LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL NAFTA Y DE OTROS ACUERDOS COMERCIALES: UNA VISIÓN DESDE EL GOBIERNO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE NORTEAMÉRICA¹

Silvia Correa ²

Desde el principio de las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), el medio ambiente recibió un nivel de consideración sin paralelo en el ámbito de un tratado comercial. En una presentación en el Congreso de los Estados Unidos frente al Comité de Finanzas del Senado en 1992, el entonces Administrador de la EPA, William K. Reilly, se sintió obligado a recordar a los senadores que el NAFTA no era un acuerdo ambiental, sino un tratado comercial, y como tal, no se le podía exigir que sanara todos los daños, reales o imaginarios, cometidos contra el medio ambiente en los Estados Unidos y México en los últimos treinta años. Sin embargo, esto fue precisamente lo que se pidió.

Algún día, los historiadores revisando el NAFTA se van a maravillar de la medida en que el debate del NAFTA se enfocó en lo que hacía o no hacía México para proteger el medio ambiente. El tema de la aplicación de las leyes ambientales en México dominó gran parte de la discusión, y muchos congresistas norteamericanos insistían en la necesidad de incluir provisiones en el acuerdo comercial trilateral que garantizarán el cumplimiento de las leyes ambientales en México.

En última instancia, las ONGs más reconocidas en los Estados Unidos, como el World Wildlife Fund, el Environmental Defense Fund, la National Wildlife Federation, apoyaron el NAFTA, pero el tema del medio ambiente fue tema de debate en el Congreso hasta el día del voto. Desde el punto de vista de la EPA, se puede decir que la EPA subestimó la fuerza del argumento ambientalista en contra del NAFTA. No por falta de aviso --el tema medio ambiente hacía tiempo que se discutía en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT--, sino porque el medio ambiente como argumento en

¹ Este trabajo corresponde a una versión editada de la presentación que hizo la autora en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", Universidad de Chile/CEPAL; marzo 29 y 30 de 1994, Santiago, Chile.

² Directora del Programa Latinoamericano, Agencia de Perfección Ambiental de los Estados Unidos (EPA), Washington, D.C..

contra del NAFTA se usó de manera oportunista, encubriendo otras preocupaciones, o mejor dicho, otros intereses. Por ejemplo, Ross Perot se pasó varios meses como candidato a Presidente y nunca manifestó su preocupación por el medio ambiente. Sin embargo, durante el debate del NAFTA, utilizó ese argumento como razón para no apoyar el tratado. Afortunadamente, no tuvo éxito en ninguna de las dos metas que se propuso.

Sin embargo, no se pretende dejar aquí la impresión que no hubieron ambientalistas honestos que creían firmemente que la actuación de México relacionada con el medio ambiente había sido tan nefasta que automáticamente descalificaba a ese país como un digno socio comercial.

En mi trabajo de preparación al NAFTA, me familiaricé con las objeciones ambientalistas en contra del tratado. Ellos se reducen esencialmente a cuatro razones. Primero, dinero y la necesidad de más recursos, principalmente para limpiar la frontera entre los dos países. Segundo, lo que se veía como la debilidad del NAFTA para proteger las leyes de la EPA en los Estados Unidos; o mejor dicho, la falta de garantía de que las leyes promulgadas para proteger el medio ambiente no fueran atacadas utilizando el NAFTA (non-tariff trade barriers). Las ONGs temían que las leyes de los tres países se iban a armonizar hacia abajo, a niveles más bajos de protección ambiental. Tercero, el argumento de que la industria mexicana tenía una ventaja competitiva al no tener que cumplir normas al nivel de aquellas promulgadas por la EPA. Finalmente, existió la preocupación entre ambientalistas anti-NAFTA de que, en el ámbito del medio ambiente, simplemente no se podía confiar en México, y de que su interés en el medio ambiente era superficial y no duradero.

Es posible ampliar esos cuatro puntos y demostrar por qué en última instancia, no tuvieron éxito. Primero, el NAFTA se criticó por no incluir recursos destinados a crear la infraestructura para evitar daño ambiental en la frontera. Este argumento apuntaba a que un tratado de libre comercio simplemente dañaría más un ambiente ya degradado, y que los ciudadanos de la zona fronteriza seguirían sufriendo las causas de un crecimiento desenfrenado. Sin embargo, este argumento invierte hechos. La realidad es que el crecimiento en la frontera en los últimos treinta años, sin el NAFTA, degradó ríos, contaminó el agua y añadió a la contaminación de aire. Con el NAFTA, el crecimiento se debería alejar de la frontera, ya que las leyes de comercio mexicanas que le dan tarifas favorables a la industria maquiladora en la frontera eventualmente desaparecen bajo el NAFTA. Más importante, el crecimiento económico de México generaría más recursos a largo plazo para permitir el mejoramiento de la infraestructura ambientalista. De esta forma, aunque se argumente, como lo hizo el Sierra Club, que el medio

ambiente en la frontera necesita veinte mil millones de dólares para limpiarse, el NAFTA es la única manera de empezar seriamente a caminar por ese camino.

Pareciera que la esencia de este argumento plantea que los Estados Unidos no debía negociar tratados comerciales con países pobres o países en vías de desarrollo hasta que ese país no tuviera normas, sanciones e infraestructura comparables a las norteamericanas. Si se lleva a su consecuencia final, este argumento requiere traer a todo país que comercie con Estados Unidos al mismo nivel con relación al régimen de leyes norteamericanas para proteger el medio ambiente. Este argumento no es justo, ni es realista. Si lo que se busca es una manera productiva de avanzar hacia la protección ambiental a nivel internacional, no es posible sentarse a esperar que todos los países lleguen al nivel de Estados Unidos, sino que se debe brindar una mano a aquellos países que requieren ayuda.

El segundo argumento de los ambientalistas fue el que se deriva del problema atún-delfines. Este problema surgió cuando México apeló al GATT en Ginebra a raíz de que Estados Unidos decidió no aceptar atún de México pescado de una manera que pusiera en peligro a muchos delfines, violando la ley federal estadounidense de protección de mamíferos marinos. Este acto, al igual que una cantidad creciente de leyes conservacionistas, requiere el paro de comercio como sanción para obligar el cumplimiento de la ley.

Bajo la ley de protección de mamíferos marinos, las sanciones comerciales son un recurso legal, pero bajo las reglas del GATT, valuaciones usadas por un país para tratar de regular actividades (llamadas métodos de producción y proceso), fuera de sus propias fronteras, constituyen una barrera no-arancelaria en contra del libre comercio. Aunque México obtuvo una decisión favorable en este caso, subsecuentemente abandonó su esfuerzo para obtener sanciones en contra de Estados Unidos bajo el GATT y se comprometió a terminar la matanza de delfines.

Esta controversia de atún-delfín se entendió como una diferencia en actitudes culturales. En los países latinoamericanos los derechos de los animales no suscitan la pasión que suscitan en el corazón norteamericano. Más importante que esto, es que este conflicto también fue primordialmente consecuencia de una tecnología menos avanzada de las pesquerías mexicanas, es decir, es consecuencia de diferentes niveles de desarrollo.

Este es un tema muy puntual, ya que es un ejemplo del enfrentamiento entre los intereses ambientalistas y los comerciales. Si un país decide que parte de su política se debe basar en la protección de animales en peligro de

extinción (como es el Acta Federal de Protección de Mamíferos Marinos), ¿puede ese país entorpecer el comercio internacional a través de sus leyes nacionales? Los ambientalistas temen que los comerciantes maten a todos los delfines o corten todas las selvas tropicales; los comerciantes ven una tarifa ilegal en todos estos temas.

Lo que la EPA argumentó a través del debate del NAFTA, y lo que todavía cree, es que el NAFTA no era el foro apropiado para resolver este tema. Contrariamente, a lo que se dijo durante el debate, el NAFTA ni creó ni empeoró este conflicto. El NAFTA no cambia leyes ni prácticas. Ciertamente no las empeora; es más, la anticipación del NAFTA ayudó a resolver el problema de atún-delfín cuando México decidió conformarse con los planes de Estados Unidos.

En última instancia, el tema de los métodos y los procesos de producción requiere negociaciones exhaustivas, y la búsqueda de un consenso después de establecer confianza a niveles internacionales. Pero es un tema clave en el esfuerzo de reconciliar las reglas de comercio y los principios de protección ambiental. La opinión de la EPA sigue siendo que estos temas no se deben discutir en acuerdos regionales, ya que son temas internacionales y, como tal, se deben discutir en el GATT.

Un tercer argumento en contra del NAFTA se basó en el temor que la industria nacional de los Estados Unidos se fuera desplazando hacia México, donde supuestamente podía reducir el costo de producción por no tener que cumplir con las leyes de protección al medio ambiente de la EPA. Este argumento se conoció como el "paraíso de la polución" ("pollution haven"). Tal situación, se argumentó, eventualmente serviría para debilitar las leyes ambientales de Estados Unidos.

Este argumento fue fácilmente desacreditado. Encuestas de organismos oficiales de los Estados Unidos demostraron que el 80 por ciento de las compañías norteamericanas gastan solamente el dos por ciento o menos de su ingreso total anual en costos de cumplimiento con las leyes ambientales. También fue fácil demostrar que, con las leyes mexicanas más y más fuertes cada día, y con el poder de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) para sumariamente cerrar industrias que no cumplan con sus leyes (poder que la EPA añora), las compañías norteamericanas que se mudaran para México por esta razón cometerían un grave error.

La base del cuarto argumento anti-NAFTA fue que algunos ambientalistas tenían que el NAFTA realmente alcanzara las metas económicas previstas, y que más comercio, más industrialización y más

desarrollo solamente podían resultar en un mayor deterioro de un ambiente ya contaminado. Por supuesto, este argumento supone que las leyes existentes en México o no se cumplen o son inadecuadas. Este argumento se tomó con mucha seriedad en la EPA, ya que se pensó que si un tratado de libre comercio con México fuera inaceptable, entonces habría estado totalmente fuera de base con respecto a otros países con programas ambientales menos ambiciosos que los de México. Pero también se entendió en ese momento que si entre toda la información relacionada al NAFTA en los periódicos, la televisión, los otros medios de comunicación masiva había alguna historia que no se conocía bien, esa información era el sorprendente nivel y fervor del compromiso ambientalista en México. La administración del presidente Salinas cambió por completo el panorama ecológico en México. El mero hecho que la SEDUE se convirtió en parte de la SEDESOL es indicativo de como se ve hoy en día la protección del medio ambiente en México. Aun así, la EPA se vió obligada a recordar reiteradamente que este no era un acuerdo ambiental con aspectos comerciales, sino uno comercial con aspectos ecológicos, y que el análisis debía de valorar si el medio ambiente, a largo plazo, mejoraría o se deterioraría.

Independientemente de los índices que se utilicen, México está a la vanguardia entre los países en vía de desarrollo en los avances ecológicos de los últimos 10 años. En algunos indicadores, como el gasto del uno por ciento de su Producto Nacional Bruto en el medio ambiente, demuestra un compromiso mayor que el de algunos países del llamado "primer mundo", como Francia. En los 18 meses anteriores a Junio de 1993, la Procuraduría Federal del Medio Ambiente condujo más de 13 mil inspecciones de fábricas e industrias y cerró más de mil plantas, 182 de ellas permanentemente. De las que clausuró permanentemente, 35 estaban situadas en la frontera norte. Se pueden discutir si esta actuación era o no suficiente, o si era o no dedicación verdadera, pero de lo que si se puede estar seguro, y lo que se argumentó a través de todo el debate, es que sin el desarrollo económico que produciría el acuerdo comercial México carecería de los recursos necesarios para continuar con el cumplimiento de su compromiso hacia el medio ambiente en general, y hacia la frontera del norte en particular.

En general, la forma de la EPA de enfrentar los argumentos en contra del NAFTA basados en el medio ambiente fue haciendo la siguiente pregunta: ¿El medio ambiente va a estar mejor con o sin el NAFTA?

En última instancia venció la realidad. Era imposible pedirle a México una equivalencia con Estados Unidos en la aplicación o en los estándares ambientales, pero la probabilidad que ese país avanzara en asuntos ambientales era claramente más alta con el NAFTA que sin él.

La EPA piensa así porque el NAFTA compromete a los tres países a armonizar sus leyes ambientales hacia arriba, al abrazar explícitamente el desarrollo sustentable, al darle prioridad a los acuerdos ambientales internacionales en caso de que entren en conflicto con los intereses comerciales. Los acuerdos internacionales sobre la protección de la capa de ozono (Protocolo de Montreal), la prohibición de comercio en especies protegidas (CITES) y la convención de transporte de desechos tóxicos (Convención de Basilea) contienen posibles sanciones en caso de incumplimiento, y bajo el NAFTA estos tratados se reconocen y se les da prioridad.

Para contar con el apoyo de las ONGs, la Administración de Clinton y de Salinas acordaron que las leyes en los Estados Unidos sobre pesticidas se mantendrán vigentes, dejando claro que no se permitiría ningún residuo de pesticidas prohibidos en Estados Unidos en productos de importación. Y el acuerdo garantiza el derecho de los estados, y hasta de las ciudades, de imponer normas más estrictas que las internacionales o las federales, mientras puedan demostrar una justificación científica.

Este tipo de compromiso se tenía que reconocer, y si se añade la ganancia económica que se espera de una Norte América libre de tarifas de importación, entonces como dijo el Padrino, esta era una oferta que no se podía rechazar.

LA ECONOMÍA POLÍTICA DEL NAFTA Y DE OTROS ACUERDOS COMERCIALES: LA INTEGRACIÓN ECONÓMICA EN EL CONTEXTO LATINOAMERICANO¹

Héctor Assael²

Quiero agradecer la oportunidad de estar acá. A mi se me ha pedido que hable sobre integración económica en el contexto latinoamericano, tema que creo probablemente está un poco lejano de las preocupaciones de muchos de ustedes en términos conceptuales. Por ello, deseo no hacer una presentación larga tratando de demostrar lo que la CEPAL está diciendo sobre integración económica sino que, más bien, aunque conozco muy poco sobre medio ambiente, tratar de mostrar desde un ángulo personal algunas vinculaciones entre lo que está pasando en materia de integración económica y el tema medio ambiente. Esto probablemente como una manera de plantear algunas preguntas sobre el tema.

La CEPAL ha estado planteando, como lo señalaba el embajador de México, que una opción que se abre claramente para América Latina y el Caribe, es lo que se ha denominado "regionalismo abierto". Este representa una forma de conciliar la reciente apertura con el resto del mundo que tiene América Latina con el tratamiento preferencial que se le da dentro de América Latina y también de todo el hemisferio occidental al Tratado de Libre Comercio (TLC). O sea, la concepción "regionalismo abierto" es una conciliación, es una política que se plantea en términos de lo que está ocurriendo en un mundo crecientemente internacionalizado, cada vez más globalizado en la producción y crecientemente transnacionalizado en términos de las empresas, tratando de compatibilizar lo que está pasando en ese mundo entre América Latina y El Caribe y los tratamientos preferenciales que le quiere dar al resto de la región y al hemisferio occidental.

Ahora, como una manera de compararlo con el pasado, porque siempre es útil plantearse lo que viene de atrás, la concepción que se tuvo de

¹ Este trabajo corresponde a una versión revisada por el autor de su presentación en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", Universidad de Chile/CEPAL; marzo 29 y 30 de 1994, Santiago, Chile.

² Director de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento, CEPAL.

integración económica hace 30 años era claramente diferente; era una integración económica funcional a las condiciones que se daban en esa época. Se tenía un mundo esencial o relativamente cerrado y poco globalizado, poco internacionalizado y transnacionalizado y, por lo tanto, la concepción que tenía CEPAL, otras instituciones, otras personas y otros gobiernos en materia de integración económica en América Latina, era de mercados más amplios para aprovechar mejor los mercados cautivos que implicaba la concepción de integración o de producción dentro de los países.

Es decir, ante una alternativa de sustitución de importaciones, de industrialización -que era una opción que se daba en esos momentos con un mundo que era esencialmente cerrado-, la integración era un complemento que daba mercados amplios y que permitía una industrialización más eficiente con respecto a la que se podía tener si solamente los países trabajaban de acuerdo a sus propias fronteras y a sus economías cerradas. Así, lo que era funcional en esa época o lo que se daba en esos tiempos, no era que hubiera una concepción equivocada o fuera de tiempo, sino que había funcionalidad entre el tipo de integración económica que se planteaba y el tipo de desarrollo económico y social que estaban siguiendo los países de América Latina y el Caribe, como única posibilidad para salir adelante en términos de las opciones que se les planteaban en esa economía mundial.

Esa fue la concepción de integración económica y social que se tuvo durante muchos años, pero que correspondió a las condiciones de la época. En cambio, ahora nos encontramos ante una situación en que el mundo, repito, es crecientemente internacionalizado en términos de apertura a la economía, es globalizado cada vez más en términos de la producción y es transnacionalizado en cuanto a la participación de las empresas.

Y en esta alternativa, en la que lo que viene ocurriendo es que América Latina se ha ido abriendo con el resto del mundo, (Chile fue probablemente el primer país en abrirse, pero se han ido agregando muchos países, cada vez más países, como el propio México, Venezuela y Colombia), el componente que era esencial en el otro tipo de integración ha ido cambiando fundamentalmente. O sea, lo que era fundamental en el otro tipo de integración era una alta protección con el resto del mundo, como una condición necesaria para que ese tipo de integración funcionara. En efecto, las barreras arancelarias y no-arancelarias daban protecciones que a veces eran del 100 por ciento o más en términos de protección efectiva. Ese elemento de elevada protección con el resto del mundo, es lo que va desapareciendo en el curso de los años en la década del ochenta y en la del noventa. Lo que hay ahora es una escasa protección con el resto del mundo y en la que probablemente existan aranceles máximos de un 25 por ciento, y aranceles

promedios de no más de 15 por ciento, que son relativamente parejos, y con barreras no-arancelarias que en buena medida no existen o que los países se han comprometido a levantarlas.

Todo esto ha ocurrido en un contexto en que además se han tenido avances relativamente lentos, pero por lo menos progresivos, en términos de lo que ha sido la negociación de la Ronda Uruguay para afirmar la multilateralidad, la transparencia y la claridad del régimen mundial de comercio.

Por lo tanto, en este mundo crecientemente abierto para América Latina, ésta se plantea como una opción lo que se llama "regionalismo abierto". De esta manera, se hace coincidir una baja protección con el resto del mundo (llámese, Estados Unidos, Unión Europea, Japón, etc.), con un tratamiento preferencial a la región dentro de acuerdos bilaterales, trilaterales, subregionales o como lo es el propio TLC de Estados Unidos, México y Canadá, y en el cual otros países quieren tener un progresivo acceso o adhesión. O sea, otros países de América Latina quieren ampliar el Tratado de Libre Comercio y quieren tener una progresiva adhesión a ese Tratado y, probablemente, de esa manera llegar a establecer una convergencia en términos de los distintos esquemas de libre comercio que están funcionando dentro de América Latina y el Caribe, que son los de antigua generación (como son el Pacto Andino), los de nueva generación (como los varios acuerdos bilaterales o el Grupo de los Tres), y lo que es esta tercera alternativa (el propio Tratado de Libre Comercio).

En definitiva, lo que se trata con el regionalismo abierto es compatibilizar la escasa protección con el resto del mundo, con lo que se otorga preferentemente dentro de la región. Y es ahí donde, a diferencia de una concepción absolutamente neoliberal en que habría apertura igual para todo el mundo y apertura total en lo posible, el regionalismo abierto tiene una concepción diferente a la puramente neoliberal. Ello plantea que, además de la acción de las fuerzas del mercado dentro de lo que está ocurriendo en la región o lo que está pasando con el resto del mundo, en América Latina y el Caribe se establezca un tratamiento preferencial y de intervención selectiva en términos de cómo se actúa dentro de la región.

Ahora, para analizar cuál es la diferencia entre este regionalismo abierto y otros tipos de regionalismo se puede pensar que la Unión Europea es en buena medida un caso de regionalismo cerrado. Porque lo fundamental en la Unión Europea es el tratamiento preferencial dentro de la región y se mantienen barreras arancelarias y no-arancelarias con el resto del mundo que son relativamente altas. Tanto es así que la Unión Europea tiene un 60 por

ciento de comercio intrarregional. Además, una vez que se incorporen los países de la ex-AELC a la Unión Europea y probablemente los países de Europa del Este, los coeficientes de comercio intrarregional pueden llegar a ser 70 por ciento o más. En verdad, por mucho que la Unión Europea incorpore los resultados de la Ronda Uruguay, es posible que mantenga por más tiempo elementos de neoproteccionismo de lo que tienen otros casos de mercados comunes dentro del mundo.

Pues bien, ¿cuál es el componente preferencial que América Latina y el Caribe otorga y debe dar dentro de la región y que se plantea también que podría tener lugar en el Tratado de Libre Comercio? Al respecto, se podría decir que el componente preferencial se presenta sobre todo en cuanto a seis grandes grupos de medidas.

→ Primer componente preferencial, que dentro del regionalismo abierto los acuerdos de libre comercio deberían ser amplios, flexibles y estables, con el mayor número de países y con las mejores posibilidades de convergencias de los distintos acuerdos que hay dentro de la región.

Un segundo elemento de ayuda a la convergencia es que lo reglamentado debe ser escaso, transparente y preciso, o sea debe ocurrir que "todo lo que no está reglamentado está permitido" y dentro de esta aproximación tiene que haber normativas claras sobre medidas antidumping, medidas compensatorias y salvaguardias compatibles con la Ronda Uruguay.

El tercer aspecto preferencial es el refuerzo del componente integrador productivo y real. El regionalismo abierto requiere facilidades en la integración real, en la infraestructura, en el transporte, en las comunicaciones y así sucesivamente. La manera de mejorar las vinculaciones dentro de la región están claramente relacionadas con una mejora sustancial de las condiciones reales en que se funciona.

El cuarto componente importante dentro del regionalismo abierto es un progresivo mejoramiento de los sistemas de pago dentro de la región. Se requiere que los mecanismos de pagos y de financiamiento dentro de la región sean mejores, o a lo menos iguales, que los que existen con el resto del mundo, no puede haber regionalismo abierto, no es factible una concepción integradora, si los mecanismos de pago y los sistemas de financiamiento dentro de la región son peores que los que existen con respecto al resto del mundo.

El quinto elemento es la coordinación de políticas macroeconómicas. No puede existir integración dentro de la región si no hay una coordinación

mínima de políticas macroeconómicas, fundamentalmente en la cambiaria, en la fiscal y en la lucha antiinflacionaria.

Finalmente, el sexto componente preferencial es que haya una institucionalidad apropiada. Las instituciones que se establezcan deben estar de acuerdo, en términos de funcionamiento, con las posibilidades que realmente da el regionalismo abierto. No pueden haber instituciones débiles, ni instituciones que no tienen convergencia entre ellas, o que no tengan secretarías técnicas y así sucesivamente.

Esos son los seis componentes que CEPAL distingue dentro de una política de regionalismo abierto. Ahora, curiosamente, y en cuanto al mismo regionalismo abierto, probablemente la cláusula ambiental del Tratado de Libre Comercio no da un tratamiento preferencial dentro de la región. Así, forzando un poco la discusión del Tratado de Libre Comercio y la posible adhesión de países al TLC, se podría concluir que su cláusula ambiental no da un tratamiento preferencial sino que probablemente es más restrictiva que la existente con el resto del mundo. Al respecto, en la medida en que la cláusula o que las disposiciones ambientales sean más duras de cumplir, en vez de tener un componente preferencial dentro del regionalismo abierto, existirán condiciones medioambientales relativamente más difíciles de cumplir.

Por ello, es posible que el elemento medio ambiente debería generar igual que en la Ronda Uruguay con sus medidas antidumping, medidas compensatorias y cláusulas de salvaguardia, una cuarta alternativa de medidas dentro del comercio que fuera una manera de gravarlo cuando no se está cumpliendo con las cláusulas ambientales. Se trataría de encarecerlo pero no prohibirlo, porque en caso contrario la complicación que puede venir con la cláusula ambiental es una restricción y distorsión demasiado grave de las corrientes comerciales.

Por último, hay otro elemento adicional dentro del regionalismo abierto, que tiene que ver con la igualdad de oportunidades para todos los países. Así, si se está pensando en un TLC que incluye en estos momentos a Estados Unidos, México y Canadá, y que en el futuro llegue a incluir dentro de ese mercado ampliado a países de menor desarrollo relativo, debe aceptarse algunos tipos de tratamiento especial que ayuden a que los países de menor desarrollo relativo puedan integrarse al TLC. Estos incluyen, entre otros, períodos de adaptación más largos, compensaciones a los países menos desarrollados, mecanismos de financiamiento ad-hoc, etc.

Ello lleva en el ámbito ambiental a una pregunta: ¿los países de menor desarrollo relativo deberían tener un tratamiento más flexible o menos

exigente en materia de medio ambiente o podrían cumplir de manera distinta o en un tiempo más largo con las disposiciones de medio ambiente en lo que respecta a su ingreso a la zona de libre comercio?. Esta es una interrogante compleja que tiene importancia, ya que indistintamente podría reconocerse o no que en materia de medio ambiente también cabe un tratamiento distinto a los países de menor desarrollo relativo. Quisiera solicitarles que reflexionen sobre este tema.

COMENTARIOS A LA PARTE I

Augusto Aninat

Mi primer comentario es sobre una frase de la presentación del señor Representante del Ministro de Hacienda de Chile en la que afirmó que los acuerdos bilaterales económico-comerciales, firmados y a firmar por Chile mantendrán la política comercial de neutralidad. Estimo que, al contrario, ellos aumentarán la selectividad, sea en términos de mayores discriminaciones en las transacciones entre mercados (países) como en las señales nominales y efectivas para la exportación y sustitución de importaciones.

Aunque el tema es algo técnico conviene precisar que:

- i) Por una parte, con la introducción de la apertura bilateral habrá mayor redundancia en la protección local inicial y, en consecuencia, las protecciones nuevas resultantes serán más diferentes del óptimo inicial en las que se supone que el arancel parejo otorga protecciones efectivas idénticas para todas las actividades e iguales a la nominal.
- ii) Por la otra, las normas del GATT Ronda Uruguay aplicables al fomento de las exportaciones (bienes de capital, reintegros) como las atinentes a los acuerdos bilaterales (armonización, simetría) afectarán la capacidad de cada país de practicar políticas de neutralidad entre la sustitución de importaciones y las exportaciones a los países de cada acuerdo como al resto del mundo.

La conclusión importante de este breve análisis es que una estrategia de convenios de este tipo, en el caso de un país de protección nominal pareja a todas las actividades y con aranceles medios más altos que los eventuales socios, si desea conservar la aludida neutralidad en los incentivos a la asignación de los recursos, debería reconsiderar su nivel de protección y posiblemente terminar con arancel discriminado en términos nominales. A este argumento se podría ahora agregar el de disminuir la protección por razones de atenuar la posible desviación de comercio. Así, por ejemplo, en un contexto de un país en vías de desarrollo con protecciones parejas mayores en promedio que las correspondientes a los socios más desarrollados el caso más sensible será la tasa de protección a los bienes de capital y por esta consideración modificarse la señal de igualdad tarifaria.

Mi segundo comentario se centra en el instrumento del origen de las mercaderías. Los acuerdos comerciales que se han estado firmando en la región, al asumir bajos niveles o grados de pérdida de soberanía en el

instrumental económico de regulación del comercio exterior, centran gran parte de la regulación en el mecanismo del origen, siendo este un mecanismo muy limitado desde el punto de vista del óptimo económico. En efecto, estas disposiciones entre otros aspectos, no entregan señales claras sobre los precios, avalan condiciones monopólicas, intervienen sobre el proceso productivo estableciendo rigideces y escasamente resuelven las diferencias tarifarias entre países. La recomendación técnica correcta es la de usar los aranceles comunes a los insumos en particular en los casos más complejos; así, en el NAFTA encontramos -no sin sorpresa- que se utiliza un AEC en el caso de los computadores pero en América Latina no recuerdo ejemplos actuales. Los problemas con este mecanismo se agravan cuando las diferencias tarifarias son apreciables entre los socios.

Incluso más, una decisión acerca de si practicar enfoques de acuerdos con grupos o pares de países (adhesión al NAFTA o bilateral; asociación al MERCOSUR o bilateral) dependerá en mucho del coeficiente de variación de las diferencias arancelarias entre los pares de países, factor que significará la existencia de un o varios programas de liberación y, consecuentemente, de una o varias condiciones de origen. Así, acuerdos comerciales por grupos de países pueden comprender en su interior tratos más bilaterales o más multilaterales según mayores o menores sean las diferencias instrumentales.

El tercer comentario tiene que ver con el enfoque jurídico incorporado en los acuerdos comerciales de la región para tratar de atender los conocidos y frecuentes incumplimientos de las Partes por medio de los sistemas de controversias arbitrales a resolver por representantes de los países miembros de los acuerdos que resultan ser, las más de las veces, otra cadena más de negociadores. Creo, producto de la experiencia, que:

- i) Resulta más conveniente la incorporación directa de los acuerdos a la legislación interna y que los intereses afectados puedan recurrir a ella.
- ii) El uso de árbitros internacionales de fuera de la región (personas o instituciones), ojalá multilaterales y abiertos, pues allí se afecta, positivamente o negativamente, la imagen país del incumplidor.
- iii) La formulación de sanciones explícitas, pecuniarias o no, ex ante y ex post.

NAFTA, contiene algunos avances lógicos en estas materias; todavía los avances latino regionales recientes son modestos en estas materias; frustrantes han sido los casos de los tribunales de justicia regionales de algunos esquemas pretendidamente avanzados de integración.

Sobre este tema quisiera también destacar la importancia que tiene el mensaje de Keith Christie, representante del gobierno canadiense que me precedió en el uso de la palabra, al tomar nota de la importancia de las diferencias jurídico-administrativas-institucionales y culturales entre los países, las que afectan la forma de la negociación y de expresar los acuerdos en su nivel de detalle operativo.

Por otro lado, Héctor Assael ha presentado un balance del concepto de regionalismo abierto y ha enumerado alrededor de quince componentes que considera le son indispensables. La experiencia indica que cuando se exigen tantas condiciones de identidad se termina por suprimir la viabilidad de la unión regional. Nivel o intensidad de compromisos y número de países miembros son dos factores que no caminan en la misma dirección (caso reciente de la CEE). Además, la realidad actual nos muestra que en estos acuerdos las identidades de política económica, la complementaridad, las afinidades en ciertos valores (democracia, derechos humanos) y las condiciones de estabilidad pueden ser más relevantes que la simple vecindad geográfica o afinidad cultural que define, tradicionalmente, a una región.

Finalmente, participo plenamente de la afirmación del representante de los Estados Unidos de que estos acuerdos no son juegos de suma cero y que, por definición, conllevan beneficios mutuos de creación de ventajas dinámicas las que a su vez permiten resolver mejor los problemas. Esta consideración puede ser muy válida en el caso ambiental sea porque con los acuerdos económico-comerciales se promueve el crecimiento y por ende se dispone de mayores recursos como si, al mismo tiempo, se discute el tema y se adoptan compromisos sobre la materia ambiental.

Jorge Beckel

Hemos escuchado en las intervenciones anteriores algunas de las consecuencias que ha significado el proceso de negociación del NAFTA para la industria mexicana. La representante de la Environment Protection Agency (EPA) de EE.UU. proporcionó cifras sobre las industrias mexicanas que fueron sancionadas con clausuras en forma temporal y permanente. En vista del alto costo social que significan estas clausuras, habría que hacerse la pregunta de si no habría fórmulas alternativas para obviar medidas tan drásticas en el futuro cuando se negocie la adherencia de otros países latinoamericanos al NAFTA. Cuando México negociaba su incorporación al tratado, el gobierno del país pudo haber tenido razones estratégicas para recurrir a medidas tan drásticas. Probablemente se vio enfrentado a la necesidad de demostrar ante las otras partes con que negociaba su compromiso

de hacer cumplir la legislación ambiental vigente. Sin embargo, cabría preguntarse si no habría otras fórmulas para llevar a las industrias, y en particular a las pequeñas y medianas empresas industriales, a cumplir la normativa ambiental. Tal vez estas industrias deberían contar con un plazo de transición mayor. Habría que preguntarse también si estos estratos industriales cuentan con la información tecnológica de descontaminación necesaria, los medios financieros y si existen en el mercado local los proveedores de equipos especializados y los servicios de consultoría que permiten a las industrias adecuar sus instalaciones a la normativa ambiental.

Silvia Correa

Quiero aclarar una cosa. La negociación del NAFTA no causa o no es la razón fundamental del cierre de industrias dentro de México. El problema que causa cerrar esas industrias que yo menciono se debe a que esas industrias no habían cumplido con las leyes internas de México y era una decisión tomada por la agencia mexicana de protección ambiental, la SEDESOL y la Procuraduría Federal de Protección Ambiental por incumplimiento de leyes. Toca la casualidad que justo se estaba negociando un TLC. Yo creo que no se debe pensar que una cosa tiene única y exclusivamente que ver con la otra, es decir, la Procuraduría había cerrado industrias anteriormente y seguirá cerrándolas y nosotros ya hemos terminado de negociar este tratado. Pero es la preocupación de cumplimiento de las leyes dentro de México lo que ha hecho tomar esas decisiones a las autoridades mexicanas.

Keith Christie

Yo estoy de acuerdo con mi colega americana; hay un mal entendido muy grave de lo que implica el NAFTA y su tratado paralelo sobre el medio ambiente. El acuerdo trilateral y el acuerdo paralelo no establecen normas, eso restaría competencia interna a cada uno de los tres países. Además, el acuerdo paralelo define lo que se quiere decir con incumplimiento con leyes domésticas de una manera que deja cierta flexibilidad en manos de las autoridades locales. El incumplimiento no se define simplemente por la clausura de fábricas o imposición de multas o la posibilidad de mandar a algún gerente a la cárcel; muy lejos de eso, hay una serie de medidas reconocidas en el artículo cinco del acuerdo paralelo donde se reconoce muy claramente de que la definición de incumplimiento tiene que tomar en cuenta una serie de medidas muy diferenciadas. Si las autoridades mexicanas en el caso citado o si la autoridad americana o canadiense toma la decisión de cerrar una fábrica, eso es por decisiones internas. El hecho es que en determinados casos la

preocupación ambiental, domésticamente hablando, ha crecido tanto, que ya no da más y hay que tomar a veces ciertas medidas más fuertes, pero no son medidas exigidas o establecidas o santificadas por el acuerdo trilateral o el acuerdo paralelo, eso no sería una correcta interpretación de lo negociado.

Jorge Navarrete

Quisiera señalar que el verdadero costo social de dejar abiertas y dejar funcionando las industrias contaminadoras que en México se han clausurado sería el haber permitido que continuaran provocando deterioro ambiental. En la legislación mexicana se llega al cierre de una empresa al final de un proceso: una vez que la empresa ha tenido oportunidad de mejorar sus prácticas ambientales, de instalar equipos descontaminadores según sea el caso; que ha tenido tiempo para hacer esto, que ha buscado seguramente apoyos financieros en el mercado para hacerlo y que no habiendo podido lograrlo, después de un tiempo prudente establecido por la legislación, se llega a la decisión de que tiene que suspender su actividad. En otras ocasiones la decisión es menos drástica, la empresa se relocaliza, la empresa demuestra que ha avanzado y recibe más tiempo para continuar mejorando el resultado del impacto ambiental de sus operaciones, etc. Subrayaría, en todo caso, que son cuestiones que corresponden a la legislación interna de cada uno de los países firmantes.

Nicolo Gligo

No me cabe la menor duda que el objetivo del NAFTA es económico y no es ambiental y tenemos que partir de esa base. Creo que un tratado como este no influye, ni va a influir modificando las estructuras ni patrones de consumo ni de producción de nuestros países. En ese contexto entonces todos los tratados de libre comercio que intensifican el comercio obviamente que van a crear muchos más problemas ambientales. Las tendencias ambientales negativas se van a exacerbar.

No hay ningún indicador ambiental en los últimos diez años que indique que la condición ambiental se ha modificado en nuestros países. Si analizamos los países de la región vamos a ver que sigue la erosión de los suelos siendo el principal flagelo, sigue la contaminación de las aguas, sigue la deforestación con el ritmo que tenían anteriormente. No obstante, el esfuerzo que hacen muchos de los países para modificar esta tendencia, el hecho de aumentar la presión de la población, de aumentar la demanda alimentaria, de aumentar la presión por exportar más, hace que todos los

problemas ambientales se vean exacerbados. Por lo tanto, si no modificamos la estructura la tendencia va a tender a agravarse.

Por ello que los tratados de libre comercio habría que estudiarlos dentro de un marco más general donde hayan realmente cambios importantes en nuestra estructura de consumo y de producción. Si no lo analizamos en ese contexto y en ese sentido, comparto con lo que se planteó acá. Realmente no creo que lo que vamos a hacer es analizar las contradicciones entre un crecimiento económico atentatorio contra el medio ambiente y un tratado que en el fondo influirá en más crecimiento económico. Habría entonces que ver cuales son los elementos que empiezan a acercar los países tratantes desde el punto de vista del medio ambiente en sus negociaciones.

Las experiencias relatadas esta mañana, han mostrado en alguna medida diferenciaciones entre países que tiene un mayor grado de desarrollo y países con menor grado de desarrollo. Por lo que se afirmó, aparecerían los países con menos grado de desarrollo más atentatorios contra el medio ambiente. Eso evidentemente que no es así, porque hay varios niveles de responsabilidades: responsabilidad de tipo global o de desequilibrio mundial y responsabilidad de tipo regional o incluso de tipo local y fronterizo. Y en la responsabilidad de tipo global obviamente que la responsabilidad de los países desarrollados es la mayor. El desequilibrio producido por el calentamiento de la atmósfera es responsabilidad fundamentalmente de los países desarrollados y el agujero en la capa de ozono también. Ahora bien, tenemos que circunscribir la discusión entonces a los tipos o niveles de problemas. Porque a mi no me cabe la menor duda que los países de América Latina en un tipo de discusión global tendrían que entrar a analizar cuáles son sus aportes para limpiar la atmósfera, o cuáles son sus aportes para mantener la biodiversidad.

Da la impresión que las discusiones no se han centrado ahí. Se han centrado fundamentalmente en cuestiones de tipo subregional y cuestiones de tipo fronterizo y, más aún, me atrevería a decir por lo que he leído, que muchas de las discusiones se han centrado fundamentalmente en lo que es el desarrollo económico del sector industrial.

Lo que nosotros tendríamos que ver, desde el punto de vista de los países latinoamericanos, es qué significa la intensificación de los TLC en función de la conservación de los recursos naturales. Porque si se exporta más sobre la base de no agregar valor, obviamente que vamos a exacerbar nuestros problemas ambientales.

Quiero plantear esta cuestión porque a mi me preocupa el hecho de que no confundamos este tratado de libre comercio como dijo la representante de EPA con un tratado ambiental. No es un tratado ambiental, porque si lo fuera, deberíamos estar conversando los países latinoamericanos y los EE.UU. todos los problemas de desestabilización mundial en los que EE.UU. tiene una responsabilidad muy grande.



PARTE II

LAS RELACIONES ENTRE EL COMERCIO INTERNACIONAL Y EL MEDIO AMBIENTE

1. **La Política Comercial de Chile en el Futuro: Un Análisis desde una Perspectiva Ambiental.**
Eugenio Figueroa; Profesor del Departamento de Economía, y Director del Centro de Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente, Universidad de Chile.
2. **Comercio Internacional y Medio Ambiente: Teoría Económica y Experiencia Empírica.**
Sergio Ardila; División de Medio Ambiente, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C..
3. **Medio Ambiente y Comercio Internacional: Algunos Aspectos de Política Internacional desde una Perspectiva Latinoamericana.**
Gonzalo Biggs; Profesor de la Universidad Diego Portales y de la Academia Diplomática del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.
4. **Acuerdos de Libre Comercio en la Nueva Etapa de Desarrollo Económico de América Latina.**
Manuel Agosin; Profesor del Departamento de Economía, y Director del Centro de Comercio Internacional y Desarrollo, Universidad de Chile.
5. **Comentarios.**



LA POLÍTICA COMERCIAL DE CHILE EN EL FUTURO: UN ANÁLISIS DESDE UNA PERSPECTIVA AMBIENTAL¹

Eugenio Figueroa B.²

1. INTRODUCCIÓN

Durante la década de los ochenta la casi totalidad de los países de América Latina se vio forzada a implementar una amplia liberalización de sus economías y a utilizar extensos, y muchas veces costosos, programas de ajuste estructural, con el propósito de enfrentar las drásticas caídas en las tasas de crecimiento, los profundos desequilibrios de las cuentas externas, los crecientes déficit fiscales, la aceleración de los procesos inflacionarios y la agobiante carga de una enorme deuda externa que se evidenciaban por doquier en los albores de la década. La crítica situación era, en lo económico, la manifestación del agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que se había implementado por décadas en el continente, y que había colocado a la mayoría de las economías latinoamericanas en una desventajosa posición para insertarse en el proceso de acelerada globalización de los mercados que caracterizó la década pasada y que aún persiste, marcada por el crecimiento de los flujos comerciales en los mercados internacionales, la agilización y fluidez de los movimientos de capitales a través de las fronteras y la transnacionalización de las empresas más dinámicas de las economías desarrolladas.

Chile lideró el proceso de transformación económica de América Latina, siendo el primer país en implantar un amplio proceso de liberalización económica, destinado a desarticular la frondosa estructura de controles de precios, de restricciones económicas, comerciales y financieras, y de intervenciones estatales en la producción, distribución y comercialización en todos los sectores y en todos los niveles de la economía. Ello había generado

¹ Este trabajo corresponde a una versión completamente revisada y extendida del presentado, bajo el título "Algunos Aspectos Teóricos y Evidencias Empíricas para el Análisis de la Futura Política Comercial de Chile desde una Perspectiva Ambiental", en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental"; Universidad de Chile/CEPAL; Marzo 29 y 30 de 1994; Santiago, Chile.

² Profesor del Departamento de Economía, y Director del Centro de Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente; Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Universidad de Chile.

una estructura económica enormemente ineficiente en la asignación de los recursos, y que se mostraba agotada en sus posibilidades de generar el crecimiento económico requerido para solucionar las urgencias sociales de una población que en proporción predominante se encontraba en situación de pobreza.

El proceso de transformación y liberalización económica de Chile, que sin duda tuvo altos costos políticos y sociales, llevó al país al modelo económico actualmente imperante, que ha permitido los importantes logros de los últimos años y que hoy día todos celebran.

En lo referente al comercio, el nuevo modelo implicó básicamente la apertura de la economía chilena mediante la liberalización unilateral de los regímenes comerciales, con drásticas reducciones y simplificaciones de las estructuras tarifarias y arancelarias, alineamiento de los tipos de cambio, sometimiento de la industria doméstica al proceso de competencia internacional, modernización de la reglamentación y los procedimientos burocráticos que rigen las transacciones comerciales con el exterior, etc.

Dadas las enormes distorsiones e ineficiencias resultantes del extremo proteccionismo a que había conducido el modelo sustituidor de importaciones, la liberalización económica produjo grandes ganancias en eficiencia en la asignación de los recursos del país, de modo que su estructura productiva se especializó en los sectores con ventajas comparativas, contrayendo aquellos otros en que tenía desventajas relativas.

La apertura comercial fue la herramienta económica que permitió la materialización del modelo de crecimiento basado en la expansión de los sectores exportadores, que aprovechan y explotan tales ventajas comparativas.

América Latina es una región relativamente abundante en recursos naturales, con 80 por ciento de su superficie apta para la agricultura (aunque sólo 3 % puede considerarse competitiva), que concentra casi un tercio (29%) de los bosques tropicales del mundo, un cuarto (25%) de las áreas boscosas, 23 por ciento de las áreas forestales, y 18,5 por ciento de las pasturas y pastizales del planeta. La región muestra precipitaciones medias anuales de 1.500 milímetros, 50 por ciento mayores que el promedio mundial. En América Latina se encuentra el 59 por ciento de las reservas mundiales de litio, 36 por ciento de las de cobre, 27 por ciento de las de bauxita, 30 por ciento de las de níquel y 25 por ciento de las de plata, por nombrar las más importantes. Posee además, el 35 por ciento del potencial energético aprovechable de la Tierra. Respecto de la biodiversidad, casi un tercio de las plantas superiores del planeta se encuentra en América Latina y El Caribe

(ALC), y de éstas, un tercio tiene utilidad comercial reconocida (CEPAL, 1993).

† No es de extrañar entonces, que la apertura comercial de la región durante la década pasada haya llevado a una fuerte expansión de las exportaciones intensivas en recursos naturales, especialmente las provenientes de los sectores de la agricultura, energía y minería. En el caso de Chile, cerca del 90 por ciento de sus exportaciones han consistido principalmente en bienes intensivos en recursos naturales, generadas por sus sectores agroproductivo, forestal, pesquero y minero (Campero y Escobar, 1992).

† Esto ha implicado, sin lugar a dudas, que la demanda por recursos naturales renovables y no-renovables se ha expandido en forma importante también. Aunque el impacto ambiental producido por el cambio de la estructura económica no ha sido estudiado suficientemente, existe la presunción de que la presión sobre algunos ecosistemas agrícolas, forestales y marinos ha aumentado considerablemente. Además, pareciera que muchas de las industrias intensivas en recursos naturales se caracterizan por ser altamente contaminantes, como es el caso de las industrias minera, de pulpa y papel, pesquera, procesadora de alimentos y energética (CEPAL, 1992). Muchas de las industrias que se desarrollaron o expandieron con el modelo exportador parecen ser mucho más contaminantes que la mayoría de las que prevalecían en el escenario previo de proteccionismo (López, 1993).

Existe evidencia, además, de que ha aumentado la contaminación en ríos, bahías, lagos y ciudades del país, de que se ha acelerado la disminución de las biomásas en diversas pesquerías y en algunos ecosistemas terrestres, de que se ha perdido parte de la biodiversidad en los ecosistemas forestales y agrícolas, y de que se ha acentuado la degradación de áreas recreacionales en diversas regiones del territorio nacional (Figuroa y Núñez, 1992; CONAMA, 1991). Hasta que no sea estudiado debidamente no será posible determinar con precisión cuánto de estos impactos se debe al cambio en la estructura productiva y en los flujos comerciales del país. Sin embargo, debido a la evidente subvaloración social que el país ha dado a sus recursos naturales y a sus bienes ambientales, es muy posible que parte importante del deterioro ambiental causado sea responsabilidad de las actividades exportadoras desarrolladas por más de una década.³

Cualquiera sea la proporción del deterioro ambiental debido al cambio estructural, es urgente que el país encare decididamente el problema de cómo

³ Véase, por ejemplo, Nash (1992).

hacer más ambientalmente "amigables" sus tendencias de desarrollo, esto es, (de cómo avanzar hacia un modelo de desarrollo que sea sustentable.) (Ello, porque el deterioro de la base de recursos naturales, primeramente, pone en peligro la capacidad misma de generar los productos que serán comerciados; en segundo lugar, reduce la disponibilidad de bienes y servicios ambientales que puede ser de un valor social incluso mayor que el de los bienes y servicios producidos a costa del deterioro ambiental ocasionado; y, por último, porque las tendencias del consumo en los mercados desarrollados indican que la dificultad para exportar será creciente para aquellos países que utilizan tecnologías que dañan el medio ambiente, y hay indicios también de que los mercados domésticos vayan prefiriendo cada vez más los productos medioambientalmente más amigables)(Jha, Vossenaar y Zarrilli, 1993).

Es muy importante entonces, analizar desde una perspectiva ambiental los posibles rumbos que tomará el comercio internacional del país, entre los cuales la incorporación de Chile al Tratado de Libre Comercio (NAFTA) de Norteamérica parece ser el de mayor inminencia y de una relevante significación. En forma muy sucinta, se intenta aquí abordar algunos aspectos centrales que se deberán tener presente al analizar en el futuro lo que el país debe buscar y esperar de sus acuerdos comerciales, con el propósito de diseñar su política comercial.

2. SUSTENTABILIDAD, ESTÁNDARES AMBIENTALES Y COMPETITIVIDAD

La sustentabilidad de la actividad económica de un país es un paradigma plenamente aceptado hoy día. Sin embargo, la operativización de la sustentabilidad por parte de cada economía tiene una serie de complicaciones teóricas y prácticas, derivadas del hecho de que cada sociedad valora en forma diferente los bienes y servicios ambientales y enfrenta costos distintos de abatimiento de la contaminación o de control del deterioro de los recursos naturales. Los costos y beneficios que para una nación tiene la conservación de sus recursos naturales determinan los estándares ambientales que ella se fija y los *trade-offs* que está dispuesta a hacer entre bienes y servicios "económicos" y bienes y servicios "ambientales", entre crecimiento económico "convencional" (entendido como la suma de los bienes y servicios "económicos" que produce una economía) y "conservación" de los recursos y el medio ambiente.

Debe quedar claro que los costos y beneficios de la protección de sus recursos naturales y la conservación de su medio ambiente serán casi con seguridad necesariamente distintos para Chile que para cualquier otro país, sea

éste Estados Unidos, México, Canadá, u otro, como Japón, los países miembros de la OECD, o los de la Unión Europea. Ello, porque la dotación de sus recursos, su clima, su topografía, las capacidades de carga de sus ecosistemas, las capacidades asimilativas y de reciclaje de su medio ambiente, así como la cultura y la idiosincrasia de su pueblo son, en general, diferentes de las propias de cualquier otro país. Es en el hecho probabilísticamente casi imposible entonces que los costos y beneficios que Chile obtenga de cualquier política de protección de sus recursos o de su medio ambiente sean iguales a los costos y beneficios que obtendría otro país de igual política.

La implicancia de esto es que, en términos de eficiencia económica, debe esperarse que los países tengan distintos estándares ambientales y estén dispuestos a distintos *trade-offs* entre bienes económicos y bienes ambientales, por lo que sus políticas y regulaciones ambientales deberán, en general, ser diferentes.

Las diferencias citadas entre las dotaciones de recursos y las poblaciones de los países, determinan las ventajas comparativas. Desde una perspectiva de racionalidad económica, un país debería entonces especializarse en la producción y exportación de bienes y servicios intensivos en los recursos en que su dotación es relativamente abundante. Contrariamente, debería importar los productos intensivos en los recursos que son relativamente escasos en el país. Es esta especialización productiva y comercial la que genera una asignación óptima de recursos y maximiza, por tanto, los ingresos y el bienestar de todos los países.

En lo ambiental, cuando un país es relativamente abundante en recursos ambientales, es decir, cuando su oferta de capacidad asimilativa del medio ambiente — que es la que permite disponer y reciclar los residuos de su actividad económica— es relativamente grande comparada con su demanda, es esperable que el precio o valoración económica de la calidad ambiental sea relativamente menor al que existiría en un país relativamente menos abundante en recursos ambientales. Por ello, debe esperarse que, en general, un país con relativa abundancia de recursos ambientales tenga una ventaja comparativa y deba especializarse en la producción de bienes y servicios relativamente más contaminantes. Contrariamente, tendría una desventaja comparativa en la producción de bienes y servicios limpios. Por igual razonamiento, un país cuya capacidad asimilativa medioambiental es baja o está agotada, y donde es por tanto relativamente más caro disponer y reciclar los residuos de la actividad económica, tendría una desventaja comparativa en las actividades económicas contaminantes.

Dos son las principales implicancias para Chile de lo anterior. La primera, es que el país debe avanzar con prontitud hacia la determinación de sus propias valoraciones sociales de sus bienes ambientales. Para ello, debe invertir en el conocimiento de su medio ambiente y en el catastro de sus recursos forestales, pesqueros, agrícolas, mineros, etc. (Debe también invertir en la investigación requerida para determinar las capacidades asimilativas de su medio ambiente. (Esta inversión es necesaria para que la nación conozca la base de recursos de que dispone y sus capacidades y limitaciones.)

El país debe, además, perfeccionar los mecanismos para revelar la valoración social de su base de recursos, lo que requiere que la gente no sólo conozca qué es lo que el país dispone en materia ambiental, sino que también pueda manifestar cuánto valora este acervo. Ello demanda del sistema político y administrativo la necesaria capacidad para abordar y debatir los temas ambientales, de modo de traducir las preferencias sociales en propuestas de política que reflejen adecuadamente esas preferencias.) Existe la impresión generalizada de que los avances en esta materia han sido demasiado lentos. No obstante, se reconoce que durante el gobierno del presidente Aylwin se terminó con la indiferencia respecto de los asuntos ambientales que caracterizó a la administración anterior, aunque se avanzó muy poco en relación con el grado de conciencia existente en la nación y la capacidad científica y técnica de que se dispone (Figueroa, Alvarez y González, 1994).

En este sentido, las Organizaciones No-Gubernamentales (ONG's) han jugado un papel importante, que pudo haber sido más fructífero si el país hubiera avanzado más rápido en la determinación de la institucionalidad apropiada para viabilizar las manifestaciones ciudadanas que ellas fueron generando. Del gobierno del presidente Frei debe exigirse una rápida definición de tal institucionalidad, para que el país avance rápidamente en el adecuado tratamiento de la problemática medioambiental que la nación reclama desde hace ya largo tiempo. En lo referente a los nuevos temas que con seguridad emergerán con motivo de los compromisos comerciales futuros del país, las ONG's nacionales pueden recoger importantes lecciones de las ONG's canadienses, estadounidenses y mexicanas que ya tienen experiencia en esas materias.

* La segunda implicancia, es que Chile debe preparar rápidamente los equipos profesionales y técnicos que le permitan negociar adecuadamente los compromisos comerciales que suscriba en el futuro. (Defender las legítimas ventajas comparativas ambientales de que ciertamente debe gozar el país frente a economías desarrolladas que muy posiblemente cuentan con menores recursos ambientales relativamente, es de primera prioridad para garantizar la eficiencia económica de los acuerdos que alcance.)

3. CONVENIENCIA AMBIENTAL DE LA POLÍTICA COMERCIAL FUTURA

Como se mencionó más arriba, aunque no existan los estudios que les den un respaldo definitivo, existen fundadas presunciones de que las actividades exportadoras que se han expandido explosivamente como consecuencia del modelo económico escogido son responsables de una proporción importante del deterioro ambiental de los últimos años en América Latina y el Caribe en general, y en Chile en particular. (De ello se desprende que una profundización de la política de liberalización comercial unilateral tiene altas posibilidades de agravar las pérdidas ambientales.) Dado el significativo deterioro ambiental sufrido en la última década, es muy probable entonces que los costos sociales de estos nuevos deterioros ambientales sean bastante altos. Contrariamente, dado que las grandes distorsiones que afectaban al comercio ya han sido eliminadas tanto en Chile como en la mayoría de los países de América Latina, las convencionales ganancias de eficiencia que puedan obtenerse de una mayor liberalización comercial serán relativamente pequeñas. Por ello, López (1993) concluye que es muy posible que los costos ambientales adicionales que induciría una profundización del proceso de liberalización comercial sean mayores que las ganancias convencionales de eficiencia y, por lo tanto, el efecto neto de una mayor liberalización comercial sea posiblemente negativo.

La implicancia que de esta conclusión se sigue para un país como Chile, que ya ha avanzado un largo trecho en la liberalización de su economía, es que debe, por una parte, (abstenerse de profundizar aun más ese proceso de liberalización comercial,) y, (por otra, concentrarse decididamente en implementar una política ambiental que le permita mejorar la administración de su base de recursos naturales y su medio ambiente.)

De lo anterior se derivan, a su vez, al menos tres implicaciones estratégicas de importancia para el país. (La primera, es que las potenciales ganancias en eficiencia económica de una política comercial en el futuro deben esperarse para Chile de acuerdos comerciales concordados en forma bilateral o multilateral con sus socios comerciales, y no de seguir extendiendo unilateralmente su liberalización comercial.) Por ejemplo, un estudio de Coeymans y Larraín (1992) estimó que pueden esperarse aumentos del 10 por ciento del ingreso nacional en el largo plazo, a raíz de un acuerdo bilateral con los Estados Unidos, los que se producirían fundamentalmente vía mayores inversiones.

La segunda implicancia es que puede ser de enorme beneficio para el país invertir en sus sistemas de administración de los recursos naturales y de

regulación ambiental. (En este sentido, se requiere mejorar la capacidad profesional, técnica y operativa de las instituciones con atinencia en materias de recursos y ambientales.) La legislación ambiental existente en el país es muy abundante, profusa y comprensiva. Sin embargo, igual que en la mayoría de los países de ALC, (la capacidad institucional para imponer y obligar el cumplimiento de la legalidad es muy débil) (Figueroa, 1994a y Margulis, 1993). Se requiere un importante reforzamiento de la institucionalidad, que debe comenzar por un ordenamiento de las atribuciones de cada agencia y organismo, por una clara determinación de las responsabilidades de cada uno, y por una adecuada provisión de fondos para que cumplan eficazmente con tales responsabilidades.) No debe olvidarse que la acción subsidiaria del Estado no sólo implica que éste debe abstenerse de hacer todo aquello que el mercado y los privados puedan realizar, y generalmente realizan, con mayor eficiencia, sino también que debe con decisión y eficacia enfrentar aquellas acciones que el mercado y los privados no puedan realizar.) (No hay duda alguna hoy día, de que en materias ambientales y de recursos naturales le cabe un importante papel al Estado, para regular las actividades económicas en que abundan las externalidades y las fallas del mercado (Figueroa, 1994a).)

Esto último no quiere decir, sin embargo, que el sector privado no tenga un importante papel que jugar. Por el contrario, su quehacer es fundamental para alcanzar la correcta valoración social de los bienes ambientales. (Los privados y las ONG's deben estar permanentemente monitoreando la labor del Estado, impidiendo que éste se desvíe de los verdaderos objetivos que la política ambiental persigue.) Deben cuidar de que las burocracias estatales sirvan a esos objetivos y no a los clientelismos políticos que muchas veces llegan a dominar sus motivaciones. Deben velar por la probidad de los funcionarios, denunciando la corrupción cuando aparezca. (Con igual decisión deben denunciar las situaciones en que se deteriora el medio ambiente o los recursos naturales sin que la autoridad intervenga en la forma adecuada.)

+ Una tercera implicancia es que Chile puede aprovechar ventajosamente desde un punto de vista ambiental las posibilidades de integrarse al NAFTA. Es evidente que el tratado ha avanzado enormemente en el tratamiento de los asuntos ambientales, y éstos llegaron a constituirse en materias de primera importancia en las negociaciones previas a su aprobación. La posibilidad de integrarse al NAFTA debe servir al país para acelerar sus pasos en la implantación de una adecuada política ambiental. Las posibles ganancias económicas derivables de la incorporación al tratado deben ser un buen incentivo para que Chile aborde con seriedad y decisión sus problemas de protección ambiental. Es claro que parte de las potenciales ganancias económicas de incorporarse al NAFTA se traducirían en mayores ingresos

fiscales, los que podrían usarse en parte para financiar adecuadamente la institucionalidad ambiental del país y los programas de conservación que contemple una política ambiental seria y moderna.

4. FINANCIAMIENTO DE LAS INVERSIONES AMBIENTALES

La implantación de una política ambiental destinada a impulsar un desarrollo sustentable del país en el futuro requerirá de inversiones importantes. Esta inversión presenta dos problemas principales que muchas veces dificultan la decisión política para realizarla. (Primeramente, su financiamiento compite con el de otras necesidades sociales de urgencia.) En segundo lugar, sus costos financieros, a los que deben sumarse los ingresos olvidados que muchas veces las regulaciones ambientales imponen, deben cubrirse en forma inmediata, mientras que los beneficios que estas inversiones producen se manifiestan en general en el mediano y largo plazo.)

Otro factor importante de considerar es que una parte de estos beneficios serán recibidos por las economías desarrolladas del Norte, en la forma de protección de la capa de ozono, aumento de la capacidad de secuestro de carbono, disminución del efecto invernadero, preservación de la biodiversidad, etc. En este sentido, los negociadores chilenos que participen en las deliberaciones con los países con que se vayan a concertar acuerdos bilaterales o multilaterales en el futuro deben exigir un esfuerzo de los eventuales socios comerciales para concurrir con una parte del financiamiento de la inversión ambiental.

En posibles acuerdos comerciales con Canadá, EE.UU., Japón o la Unión Europea, Chile debe exigir que éstos contribuyan al financiamiento de su inversión ambiental en forma proporcional a los beneficios que recibirían de ella. (Más aun, debe exigir que estos países reduzcan sustancialmente o eliminen aquellas políticas que atentan claramente contra la capacidad del país para financiar su inversión ambiental.)

Respecto de lo primero, es importante tener presente que en general la contribución financiera de las economías desarrolladas del Norte a los gastos ambientales de las economías en desarrollo del Sur ha sido muy exigua. Por ejemplo, la asistencia financiera total de los EE.UU. para la protección ambiental en todas las economías en desarrollo del mundo fue inferior a los US\$ 600 millones en 1992 (Council on Environmental Quality, 1993). Al comparar esta cifra con los cerca de US\$ 280 mil millones de gastos militares anuales de los EE.UU., se concluye que el compromiso del país del norte con el medioambiente global no alcanza a ser equivalente a un día del presupuesto

del Pentágono (Lopez, 1993). En términos del PGB de los EE.UU., tal apoyo financiero al medioambiente corresponde a alrededor de solamente el 0,01 por ciento, y alcanza a menos del 5 por ciento del presupuesto de ayuda exterior del país. La contribución de los países europeos al financiamiento de proyectos ambientales en las economías del Sur también es muy menguada, y en 1992 alcanzó a sólo US\$ 750 millones aproximadamente. Japón, por su parte, contribuyó con alrededor de US\$ 830 millones anuales en promedio para el período 1989-1992; una cifra 30 por ciento superior a la de los EE.UU. Lo que estas cifras indican es que la contribución de los países industrializados a la sustentabilidad ambiental de las economías del Sur es extremadamente baja, y totalmente fuera de proporciones con los beneficios que el mundo desarrollado obtendría de tal sustentabilidad (López, 1993).

Chile debe, por tanto, en sus negociaciones comerciales futuras con los países desarrollados, exigir las legítimas mayores contribuciones de esos países al financiamiento de sus inversiones ambientales.

En relación con lo segundo, el país debe representar en las negociaciones comerciales futuras los altos costos económicos que las políticas proteccionistas de las economías desarrolladas le imponen, reduciendo sus ingresos y disminuyendo con ello las disponibilidades de recursos para financiar la sustentabilidad ambiental de su desarrollo. (Una de las maneras como las economías en desarrollo pueden reducir la presión sobre sus recursos naturales es incrementando el valor incorporado en los productos importados). Ello les permitiría generar los mayores ingresos requeridos para su desarrollo, disminuyendo, o al menos no aumentando, la intensidad de recursos por unidad de valor exportada. Sin embargo, el escalonamiento arancelario que generalmente deben enfrentar al ingresar sus exportaciones a los mercados de las economías desarrolladas impiden esto. En los EE.UU., por ejemplo, los aranceles vigentes aumentan con el grado de elaboración o procesamiento de los productos, lo que implica que las tasas de protección efectiva a los productos elaborados son mayores que los aranceles aplicados a los mismos y mayores que para los productos primarios correspondientes. En el caso de los productos agrícolas y agroindustriales que el país exporta a los EE.UU., en general, es posible apreciar, por una parte, un evidente aumento de los aranceles con el grado de elaboración de los productos y, por otra parte, que las tasas de protección efectivas serían en algunos casos superiores al 35 por ciento (Figueroa y Muchnik, 1993 y 1992). Asimismo, en 1991 era posible constatar que los aranceles promedio norteamericanos para pescados y crustáceos frescos, cobre y manufacturas de cobre, y frutas y verduras iban entre el 0,03 y el 1 por ciento, mientras que los aranceles para pescado elaborado, frutas procesadas, confecciones, y textiles de lana y algodón iban desde 1 a casi 22 por ciento (Gómez-Lobo, 1992).

¶ Durante las negociaciones de acuerdos comerciales que el país enfrente en adelante, se deberá poner sobre la mesa de conversaciones la exigencia de eliminar estos escalonamientos en los gravámenes arancelarios y sus efectos negativos sobre la especialización de los sectores exportadores.

¶ Por otra parte, el proteccionismo agrícola que vienen ejerciendo sin tapujos las economías desarrolladas es el principal responsable de las correspondientes sobreproducciones agropecuarias en esos países, la inundación de los mercados internacionales por los excedentes agrícolas producidos bajo el paraguas de esta protección, y la drástica reducción de los precios en sus productos básicos que deben enfrentar los países en desarrollo. Las pérdidas de ingreso en estas economías son considerables por este concepto, lo que obviamente empeora sus capacidades para invertir en sustentabilidad ambiental para sus procesos de desarrollo.

En 1990, los subsidios a productores agrícolas en los países desarrollados fueron de US\$167 mil millones, y la mayor cantidad de esas ayudas --US\$82 mil millones -- correspondió a la Unión Europea. Se estima que en 1992, los subsidios alcanzaron a los US\$ 200 mil millones (SNA, 1993). La eliminación de estas enormes distorsiones podría producir aumentos en los precios de los productos agrícolas que negocian las economías en desarrollo. Por ejemplo, se calcula que el precio de las oleaginosas subiría en 7 por ciento, el del maíz en 11 por ciento, el del trigo en 15 por ciento, el del arroz en 24 por ciento, el de las carnes en 43 por ciento, y el de los productos lácteos en 50 por ciento, aproximadamente (SNA, 1993 y Figueroa, 1994b). Las evaluaciones recientes de la Ronda Uruguay del GATT indican la posibilidad de estos mayores precios, aunque notan altos y en el más largo plazo (Figueroa, 1994). Estos mayores precios podrían significar mayores ingresos para muchas economías en desarrollo. Tales mayores ingresos pueden no sólo financiar inversiones ambientales, sino que también contribuir a la desarticulación del círculo vicioso de la degradación ambiental y la pobreza.

Estos aumentos de la rentabilidad agrícola podrían llevar a reducir los programas de subsidio a los insumos agrícolas que en muchos países en desarrollo han producido el uso excesivo de agroquímicos, como fertilizantes, pesticidas y herbicidas. El resultado sería una producción mundial de alimentos más "limpia", que contribuiría a disminuir los residuos químicos en los alimentos y en el medio ambiente.

Cabe hacer notar, sin embargo, que los aumentos de la rentabilidad agrícola tienen la potencialidad, por otro lado, de aumentar la presión sobre los recursos en los países en desarrollo, a través de la expansión de los cultivos en áreas sin aptitud agrícola. Por ello, los países en desarrollo deben

mejorar sustancialmente la capacidad de mantener y preservar las áreas de reservas públicas, que son las más susceptibles de sufrir este proceso, debido al eventual abandono en que generalmente se encuentran. Ello requiere, nuevamente, mayores inversiones en infraestructura de regulación y manejo ambiental en estos países.

(Exigir con firmeza la drástica reducción de dichos proteccionismos y distorsiones durante el curso de las negociaciones comerciales futuras debe ser un objetivo de los equipos negociadores nacionales.)

(Una forma más reciente y sutil en que pueden producirse proteccionismos indebidos que afecten los ingresos de las exportaciones de los países en desarrollo a las economías desarrolladas es a través de las dificultades que se les impongan a ellas para acceder a los llamados "mercados verdes".) En estos mercados, que se vienen desarrollando recientemente en las economías industrializadas con bastante fuerza, los productores tratan de diferenciar sus productos haciendo aparentes sus características de "amigabilidad ambiental", por las cuales existe una creciente disposición a pagar por parte de los consumidores de estos países, que tienen crecientes niveles de conciencia medioambiental. De esta forma, se han creado organizaciones que certifican, mediante los llamados "sellos ambientales", que un producto tiene ciertas características "ambientalmente amigables". Es el caso del sello alemán "Angel Azul", que desde 1978 es otorgado por una agencia privada; del también alemán "Punto Verde", que certifica la amigabilidad ambiental de ciertos tipos de envases manejados bajo el llamado "Dual System"; del "Nordic Swan" de los países escandinavos; del "Green Cross" y del "Green Seal" de los Estados Unidos, etc. En 1991, existían en los países de la OECD alrededor de 21 sistemas de etiquetado ambiental en operación o prontos a entrar en vigencia (OECD, 1991). Actualmente, Holanda considera la posibilidad de establecer la obligatoriedad del etiquetado ambiental, que exigiría la declaración del análisis ambiental del ciclo de vida del producto (Jha y Zarrilli, 1993; ITC, 1994).

(Las posibilidades de transformar el sistema de certificación ambiental de productos en barreras al comercio, intencionadamente o no, resultan obvias. Ello será siempre posible cuando las condiciones en que se determinen las características y exigencias para que un producto tenga derecho a recibir un sello ambiental cualquiera no sean transparentes, o cuando algunos de los potenciales oferentes del producto sean excluidos del proceso de definición de criterios de elegibilidad.) Es claro que al determinar los requisitos de elegibilidad para un sello ambiental será siempre posible elegir arbitrariamente alguno o algunos que imposibiliten el acceso de los productos de la competencia extranjera a la obtención de dicho sello. Al respecto, es

indicativa y preocupante la oposición reciente de la Unión Europea para que la industria brasilera productora de celulosa y papel participara en las discusiones para definir los requisitos del sello ambiental en la Unión.

También, la incorporación del análisis del ciclo de vida de los productos en los criterios de elegibilidad para los sellos ambientales podría implicar problemas para los países en desarrollo. Como se indicó más arriba, las preferencias sociales y la disponibilidad relativa de bienes ambientales de los países pueden determinar en gran medida sus ventajas relativas. Pues bien, el ir exigiendo el cumplimiento de los estándares de los países desarrollados a los países en desarrollo en los eslabones hacia atrás de la cadena de producción de un producto puede significar, en definitiva, privar a estos últimos de sus ventajas relativas.)

En sus negociaciones futuras el país deberá entonces exigir la apertura de los sellos ambientales a la transparente y libre participación de los productos nacionales. Especial hincapié deberá hacerse en que los bienes producidos en el país tengan un tratamiento igualitario al que reciben los propios del país que otorga el sello ambiental en el momento de definir los requisitos del sello. Asimismo, deberá cuestionarse la exigencia de criterios del "ciclo de vida" para sus productos.

5. CONCLUSIÓN

No cabe duda de que, como ocurre con los sellos ambientales hoy día, o con algunos otros de los aspectos que se han analizado, en el futuro irán apareciendo nuevos mecanismos, instrumentos y regulaciones relacionadas con el medio ambiente que, de una u otra manera, incidirán en el comercio internacional, y en los beneficios que el país sea capaz de obtener de sus relaciones y acuerdos comerciales con el resto del mundo.

Por ejemplo, en Alemania hace sólo dos años entró en vigencia la ley Töpfer, que reguló los envases y embalajes de desecho para la comercialización de bienes. Sólo recientemente se ha podido empezar a evaluar el impacto que para el país ha tenido la aplicación de esta norma. En un estudio reciente se llegó a estimar que los costos indirectos y directos que la ley Töpfer ha impuesto a las exportaciones frutícolas de Chile son de sobre los US\$ 3 millones anuales en el corto plazo, y podrían llegar a superar largamente los US\$ 20 millones anuales en el largo plazo. Esto es equivalente a la pérdida de competitividad que provoca un impuesto ad-valorem del 1,1 por ciento en el corto plazo, y del 3,4 por ciento en el largo plazo (Figuroa y Letelier, 1994). Obviamente es muy importante para el país poder contar

con información como esta. Ella permite conocer el terreno por el que se está avanzando, y las medidas que deben tomarse para poder llegar al lugar que se desee.

Por ello, tal vez el mensaje más importante que hay que transmitir sea que la dimensión ambiental se ha incorporado definitivamente como un elemento importante en la determinación de las condiciones bajo las cuales se realizará el comercio internacional en el futuro. Por sus particulares características, esta nueva dimensión agrega considerables complejidades a la comercialización de mercancías y productos entre los países. Por ello, el país debe contar con gente debidamente preparada para participar en la defensa de sus intereses en las mesas de negociación en que deberá, con seguridad, sentarse a discutir con distintos socios comerciales en el futuro cercano. Debe, además, invertir en analizar y estudiar los posibles escenarios que enfrentará, para determinar los costos y beneficios esperables de los múltiples cursos de acción posibles, porque esta información es vital para determinar qué es deseable obtener en cualquier negociación. El país cuenta con el capital humano necesario para generar esta información, sólo falta la voluntad de ponerlo a trabajar en la ardua tarea que resta por hacer.



REFERENCIAS

- Campero, M.P. y B. Escobar (1992): "Evolución y composición de las exportaciones chilenas, 1986-1991"; en A. Butelman y P. Meller (eds.), *Estrategia comercial chilena para la década del 90*. CIEPLAN, Santiago, Chile.
- CEPAL (1993): *Los Recursos naturales en las estrategias de transformación Productiva*. Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Santiago, Chile.
- CEPAL (1992): *The Water Resources of Latin America and the Caribbean - Planning Hazards and Pollution*. Comisión Económica para América Latina y El Caribe. Santiago, Chile.
- Coeymans, J.E. y F. Larraín (1992). "Impacto de un acuerdo de libre comercio entre Chile y los EE.UU.: Un enfoque de equilibrio general". *Confederación de la Producción y el Comercio de Chile*. Santiago, Chile.
- CONAMA (1991): *Problemas ambientales de Chile*. Comisión Nacional del Medio Ambiente. Santiago, Chile.
- Council on Environmental Quality (1993): *Environmental Quality*. Office of the President of the United States. Washington D.C.
- ✓ Figueroa, E. (1994a): "Oportunidades y desafíos de los instrumentos económicos para la gestión ambiental en Chile"; en E. Figueroa (ed.), *Políticas económicas para el desarrollo sustentable de Chile*. Universidad de Chile. Santiago.
- Figueroa, E. (1994b): "Sector silvoagropecuario: Encrucijadas y desafíos para el mediano y largo plazo. *Documento de Investigación*. Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago, Chile.
- Figueroa, E.; R. Alvarez y R. González (1994): "Capacitación ambiental para el sector público"; en E. Figueroa (ed.), *Políticas económicas para el desarrollo sustentable de Chile*. Universidad de Chile. Santiago.
- Figueroa, E. y E. Muchnik (1993): "Metodologías de estimación de los efectos de un ALC CHILE/EE.UU. sobre la agricultura y la agroindustria"; en *Anales Encuentro Anual de Economistas de Chile, 1993*. Santiago, Chile.

- Figueroa, E. y E. Muchnik (1992):** "Efectos sobre el empleo de un ALC CHILE/EE.UU.: El caso de los sectores agropecuario y agroindustrial chilenos". *Trabajos del IV Congreso Latinoamericano y del Caribe de Economía Agrícola*. ALACEA, Viña del Mar, Chile.
- Figueroa, E. y J. Núñez (1992):** "Recursos naturales y medio ambiente: Regulación y desarrollo futuro"; en *Comentarios Sobre la Situación Económica 1992: Taller de Coyuntura*. Departamento de Economía, Universidad de Chile, Santiago.
- Figueroa, E. y J. Peña (1994):** "La crisis del sector agrícola", en *Comentarios sobre la Situación Económica, 1994*; Departamento de Economía, Universidad de Chile, p. 101-119.
- Gómez-Lobo, A. (1992):** "La iniciativa para las américas, acuerdos de libre comercio y el medio ambiente". CIEPLAN/FLACSO, N°5. Santiago, Chile.
- ITC (1994):** "Eco-Labeling and International Trade"; en *Export Quality*, N°42. International Trade Center UNCTAD/GATT.
- Jha, V.; R. Vossenaar y S. Zarrilli (1993):** "Ecolabelling and International Trade". UNCTAD, *Discussion Paper* N°70.
- Jha, V. y S. Zarrilli (1993):** "Ecolabelling Initiatives As Potential Barriers to Trade - A Viewpoint from Developing Countries". *OECD Informal Experts Workshop on Life-Cycle Management and Trade*. Paris.
- López (1993):** "Financing Sustainability in Latin America and The Caribbean: Towards an Action Program". AREC Department, University of Maryland.
- Margulis, S. (1993):** "The Experiences of Brazil, Mexico, Chile and Argentina in the Use of Economic Instruments in Environmental Policy". Banco Mundial. *Mimeo*.
- Nash, N. (1992):** "Scrubbing the Skies over Chile". *The New York Times*, 7 de Julio.
- OECD (1991):** "Environmental Labelling in OECD Countries". Paris.
- SNA (1993):** "Los subsidios a la agricultura". *El Campesino*, Vol. CXXIV, N°1-2:6-12. Sociedad Nacional de Agricultura. Santiago, Chile.

COMERCIO INTERNACIONAL Y MEDIO AMBIENTE: TEORIA ECONOMICA Y EXPERIENCIA EMPIRICA¹

Sergio Ardila²

Este trabajo se centra en cinco puntos, sobre los cuales creo que vale la pena ampliar la presentación hecha por el profesor Eugenio Figueroa. El primer punto presenta un marco global sencillo para entender las relaciones entre crecimiento y medio ambiente, el cual puede ser usado para analizar las relaciones entre comercio internacional y medio ambiente. En el segundo punto se hace una revisión de trabajos efectuados en los últimos 20 años sobre las relaciones entre competitividad y regulación ambiental, las cuales sirven para examinar la relación entre estándares ambientales y localización industrial. El tercer numeral revisa de manera breve el problema del comercio internacional de sustancias peligrosas. El cuarto punto presenta unas reflexiones generales sobre la negociación de acuerdos bi o multilaterales de medio ambiente. El último numeral revisa la situación de los programas destinados a resolver los problemas de contaminación global buscando dar explicación a las dificultades encontradas.

1. UN MARCO SIMPLE PARA ANALIZAR LOS IMPACTOS DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO EN LA SITUACIÓN AMBIENTAL DE UN PAÍS

(Aunque el estudio de las relaciones entre comercio internacional y medio ambiente es un campo relativamente nuevo en la literatura económica, ha venido creciendo relativamente rápido por el marcado interés generado por los procesos de apertura comercial iniciados a finales de la década de los ochenta y principios de los noventa en numerosos países en desarrollo.) El lector desprevenido se puede encontrar con numerosas discusiones y estimaciones de

¹ Este trabajo corresponde a una versión especialmente editada del artículo "Comentarios a 'Comercio Internacional y Medio Ambiente: Teoría Económica y Experiencia Empírica'", que el autor escribió a partir de su comentario a la presentación del Profesor Eugenio Figueroa en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental"; Universidad de Chile-CEPAL, marzo 29 y 30, 1994. Santiago, Chile.

² Economista del Banco Interamericano de Desarrollo en Washington DC, Profesor visitante del programa de maestría en Economía de Recursos Naturales y Medio Ambiente de la Universidad de los Andes, Bogotá. Agradezco los comentarios formulados por Alejandro Vivas a una versión preliminar.

los impactos ambientales, que pueden parecer contradictorias a menos que se disponga de un marco global que permita identificar los principales tipos de efectos, y los mecanismos por los cuales estos efectos se pueden traducir en impactos ambientales positivos o negativos. Este es justamente el propósito del primer comentario.

Dado el supuesto, normalmente aceptado, de que un proceso de liberación del comercio exterior de un país en desarrollo en condiciones de estabilidad macroeconómica induce: i) cambios en precios relativos de los bienes y servicios producidos y consumidos en el país, y ii) aumentos en el nivel de ingreso, estos dos tipos de efectos, pueden generar impactos ambientales a través de tres mecanismos claramente identificables: i) cambios en la demanda de bienes ambientales (i.e. aire puro, recreación, apreciación de la naturaleza, calidad del agua etc.) ii) cambios en la oferta y demanda de bienes no ambientales, iii) cambios en el marco institucional y regulatorio del medio ambiente. A continuación se analiza brevemente la dirección del impacto en cada uno de estos campos.

- i) La demanda de bienes ambientales se espera que reaccione positivamente a los aumentos de ingreso, dado que la elasticidad ingreso de la demanda agregada de estos bienes es positiva, tal y como se ha comprobado en numerosos estudios microeconómicos de valoración de bienes ambientales, tanto en países en desarrollo como en países desarrollados. Conviene aclarar que algunos de estos estudios han obtenido elasticidades ingreso negativas (especialmente en la aplicación de modelos de costo de viaje para estimar la demanda por recreación), pero estos casos generalmente corresponden a bienes ambientales definidos de manera muy restringida, en los que es posible observar que a medida que aumenta el ingreso los consumidores sustituyen el bien ambiental inicial por otros bienes también de tipo ambiental. El incremento en la demanda implica que los nacionales del país estarán dispuestos a pagar más por dichos bienes y, por tanto, es de esperar que aumente el número de proyectos con propósitos ambientales, tanto de tipo privado como público.
- ii) El incremento en la oferta de bienes no ambientales producidos en el país debe asociarse, errando en el lado conservador, con un incremento en la cantidad absoluta de residuos y contaminantes, y con incrementos en la utilización de los recursos naturales. Por su parte, el incremento en la demanda total de bienes puede asociarse, conservadoramente también, con un incremento en la generación de residuos contaminantes como resultado de estos consumos.

En estos dos casos, sin embargo, es importante recalcar los aspectos dinámicos inducidos por la apertura y por el proceso de crecimiento del ingreso per-cápita.

(En el caso de los aumentos en la oferta de bienes, estudios realizados sugieren que la liberación del comercio exterior facilita y acelera el proceso de cambio tecnológico, el cual puede esperarse que induzca una disminución en la intensidad contaminante de la producción, y un aumento en la eficiencia de la utilización de los recursos naturales.) Estos resultados se justifican en la medida en que, en la mayoría de los casos, la transferencia se hace desde países desarrollados en los cuales los productores enfrentan regulaciones ambientales más estrictas, y (por tanto las inversiones traen a los países tecnologías de control ambiental similares a las aplicadas en los países de origen,) bien en previsión de un proceso de mejoramiento de los controles ambientales en el país receptor de las inversiones, o simplemente por que las tecnologías de control ambiental vienen atadas con el capital y las tecnologías utilizadas. Es conveniente reconocer, sin embargo, que si bien esta puede ser la tendencia general, en algunos casos (principalmente por falta de efectividad de las autoridades ambientales del país receptor, se puede presentar la migración de industrias ambientalmente obsoletas en los países de origen, o aumentar significativamente el grado de sobreexplotación de recursos naturales renovables que operen en condiciones de libre acceso.

La disminución de la intensidad contaminante de la producción trae consigo al menos dos efectos importantes: i) reducir la relación entre los costos del control ambiental y el valor de la producción, aumentando la factibilidad económica de poner en práctica los controles ambientales, y ii) introducir el elemento de reducción de la producción de contaminantes por unidad de producto, que es uno de los componentes de las estrategias eficientes de control ambiental mas difícil de introducir en el proceso.

En cuanto hace a la demanda de bienes no ambientales, si bien no existen estudios empíricos al respecto, es posible esperar que el incremento en el ingreso contribuya a producir un cambio en la estructura del consumo, aumentando la participación del gasto en servicios, bienes considerados generalmente como menos contaminantes. Este cambio implicaría una reducción en la intensidad contaminante del consumo (Al igual que en el caso de la producción, la reducción de la intensidad contaminante del consumo aumenta la factibilidad económica del control de la contaminación que éste induce.)

Es conveniente aclarar que las reducciones en la intensidad contaminante de la producción y del consumo generalmente irán acompañadas de aumentos

en la producción total de contaminantes, y que las mejoras en la factibilidad del control ambiental no implican que éste se ponga en práctica inmediatamente. Por lo tanto, los aumentos en producción y consumo muy posiblemente generarán un aumento en los niveles de contaminación durante las etapas iniciales del proceso de incremento del ingreso.)

iii) Contrario al supuesto tradicional, aquí se asume que el marco institucional y regulatorio ambiental de un país es una variable endógena, resultado de fuerzas que son activadas, de un lado, por los niveles absolutos de producción de contaminantes, y de otro, por la disponibilidad agregada de la sociedad para sufragar los costos del control y conservación de la calidad del medio ambiente. En este sentido, el análisis anterior sugiere claramente que los procesos de liberalización del comercio internacional deben inducir mejoras en las instituciones ambientales de los países, tanto por los incrementos en la producción total de contaminantes, como por el aumento en la disponibilidad a cubrir los costos del control.

Estos cambios institucionales involucran, generalmente, no solo la creación y/o desarrollo de agencias estatales reguladoras con un mejor entendimiento de los problemas y con una mejor capacidad de hacer cumplir las regulaciones, sino el mejoramiento de la calidad misma de las normas, las que en un sentido amplio hacen parte de la institucionalidad ambiental de los países. Es conocido que la calidad de las normas depende en gran medida de la probabilidad de que se pongan en práctica, y viceversa; en otras palabras, uno puede regularmente esperar que a medida que aumenta el nivel de cumplimiento de las normas, aumente también el esfuerzo puesto en su diseño y por tanto la calidad y razonabilidad de las mismas. Sin embargo, los procesos de cambio en estos aspectos casi siempre se caracterizan por incrementos discretos en calidad y cantidad, y por tanto para apreciarlos se debe observar la evolución en el tiempo.

El efecto agregado de los diferentes impactos mencionados es sin lugar a dudas difícil de predecir para las condiciones específicas de un país. Sin embargo, resulta interesante observar que algunos estudios realizados sugieren la existencia de un patrón asociable al nivel de desarrollo de los países³, según el cual al graficar la intensidad de degradación ambiental contra el nivel de ingreso per-cápita, se observa una U invertida. Este patrón sugiere que para niveles de desarrollo del orden de US\$5.000 a US\$6.000 per-cápita se

³ Ver trabajo de R. Lucas y otros, producido como informe de base para la elaboración del World Development Report de 1992 preparado por el Banco Mundial.

observan los máximos de degradación, los que tienden a disminuir a medida que aumenta el nivel de desarrollo de los países.

(El resultado anterior sugiere que, en el corto plazo, el efecto agregado de los incrementos en ingreso inducen aumentos de contaminación. Sin embargo, en el mediano plazo, los efectos combinados del incremento en la demanda por bienes ambientales, cambio en la composición de la demanda de bienes no ambientales, transferencia de tecnología y mejoramiento de los sistemas regulatorios, tienden a primar sobre los incrementos en la generación bruta de residuos y contaminantes provenientes de los mayores niveles de producción y consumo.)

(Lo anterior no implica, por supuesto, que la política a seguir deba ser la de esperar a que aumente el ingreso y con el se induzcan los resultados aludidos, o evitar los aumentos en el ingreso. Por el contrario, lo que este resultado implica es que a medida que aumenta el ingreso aumenta la factibilidad de trabajar en mejorar las regulaciones y la capacidad de los países para hacerlas efectivas, invertir en tecnologías y equipos para el control de la contaminación, siendo particularmente importante generar sistemas de conservación de recursos especiales que pueden ser dañados irreparablemente en caso de no tomar acción a tiempo.)

2. LOS EFECTOS DE LOS ESTÁNDARES EN LA COMPETITIVIDAD Y COMPOSICIÓN DEL SECTOR INDUSTRIAL

Este es un campo en el cual se han venido manifestando numerosas inquietudes por parte tanto de grupos ambientalistas como de representantes de las industrias. Las preocupaciones se centran en los siguientes puntos: i) qué tanto afectan los costos de control ambiental la competitividad de las industrias, ii) qué tan cierto es el temor de que la diferencia en estándares ambientales pueda inducir migración de industrias hacia los países con estándares más bajos.

Las metodologías utilizadas para responder la primera pregunta varían considerablemente, e inclusive en algunas de las referencias utilizadas, ésta no ha sido el objetivo principal de la investigación, a pesar de lo cual vale la pena mencionar al menos los siguientes trabajos: i) Walter (1973)⁴, interesado en investigar el impacto de los controles ambientales sobre los patrones de intercambio, calculó el costo de control ambiental de las exportaciones e

⁴ Estas referencias se encuentran en el trabajo: "International trade and the environment", World Bank discussion papers; Patrick Low editor, Washington DC, 1992.

importaciones de los Estados Unidos, asumido como el país con estándares elevados, encontrando que no había diferencia significativa entre ellas, ii) Richardson y Mutti (1976), investigando sobre mecanismos eficientes de control ambiental, utilizaron un modelo de equilibrio general para calcular el impacto en producción de financiar los costos de control ambiental de diversas maneras, encontrando que no había diferencias significativas si se utilizaba el principio contaminador-pagador o un subsidio completo a través de un impuesto a la producción, iii) Tobey (1990) trató de estimar el efecto de los costos de control ambiental en el volumen de exportaciones para distintos tipos de industrias, encontrando que estos no son una variable explicatoria significativa.

Tomados en conjunto, estos resultados estarían sugiriendo que, dado que los costos de control ambiental representan una porción pequeña de los costos totales de producción de las industrias (entre 1% y 1,8% para la gran mayoría, con notables excepciones), es de esperar que aunque estos costos se incrementen proporcionalmente de manera importante, su impacto en el nivel de competitividad no debería ser grande, con contadas excepciones.

En relación a la segunda pregunta, la evidencia empírica es aún escasa, pero sugiere que los niveles de los estándares ambientales tienen poca influencia en las decisiones de localización de las industrias, básicamente por la misma razón fundamental anotada anteriormente: el bajo nivel de participación de los costos de cumplimiento ambiental en los costos totales de producción. En este campo vale la pena mencionar los siguientes trabajos: i) los análisis efectuados por Walter (1982) sobre los flujos de inversión en el exterior de los países de la OECD, indican que no están afectados significativamente por los costos de control ambiental, ii) Duerksen y Leonard (1980) examinaron los flujos de inversión extranjera en industrias consideradas contaminantes, encontrando que la mayor parte de esta inversión se concentra en países desarrollados, y que para el caso de inversión extranjera de los Estados Unidos en industrias contaminantes, la participación de los países en desarrollo no había cambiado sustancialmente en el tiempo, iii) Leonard (1988) al analizar la inversión extranjera en Irlanda, España, México y Rumania encuentra que las autoridades de estos países se comportaron de manera coherente con la hipótesis de "pollution-heaven" durante los 70's, pero que asimismo los ahorros de costos no eran sustanciales como para alterar las decisiones de localización de industrias, siendo mucho más importantes factores tales como el nivel de entrenamiento de la mano de obra, infraestructura y estabilidad, iv) Byrdsall, en su trabajo sobre los patrones de localización de industrias en América Latina y su relación con el grado de apertura de las economías, encontró que los países con mayor nivel de apertura no son los que obtienen las industrias más contaminantes. Es importante recordar que las

decisiones de localización de las industrias no son decisiones de corto plazo, y por tanto la información relevante no son los estándares y niveles de cumplimiento al momento e tomar la decisión, sino una proyección de los mismos en el mediano plazo, y en este caso quizás las industrias están anticipando que los países con mayor nivel de apertura mejorarán los estándares y su nivel de cumplimiento más rápidamente⁵.

Buena parte de los análisis presentados anteriormente se basan en estimativos de costo de control ambiental para grupos industriales, en los cuales se incluyen los costos de capital y operación de las actividades de control de contaminación. Estos estimativos, sin embargo, subestiman los costos ambientales para aquellos casos en los cuales los controles ambientales significaron la eliminación de tecnologías con costos de producción más baratos. Esta es un área en la cual ciertamente se considera necesario continuar investigando.

De otra parte, aunque los análisis anteriores indican que los costos de control ambiental posiblemente no afectan de manera significativa la competitividad de la gran mayoría de las industrias o sus decisiones de localización, es importante dejar en claro que en los procesos de negociación entre países es importante distinguir entre estándares por producto y estándares por proceso. (Mientras los primeros son, y muy posiblemente continuarán siendo, prerrogativa exclusiva del país productor, sobre los segundos se puede considerar importante buscar acuerdos entre países productores y consumidores a fin de evitar que estos sean utilizados como barreras proteccionistas con el argumento de estar protegiendo el medio ambiente. Los costos de control ambiental deben ser indudablemente una variable de manejo de los países, en tanto que las calidades exigidas de los productos son restricciones que los procesos productivos deben cumplir, pero ello no debe ser razón para que los países importadores impongan condiciones al comercio que lo dificulten innecesariamente.)

3. EL COMERCIO INTERNACIONAL DE SUSTANCIAS PELIGROSAS Y RESIDUOS CONTAMINANTES

Este es un tema sobre el cual es común ver informes alarmantes en relación con el transporte y disposición de basuras y desechos contaminantes de países desarrollados en países en desarrollo. La pregunta relevante es:

⁵ Al respecto, ver el trabajo de Sarmiento et al. para Colombia, 1993.

¿qué aspectos del problema es posible negociar a través acuerdos bi o multilaterales?

Atendiendo al principio de la soberanía de los países, este es un caso en el cual la negociación de acuerdos para el suministro de información entre los países parece ser la mejor alternativa de solución. Las autoridades de los países oferentes pueden obligarse a suministrar información sobre las características de los desechos y los impactos esperables, e información disponible sobre los efectos identificados de los productos que hayan sido prohibidos en el país de origen. Debe ser entonces el país destinatario quien decida con base en esta información el mejor camino a seguir. De esta manera se pueden evitar los riesgos generados por el comercio de sustancias peligrosas, ya que en la generalidad de los casos los países en desarrollo no disponen de los elementos de juicio ni la información necesaria para negociar la aceptación o rechazo de estos productos. Este es un campo en el cual los abogados ambientalistas pueden realizar una gran contribución.

4. LA NEGOCIACIÓN DE ACUERDOS AMBIENTALES PARALELOS A TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

La primera pregunta en este caso es: ¿por qué tener un acuerdo paralelo sobre aspectos ambientales?./La respuesta parece ser muy simple: aunque sea posible obtener beneficios de estos acuerdos, la razón fundamental de su existencia es la necesidad política de calmar y controlar la unión de intereses proteccionistas y ambientalistas que pueden bloquear la firma del tratado de libre comercio.)

Al examinar la experiencia de NAFTA, puede concluirse que: i) No se habría iniciado la negociación del acuerdo ambiental complementario, de no existir presión política suficiente en los Estados Unidos, y ii) No se habría firmado el acuerdo de no existir el apoyo político en México y Canadá.

Lo anterior indica entonces que, si están dadas las condiciones para que se requiera un acuerdo ambiental paralelo, la mejor alternativa para las autoridades de un país en desarrollo es prepararse para obtener los mejores términos posibles en el mismo y evitar errores costosos para la economía y el bienestar de sus ciudadanos. En este sentido, cabe preguntarse entonces: ¿qué puede ganar un país de la negociación de un acuerdo de este tipo que no sea obtenible del proceso de desarrollo esperable del marco institucional y regulatorio ambiental? La respuesta es que un país en desarrollo puede aprovechar esta negociación y los resultados de la misma para obtener transferencia de tecnología y mejoras sustanciales en su capacidad para hacer

cumplir la legislación ambiental, y para hacer de ésta una oportunidad para revisar internamente y mejorar la pertinencia del marco institucional ambiental.

Para conducir exitosamente las negociaciones es importante que un país en desarrollo se prepare cuidadosamente. En este sentido, la mejor preparación, sin duda, es obtener el mayor nivel posible de conocimiento de las relaciones entre los sectores productivos y los impactos ambientales que estos generan en la situación previa del acuerdo, al tiempo con un buen conocimiento de las debilidades de su legislación ambiental y de sus niveles de cumplimiento.

Dado que estas negociaciones generalmente se producen entre un país desarrollado y países en desarrollo que ya han hecho una liberación apreciable de su mercado externo, es muy posible entonces que los incrementos del comercio se produzcan en sectores semejantes a los que ya han manifestado incrementos en sus tasas de crecimiento. Por esta razón, es muy posible entonces que los impactos ambientales de los incrementos del comercio se manifiesten principalmente en áreas que ya están sometidas a riesgos ambientales, en donde puede ser posible evitar costos ambientales excesivos, o pérdidas irreparables. La identificación de las debilidades de la legislación ambiental y del marco regulatorio, permitirán conocer aquellas áreas en las cuales la legislación o su aplicación no son claras, y en las que su exposición a mayores demandas pueden conducir a daños ambientales evitables.

5. LA FINANCIACIÓN DE LOS PROBLEMAS AMBIENTALES GLOBALES

Los problemas ambientales globales (i.e. efecto invernadero, lluvia ácida, reducción de la capa de ozono, preservación de especies en extinción etc.) se han venido tratando en acuerdos multilaterales y por tanto no parecerían ser objeto de negociaciones como las que han venido discutiendo en esta presentación. Existe sin embargo la tendencia a vincular estos acuerdos, unida a la percepción que los países desarrollados no están contribuyendo lo que deberían, por lo que la discusión de este tema es relevante.

El mayor problema que se enfrenta en estos casos es llamado en economía el problema de los comunes. Este problema se presenta cuando existe algún recurso natural o bien ambiental, al cual tienen acceso todos los usuarios potenciales sin restricción. En estas circunstancias, ningún usuario está interesado en cubrir los costos de su mantenimiento y preservación (bien como costos de conservación o mediante reducciones en la tasa de utilización),

porque los beneficios serán disfrutados también por todos aquellos que no pagan. Resulta obvio esperar entonces que, en estas circunstancias, las contribuciones voluntarias para financiar los costos de conservación sean muy inferiores a las que se obtendrían con una autoridad única encargada del manejo.

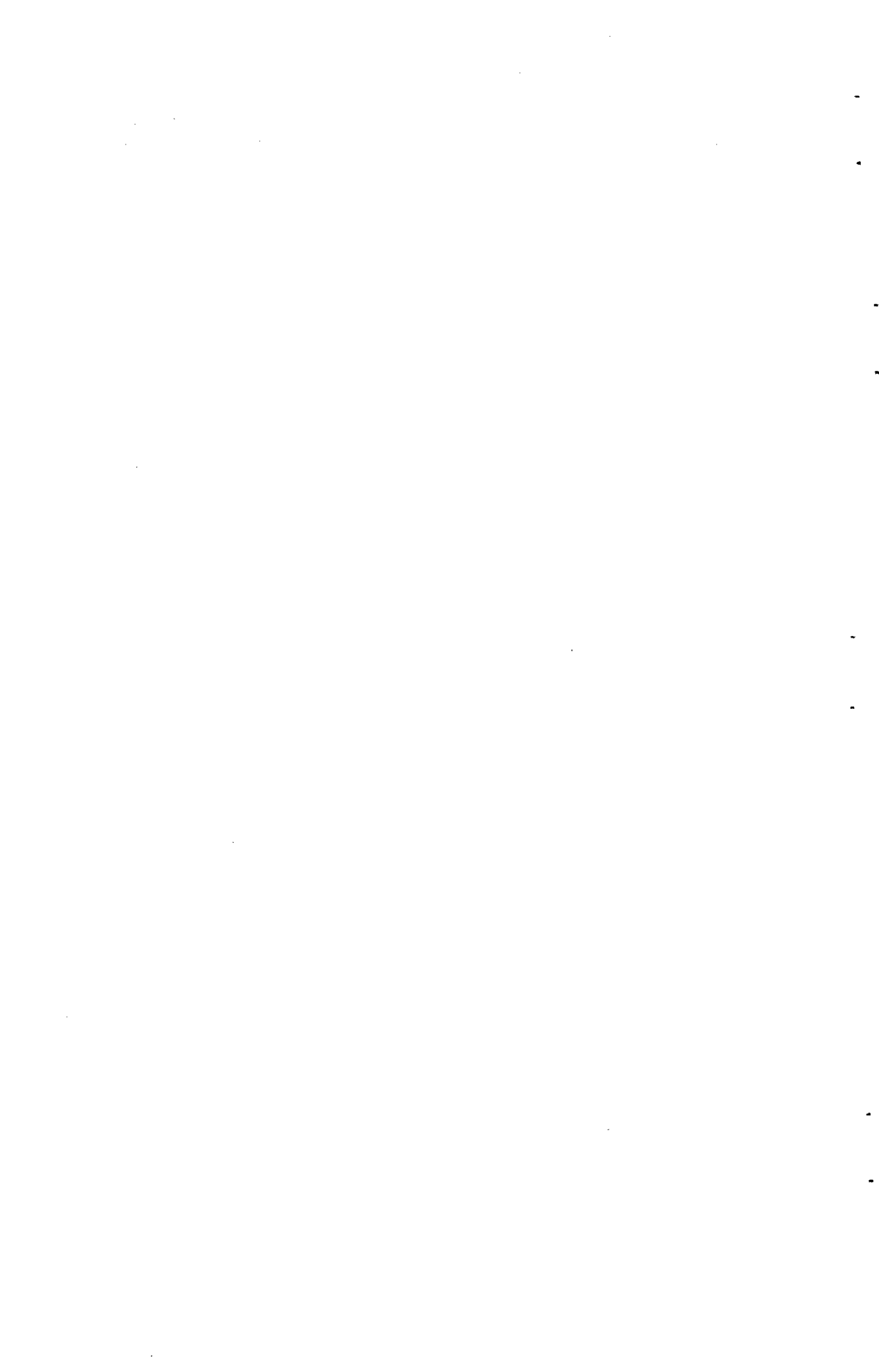
La solución impulsada en la literatura económica durante muchos años ha sido simple: asignar derechos de propiedad a los usuarios en caso de que sea factible, o alternativamente designar una autoridad única que maneje el recurso y asigne derechos de uso calculados para que el agregado maximice los beneficios sociales.

Recientemente han empezado a discutirse los casos de sistemas de uso de recursos naturales (i.e. utilización de aguas subterráneas para riego) que han operado eficientemente a pesar de no existir un esquema de manejo similar a cualquiera de los dos propuestos anteriormente. La explicación para esta aparente discrepancia parece radicar en el hecho de que, cuando los agentes económicos perciben que su acción negligente tiene costos para ellos mismos y el resto de la comunidad, y que ésta puede imponer costos a través de mecanismos como el de censura, los individuos se comportan acorde con reglas que permiten maximizar los beneficios para la comunidad. La clave parece radicar en que este sistema se parece a un juego repetido, en el cual los individuos pueden ser víctimas de los costos inducidos por sus acciones en iteraciones anteriores.

Trasladando este esquema simple al caso de las negociaciones sobre problemas ambientales globales, uno podría esperar entonces que al inicio del juego los países no reconozcan el costo de sus acciones y por tanto tiendan a no contribuir a financiar los costos de control, por el temor de que otros no contribuyan lo que "deberían" y a pesar de ello disfruten los beneficios de su aporte. Un comportamiento similar generalizado a todos los países puede inducir entonces costos importantes, si es que efectivamente la magnitud de los costos predecibles llega a materializarse. La necesidad de repetir el juego (i.e. confirmar periódicamente su voluntad de contribuir a acuerdos internacionales y a la vez cumplir con regulaciones internas), debería tender a hacer evidente los costos de no cumplimiento, a la vez que generaría la posibilidad de censura en la comunidad internacional. Esta presión es de esperar entonces que haga converger la contribución de los países hacia los montos requeridos, y a la vez genere mecanismos que permitan verificar el cumplimiento de comportamientos al interior de los países acordes con el mantenimiento de la estabilidad ambiental global.

El planteamiento anterior no permite hacer pronósticos acerca de cuando se llegará a este tipo de comportamiento. Es de esperar, sin embargo, que la tendencia hacia una mayor colaboración en estos campos tienda a acelerarse con el avance en el entendimiento de los problemas y la certeza de las consecuencias, y que en consecuencia los países busquen la mayor cantidad de herramientas para castigar a aquellos que no contribuyan a la solución. La vinculación de los acuerdos ambientales bilaterales con el cumplimiento de acuerdos multilaterales es un paso en la dirección correcta.





MEDIO AMBIENTE Y COMERCIO INTERNACIONAL: ALGUNOS ASPECTOS DE POLÍTICA INTERNACIONAL DESDE UNA PERSPECTIVA LATINOAMERICANA¹

Gonzalo Biggs²

En términos generales, la relación del comercio internacional con el medio ambiente debe estimarse como positiva para este último. Sin perjuicio de ello, la regulación ambiental del comercio debe incluir, por las razones que indicaré más adelante, la situación especial y diferente de los países en desarrollo. Igualmente, es útil recordar que en los años cincuenta y sesenta, los países en desarrollo libraron una importante lucha por la aceptación internacional de la doctrina de la soberanía permanente sobre los recursos naturales. Esta lucha fue llevada en el contexto conflictivo de las expropiaciones y nacionalizaciones de inversiones extranjeras efectuadas en esa época por diversos países. Sin embargo, en la controversia sobre el dominio o soberanía permanente de los recursos naturales no se consideró lo que hoy se reconoce como fundamental y que es la preservación o protección de esos recursos. Algo similar ocurrió con la extensión de la jurisdicción nacional sobre los recursos marítimos y pesqueros que iniciaran Chile y otros países latinoamericanos durante ese mismo período. El énfasis estuvo en el reconocimiento de la jurisdicción y derechos de explotación pero no en la preservación y conservación de los recursos. Lamentablemente, a través de los años, el resultado de estas omisiones han sido la contaminación de valiosos ecosistemas naturales y la pérdida o extinción por sobre-explotación de diversas especies bentónicas o pesqueras dentro de las zonas marítimas sujetas a esas jurisdicciones nacionales exclusivas.

El tema de la protección ambiental, erróneamente postergado, es el que ahora deben abordar los países de América Latina. Es decir, lo que se ignoró en los años cincuenta y posteriores, hoy ha adquirido una dimensión y prioridad fundamental para la propia seguridad de esos países.

¹ Este trabajo corresponde a una edición especial del escrito por el autor a partir de la transcripción de la grabación de su presentación en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental"; Universidad de Chile-CEPAL, marzo 29-30, 1994. Santiago, Chile.

² Profesor de la Universidad Diego Portales y Academia Diplomática, Ministerio de Relaciones Exteriores.

Sabemos que uno de los elementos constitutivos de un Estado son su territorio y recursos naturales. Por lo tanto, la destrucción progresiva de estos últimos a través de su explotación intensiva e irrestricta, atenta en contra de la seguridad e integridad del propio Estado. (En este contexto, es positivo para los países en desarrollo, y para Chile, que el comercio internacional se vincule con el medio ambiente, por cuanto contribuirá a la formación de una conciencia ambiental nacional y a la inclusión de un componente ambiental en las exportaciones de materias primas, que, en definitiva, beneficiará a los países exportadores. Estimamos igualmente positiva esa inclusión en el acuerdo suplementario del NAFTA y en la eventual adhesión de Chile a ese tratado o a un acuerdo bilateral con Estados Unidos.)

Sin perjuicio de estos beneficios generales, la normativa ambiental del comercio internacional deberá reflejar las responsabilidades diferentes de los países en desarrollo y desarrollados. Aplicando los principios del Protocolo de Montreal sobre sustancias que erosionan la capa de ozono, estas responsabilidades de los países son comunes pero también deben ser diferenciadas. (Coincidió en que se ha sobredimensionado la importancia del comercio frente al problema ambiental dado que las fuentes principales de contaminación global son los patrones de producción y consumo (provenientes del hemisferio norte) y no el régimen del comercio) Por lo tanto, el impacto que la reglamentación ambiental del comercio pueda tener sobre la contaminación global debe estimarse como subsidiaria frente a la que tiene o podría tener la reglamentación de esas fuentes principales. Desde esta perspectiva, la regulación ambiental uniforme y no diferenciada del comercio internacional sería perjudicial para los países en desarrollo por no contemplar su menor responsabilidad en las causas de la contaminación global. Por lo tanto, no obstante su evidente complejidad, los países en desarrollo deberían, en nuestra opinión, insistir en que la regulación ambiental del comercio contemple el mencionado principio de la responsabilidad diferenciada.

Las anteriores diferencias entre los países aparecen igualmente reflejadas en la forma y en la época en que han adoptado su legislación ambiental. En el hemisferio norte, y, principalmente, Estados Unidos, la rebelión de la sociedad contra la contaminación del aire, suelo, ríos y lagos, comenzó en los años cincuenta y sesenta y fue la que llevó a la promulgación de una importante legislación y normativa ambiental dentro de un proceso que fue y continúa siendo extraordinariamente difícil y conflictivo.

En los países en desarrollo, en cambio y, concretamente, América Latina, nuestras prioridades fueron y continúan siendo diferentes. Durante los años setenta vivimos la crisis del petróleo que elevó espectacularmente los precios de nuestras importaciones de manufacturas y durante los ochenta

comenzamos la llamada década perdida provocada por la crisis de la deuda externa y cuyas consecuencias fueron nefastas para la protección del medio ambiente. En primer lugar, el imperativo de generar divisas mediante las exportaciones de materias primas para el pago de la deuda externa llevó a una explotación intensiva de los recursos naturales. Además, las reducciones en los presupuestos nacionales exigidas por los programas de ajuste estructural llevaron, en muchos países, a la constante postergación o eliminación de las políticas y programas de protección ambiental.

Tenemos, entonces, que cuando, finalmente, los países de América Latina superan la crisis y comienzan su recuperación económica y a enfrentar la cuestión ambiental, lo efectúan con varios años de atraso. (No puede, entonces, exigírsele a estos países que apliquen la misma normativa ambiental que los países del hemisferio norte tardaron más de treinta o más años en adoptar y poner en vigencia.)

Se ha mencionado que el tema de nuestra reunión debería tratarse desde una perspectiva exclusivamente regional. Sin embargo, el comercio no es sólo regional sino también internacional y un acuerdo de libre comercio regional deberá también guardar consistencia con las reglas internacionales del GATT u Organización Mundial del Comercio (OMC). (No podemos, por lo tanto, considerar este acuerdo regional como desvinculado del régimen internacional vigente en el cual participan la mayoría de los países de América Latina, incluyendo Chile.)

En relación con las diferencias entre países, debemos, también, evitar homologar los problemas de Estados Unidos con los de América Latina o Chile. Así como los problemas ambientales son distintos, las medidas y soluciones deben también serlo, por cuanto, como lo han dicho otros, existe un problema de costos que no puede ni podrá resolverse en forma inmediata. (La protección ambiental tiene un costo: alguien tiene que pagarla. De alguna parte debe provenir el dinero que financiará la protección ambiental. (Para países que recién han emergido de una crisis económica que ha durado prácticamente 10 años, el financiamiento de estos costos es un problema difícil y, en muchos casos, insuperable.) No quiero con esto justificar -en cierto modo discrepando de otros expositores- que ese financiamiento deba provenir exclusivamente de fuentes internacionales. Creo que en esto la primera prioridad deberá ser la adopción de una política al más alto nivel gubernamental. Sólo después de elaborada y puesta en práctica esa política corresponderá identificar las prioridades de financiamiento, que podrán provenir tanto de fuentes nacionales o internacionales, públicas o privadas.

Esta estrecha relación entre la política ambiental y el financiamiento debe extenderse a todas aquellas medidas destinadas a evitar la degradación o deterioro de los recursos naturales que conforman el patrimonio nacional. Es obvio que la destrucción de esos activos patrimoniales representan un costo que puede y debe evitarse con una política ambiental adecuada. (En otras palabras, no es congruente alegar de falta de recursos para el financiamiento ambiental cuando paralelamente se permite que continuen aumentando esos costos por la falta de una adecuada política de protección ambiental.)

Hay un ejemplo que ilustra cómo políticas nacionales erróneas han ocasionado pérdidas posiblemente irreparables que, con medidas adecuadas, podrían haber sido evitadas. Sobre esto merece citarse lo ocurrido en el sector pesquero y el excelente estudio del economista Andrés Gómez-Lobo, sobre el jurel y la sardina en Chile. Según este estudio, a pesar de que las estadísticas sobre los volúmenes de producción y captura de estas dos especies eran positivas y señalaban aumentos cada año, en realidad ello estaba ocurriendo a costa de la destrucción de su capital biológico o biomasa. Es decir, se estaba repitiendo la eterna historia que en otras épocas ya conocieron otros productores de materias primas en América Latina. Estábamos y continuamos destruyendo nuestro patrimonio natural. Los resultados del mencionado estudio fueron confirmados poco tiempo después con la brusca caída en las capturas y producción de las dos especies indicadas. (Es decir, los países deben obtener financiamiento adicional, pero también, impedir que continuen aumentando los costos representados por la destrucción de sus actuales ecosistemas y recursos naturales.) El ejemplo de las especies pesqueras mencionado y muchos otros, indicarían que (mientras no exista una política) adecuada será muy difícil lograr un desarrollo sustentable y un equilibrio a largo plazo entre los beneficios y costos del sistema productivo. No es aceptable, por lo tanto, que las acciones de un gobierno se basen en los balances o estadísticas anuales de captura o producción de un recurso determinado y se ignoren los resultados que su explotación intensiva podrá tener en los próximos 15 ó 20 años.

En relación con el comercio propiamente, los países en desarrollo tienen dos tipos de problema: en primer lugar, el énfasis en la exportación de materias primas trae, por lo menos, dos reflexiones. En primer lugar, y haciendo eco de lo que dijo Sergio Ardila, (las estadísticas nos enseñan que en los últimos 20 años, los precios internacionales de las materias primas se han mantenido o, inclusive, reducido considerablemente.) Considero que esta depresión en el comercio internacional de materias primas, y en esto discrepo de Sergio, (no permite ser muy optimista en cuanto a la inclusión de los costos ambientales en esos precios.) El tema puede debatirse teóricamente, pero mi impresión es que hay poco espacio para la inclusión de esos costos. Por otro

lado, no ocurre lo mismo con los precios de las manufacturas. Los costos de la protección ambiental en los países industrializados fueron incluidos hace ya más de treinta años en los precios de sus manufacturas. No es fácil cuantificar qué porción del precio internacional de esas manufacturas corresponde a la protección ambiental. Pero, en cualquier caso, el punto es que si los mercados no toleran un aumento del precio de las materias primas, nuestros países deberán encontrar otras fórmulas para financiar su protección ambiental.)

Hay, además, otras cuestiones que deben mencionarse. Una es la referente a la tecnología y, la otra, al financiamiento externo. Respecto de la tecnología, como lo dijeron los anteriores expositores, debe distinguirse la normatividad ambiental aplicable al producto de aquella aplicable al proceso de producción. (El problema para los países de América Latina son las restricciones ambientales aplicadas por los importadores a los procesos de producción de las materias primas. Si examinamos los diferentes conflictos en materia de comercio y medio ambiente entre países en desarrollo y países industrializados, tenemos que, en la gran mayoría de los casos, no se discute el producto sino el método de producción.) El año 85, tengo entendido, se hizo un reclamo frente a la oficina de comercio de Estados Unidos en contra de las exportaciones de cobre chileno por haberse infringido la normativa de ese país referente a competencia desleal. Se acusó a los productores chilenos de vender a precios de dumping debido a que sus costos no incluían los controles de contaminación exigidos a los productos de Estados Unidos. Aun cuando el reclamo no prosperó, este ejemplo es ilustrativo de las consecuencias que para países como Chile tienen las diferencias de legislación. Existe otro ejemplo que se refiere a la utilización del cobre en las cañerías de agua potable que, según un dictamen de un organismo internacional, produciría efectos nocivos en la salud de los consumidores. Como éstos, y otros, son los problemas que nuestro país enfrenta permanentemente en su comercio internacional.

En relación con la tecnología, el problema es también uno de costos. Si lo que se critica es el procedimiento o método de producción, esto significa que deben utilizarse tecnologías ambientalmente adecuadas. Estas, en general, no existen en los países en desarrollo. ¿Cómo se obtienen?. Hay que pagarlas. La pregunta es: ¿cómo asegurar que la industria de nuestros países otorgue preferencia a la importación o al pago de tecnología ambientalmente adecuadas y no a otras?. El tema es difícil porque en muchos países no existe conciencia de la importancia de seleccionar tecnologías ambientalmente adecuadas o el dinero para pagarlas. Los países tienen, entonces, el problema de que se les exige pero, al mismo tiempo, no tienen los recursos para poder cumplir con esas exigencias.)

En relación con la inversión extranjera, que es uno de los pilares de los modelos económicos puestos en práctica en América Latina, y de la cual Chile es beneficiario, en general, la impresión que comparto es que (la inversión extranjera es beneficiosa para el medio ambiente de los países en desarrollo.) Sin embargo, hay algunos problemas. (Primero, hay casos de inversiones extranjeras que no utilizan tecnologías ambientalmente adecuadas o que aplican normas inferiores a las exigidas en sus países de origen.) En segundo lugar, hay dos ejemplos relacionados con la Convención de Basilea en que inversionistas extranjeros han burlado a las autoridades nacionales respectivas e importado desechos tóxicos o peligrosos altamente contaminantes, en vez del equipo o material autorizado. En estos casos, se ha abusado de la buena fe de las autoridades respectivas, y perjudicado la relación futura de los países con inversionistas extranjeros. Estos ejemplos deberán obligar a los países a una mayor supervisión de estas inversiones.

ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO EN LA NUEVA ETAPA DE DESARROLLO ECONOMICO DE AMERICA LATINA¹

Manuel R. Agosin²

Los países de América Latina están en una especie de doble transición. Por una parte, se están alejando de un modelo de desarrollo primario-exportador para adentrarse en un desarrollo basado en la exportación de bienes cada vez más sofisticados y de una diversificación cada vez mayor de sus exportaciones. En este campo, hay países que están más avanzados que otros, algunos son exportadores fundamentalmente de manufacturas, como es el caso de Brasil y México; otros, exportan una proporción pequeña de manufacturas, como es el caso de Chile, aunque éstas están creciendo rápidamente. Otros países aún no han salido de la etapa primario-exportadora.

La segunda transición consiste en pasar de un modelo de industrialización basado en la sustitución de importaciones hacia uno de industrialización basado en la integración a la economía mundial. Existe una conciencia creciente respecto de que es necesario integrarse a la economía mundial, pero en una forma distinta a la del pasado; o sea, no simplemente como exportadores de materias primas sino que como exportadores de productos cada vez más sofisticados. También hay que estar conscientes de que el mercado interno de nuestros países es demasiado limitado para permitir un crecimiento sostenido en el largo plazo. A través de la producción de bienes y servicios que incorporan tecnologías avanzadas es como se puede aumentar los salarios reales y el estándar de vida.

El tema de los acuerdos de libre comercio se inserta en la perspectiva de cómo ellos pueden contribuir a este doble proceso de transición. Estos acuerdos deben entenderse como una herramienta para lograr una inserción en la economía mundial más dinámica que la que tenemos en el presente. La pregunta que hay que hacerse es si los acuerdos de libre comercio nos ayudan

¹ Este trabajo corresponde a una versión revisada por el autor de la presentación en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", Universidad de Chile/CEPAL; marzo 29 y 30 de 1994. Santiago, Chile.

² Profesor del Departamento de Economía, y Director del Centro de Comercio Internacional y Desarrollo, Universidad de Chile.

a lograr el crecimiento basado en la diversificación y creciente sofisticación de nuestras exportaciones y cuáles acuerdos ayudan más a alcanzar este objetivo.

Todos los países de América Latina, casi sin excepción, se han lanzado en un proceso de suscribir acuerdos de libre comercio con distintos países: México con EE.UU. y Canadá en el NAFTA; Chile con México, Venezuela, Argentina, Bolivia, etc. Estamos asistiendo a una especie de red creciente de acuerdos de libre comercio. Todavía no sabemos si este proceso se va a multilateralizar, o si vamos a llegar en algún momento a la creación de un acuerdo continental de libre comercio. Desde mi punto de vista, esto sería lo más deseable. Y si la respuesta es positiva, tampoco se sabe cómo se va a llegar a esa situación de libre comercio continental.

Recientemente apareció un artículo del profesor Robert Lucas sobre el crecimiento endógeno. Este trabajo trata de explicar, mediante un modelo matemático bastante sencillo, por qué Corea creció a tasas secularmente muy altas, mientras que Filipinas, en la misma región del mundo, se quedó atrás³. Dicho autor llega a la conclusión que en realidad lo que hizo Corea fue producir bienes cada vez más sofisticados que tenían posibilidades dinámicas de aprendizaje (las que tienden a agotarse en el tiempo en cada bien considerado aisladamente). Los coreanos lograron diseñar políticas que les permitieron diversificar su producción y exportaciones hacia bienes crecientemente más sofisticados tecnológicamente, de tal forma que, al agotarse las posibilidades de aprendizaje en un bien, se comenzaba a explotar las existentes en bienes nuevos. La integración a la economía mundial le permitió a Corea trasladarse primero desde la producción de bienes manufacturados simples, tales como textiles y vestuario, hasta computadores y automóviles.

La diferencia que Lucas postula entre Corea y las Filipinas reside en que esta última permaneció en un proceso de sustitución de importaciones, en el contexto de un mercado nacional pequeño, donde el mercado se satura rápidamente y, así, se agotan las posibilidades de seguir aprendiendo. O sea, en este tipo de economía, la estructura de la producción se asemeja cada vez más a la estructura del consumo. Esta última, en un país subdesarrollado, es muy estrecha. En Corea, por otro lado, en base a la industrialización hacia afuera, la estructura de la producción fue cambiando mucho más rápidamente que la estructura del consumo. Se fue produciendo una brecha cada vez mayor entre la estructura de la producción y la estructura del consumo.

³ "Making Miracles", *Econometrica*, marzo de 1993.

El caso coreano, donde obviamente la estrategia fue de integración a la economía mundial, es interesante porque este proceso no se dio en forma espontánea. El proceso coreano no fue simplemente de liberalización de los mercados, sino que se basó fundamentalmente en una política estratégica con apoyos a determinados sectores y una fuerte coordinación entre el sector privado y el sector público para lograr que se diera ese proceso de diversificación de la producción basado en las exportaciones.

En los tiempos que corren, la discrecionalidad que tenemos en América Latina para apoyar nuestras exportaciones, es cada vez más limitada. Estamos en un contexto internacional muy distinto. Corea pudo subsidiar en forma agresiva y con variados instrumentos este proceso de transformación estructural basado en las exportaciones. Nosotros ya no podemos hacerlo, porque estamos limitados por las nuevas disciplinas que se han acordado dentro del marco de la Ronda Uruguay, porque también estamos bajo presiones de nuestros socios comerciales más grandes, los cuales nos amenazan con represalias unilaterales.

Debemos encontrar instrumentos nuevos para penetrar los mercados internacionales y para ampliar el mercado de nuestros productos. Ese es justamente el papel que hay que asignarle a los acuerdos de libre comercio: ampliar los mercados para bienes que podemos aprender a producir.

Las características de la demanda y los requisitos de calidad de los países desarrollados hacen poco probable que la mayoría de los países latinoamericanos pueda penetrar con éxito esos mercados en una primera instancia. Aunque existen diferencias notables entre país y país, por lo general, la oferta exportable manufacturera potencial de los países de la región se adecua más a demandas regionales que a las de los países desarrollados. Por lo tanto, podemos aprender a exportar nuevos productos, exportando más a los mercados de la región. Esta es la racionalidad implícita de los acuerdos como MERCOSUR, el Pacto Andino o el Acuerdo Chile-México.

En cuanto a nuestras relaciones con los países desarrollados, la mayoría de los países latinoamericanos van a continuar siendo exportadores de bienes primarios por bastante tiempo. Frente a esta realidad, la pregunta pertinente es si convienen los acuerdos de libre comercio con socios desarrollados como Estados Unidos. La respuesta depende de muchas variables. En primer lugar, la importancia de Estados Unidos como socio comercial varía mucho de un país a otro. Más de dos tercios del comercio total de México es con Estados Unidos. Por lo tanto, no cabe duda que es importante para México tener asegurado el ingreso de sus exportaciones a ese enorme mercado que es su socio principal. Por otro lado, muchos de los demás países latinoamericanos

tienen un comercio bastante menos importante con aquel país. Y los costos de un acuerdo de libre comercio en términos de desviación de comercio está inversamente relacionada con la proporción del comercio que representa Estados Unidos. En el caso de Chile, este porcentaje es del 17 por ciento. Nuestros socios principales son para productos primarios Japón, Estados Unidos y Europa y América Latina para manufacturas. La mitad de las manufacturas de Latinoamérica tiene como destino países de este mismo continente.

Por otra parte, un acuerdo con Estados Unidos va a implicar necesariamente que los países de América Latina tendrán que ceñirse a las normativas que le va a imponer Estados Unidos. Todo parece indicar que Estados Unidos condicionará la suscripción de acuerdos de libre comercio a la adopción de normas ambientales y laborales estadounidenses. En el campo ambiental, esto podría representar un alto costo para los países de la región. Además, se podría argumentar que los países latinoamericanos, que si bien es cierto tienen mucho que hacer en la materia, deberían escoger el ritmo de adopción de normas ambientales de acuerdo con sus necesidades y características.

El libre comercio con Estados Unidos, en el marco de un acuerdo bilateral, podría tener importantes efectos de desviación de comercio, sin los efectos dinámicos de aprendizaje que se pueden predecir para los acuerdos con países de parecido nivel de desarrollo. Estados Unidos no es el productor más eficiente de manufacturas del mundo, y es posible que vayamos a importar de Estados Unidos bienes que podemos importar a costos más bajos desde Japón, Corea, Taiwán o desde los países más industrializados de la propia región latinoamericana. Indudablemente que todo acuerdo de libre comercio conlleva la posibilidad de pérdidas de bienestar social asociadas a la desviación de comercio. Sin embargo, en algunos casos estas pérdidas podrían justificarse si existiesen ganancias dinámicas importantes. Opino que dichas ganancias potenciales son mayores en una asociación entre los países de la región que entre éstos y Estados Unidos.

Una opción que podría ser un grave error para los países de América Latina sería la de negociar un acuerdo de libre comercio con Estados Unidos (o incluso la entrada al NAFTA) país por país. Acuerdos bilaterales con Estados Unidos que no se multilateralizasen crearían una situación en que Estados Unidos tendría acceso a todos los países de la región y cada país latinoamericano tendría libre acceso sólo a Estados Unidos pero no a los demás países de América Latina. Además, en negociaciones de país por país, Estados Unidos tiene una ventaja negociadora enorme. Esto aconseja mucha prudencia en lanzarse a una negociación bilateral. Una mejor opción, aunque

indudablemente más lenta y engorrosa, consiste en completar primero el proceso de integración latinoamericana (dentro del marco del llamado "regionalismo abierto") al que se ha dado comienzo con la proliferación de los múltiples acuerdos firmados en años recientes, para después negociar como región y así tener un mercado interesante que ofrecer. Todo ello redundaría en una negociación más equilibrada y más acorde a los intereses de la región. Las dificultades que está teniendo el Presidente Clinton para entablar negociaciones con Chile (y, por ende, con otros países de la región, con los cuales las negociaciones serían mucho más complicadas) hacen que esta opción parezca menos descabellada hoy que hace unos meses.

A riesgo de ser provocativo, quisiera terminar diciendo que, en mi opinión, el multilateralismo nos da mayores garantías en nuestras relaciones con los países más avanzados. El fortalecimiento del GATT y de las normas de la nueva Organización Mundial de Comercio, propendiendo a defender los intereses específicos de la región, va a ser más beneficioso para los países de América Latina en sus relaciones con los países desarrollados que la celebración de acuerdos de libre comercio. En un marco multilateral podemos practicar mayor selectividad en nuestras ofertas de liberalización y no nos expondríamos a los tipos de presiones que emanan de una gran potencia comercial como es Estados Unidos.





COMENTARIOS A LA PARTE II

Marianne Schaper

Quisiera hacer un comentario a Sergio Ardila respecto de un tema que me preocupa: cuando se habla de las implicaciones del libre comercio sobre el medio ambiente, se habla también de dos efectos: un efecto producción y un efecto consumo. El efecto producción implicaría que probablemente la apertura y la mayor incorporación de tecnologías limpias podrían contribuir a disminuir los niveles de contaminación y degradación ambiental. Por otro lado, el efecto consumo podría tener dos impactos contrapuestos: por un lado, el aumento del ingreso como consecuencia de la liberalización aumentaría la demanda por servicios ambientales, naturaleza, etc. que es el efecto consumo positivo. Pero también podría tener un efecto negativo al aumentar la demanda por bienes industriales que producen daño ambiental, tales como automóviles, refrigeradores, etc. porque típicamente en nuestros países la demanda por bienes industriales es muy elástica respecto de los precios y el ingreso. En vista de que la liberalización contribuiría a bajar los precios de bienes importados y a aumentar los ingresos, podría suceder que el efecto consumo tenga mayor impacto que el efecto producción. El ejemplo típico es el caso del aumento espectacular del parque automotriz en Santiago tras las reformas comerciales que se implementaron a mediados de los años setenta, con efectos muy negativos para la situación ambiental de la ciudad. De tal manera que el resultado final de la liberalización sobre el medio ambiente podría ser negativo, o por lo menos ambiguo, si el efecto consumo de bienes contaminantes es mayor que el efecto producción.

Eugenio Figueroa

Creo que Gonzalo Biggs me interpretó mal o probablemente yo no logré expresarme correctamente. Nunca he propuesto que todo el financiamiento para la inversión ambiental chilena debe venir de las fuentes internacionales. Lo que quise decir, es que en las negociaciones internacionales al país debe tender a obtener de las economías desarrolladas que financien aquella proporción de la inversión que se iguala a los beneficios que ellas obtienen de la inversión que Chile hace en medio ambiente. Obviamente que ésto es muy fácil decirlo y difícil obtenerlo, pero en estricta lógica económica eso es lo que debiéramos hacer.

Un segundo comentario y que se relaciona con ésto, es que obviamente parte importante de la inversión en el área ambiental debe ser hecha por el propio país y el estudio de Gómez-Lobo que se mencionaba indica eso. El

deterioro de algunos recursos y el consumo que estamos haciendo de su stock, puede reducir drásticamente el flujo de recursos económicos que estamos produciendo año a año. Como ilustración cito dos estudios de nuestro Departamento, hechos en el Centro de Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de la Universidad de Chile; uno muestra, que los indicadores de cuentas nacionales en el sector minero corregidos por depreciación del stock minero, en realidad estaban señalando en el decenio 79-89 que el crecimiento real fue la mitad de lo que mostraban las cuentas nacionales. El otro estudio concluye que en el sector forestal el crecimiento real del sector habría sido aproximadamente 60 por ciento cuando se corrige las cuentas nacionales por depreciación del stock forestal.

En relación a la pregunta de Marianne Schaper, respecto a qué pasa con los resultados netos entre los efectos de consumo y de producción, es un problema bastante difícil de tratar. La pregunta que uno se hace básicamente es: la incorporación de tecnologías en realidad es capaz de reducir la intensidad en el uso de recursos de la producción en forma tal que es posible mantener el crecimiento de los bienes y servicios de la economía sin impactar el medio ambiente. Esta es una pregunta que apunta a un problema muy serio que las ciencias en general han tenido dificultades en abordar y que los economistas creo difícilmente podemos tratar. En el fondo, el problema es determinar la escala óptima de la economía y este es un asunto bastante más complejo. En microeconomía generalmente lo que hacemos en el análisis es precisamente determinar la escala de cada una de las cosas que una empresa hace o un consumidor hace. Pero en términos macroeconómicos, cuando sumamos a toda la economía, nos preocupamos de los problemas de eficiencia y no de los problemas de escala. Lo que podemos decir los economistas, y todo lo que vamos a seguir hablando por mucho tiempo, se relaciona con la eficiencia con la que podemos hacer las cosas, pero respecto al nivel que deben tener las cosas no tenemos respuesta. Yo diría que respecto del nivel que debe tener una economía entran en juego problemas de valor muy grande, frente a los cuales, los técnicos no tenemos respuesta. En términos estrictos por último, seguir creciendo indefinidamente es imposible y esto está absolutamente aceptado por la economía medio ambiental. La primera y segunda ley de la termodinámica determinan que es imposible seguir creciendo ad infinitum, aunque el desarrollo tecnológico podamos soñarlo muy avanzado, ¿Cuándo se va a producir el momento en que vamos a entrar en el momento crítico? La discusión respecto de la respuesta correcta a esta pregunta se viene arrastrando desde los años setenta con el informe Meadows y todos los informes que los ha rebatido o apoyado desde entonces. Así que es una pregunta compleja y bastante difícil de contestar.

Augusto Aninat

Dos reflexiones me parecen en este momento relevantes.

En primer término debo confesar no ser un experto en temas del medio ambiente sino tan sólo un economista -con las propias limitaciones de su formación- que busca los fundamentos de la preocupación ecoambiental que deban y puedan ser recogidos por las políticas económicas y, muy en particular, por las de regulación del comercio internacional.

Mi preocupación es encontrar una relación idónea entre objetivos ecoambientales con fundamentos de intervención económica y mecanismos de la política económica que los puedan atender eficientemente.

A partir de la aclaración anterior de intenciones, estimo que un país como Chile se encuentra en un momento muy propicio de su historia para comenzar a atender el tema ecoambiental. Las razones para esta afirmación radican en no sólo el hecho de la existencia de un proceso de crecimiento económico si no más en particular en:

- i) La nueva valorización cultural que las personas por diversas razones le otorgan al tema (conciencia sobre la calidad de vida, contaminaciones obvias, marketing de instituciones pioneras, etc.).
- ii) La gran ganancia de horizonte que está recibiendo la economía chilena -también algunas otras latinoamericanas- que permite trabajar con consistencia y persistencia en el tiempo y atender así problemas muy difíciles de resolver en plazos cortos y revalorizar el patrimonio colectivo.
- iii) La importancia que asume para un país pequeño en tamaño el comercio exterior de bienes y servicios como la movilidad internacional de factores productivos y el fenómeno de su imagen en el contexto mundial, hechos que lo obligan a cumplir con un rol de atender -como el que más en su categoría- la agenda de temas relevantes en los valores internacionales.

Creo que en el caso de Chile las fuerzas anteriores se están manifestando y se comienzan a valorar las externalidades positivas y negativas de la producción como del consumo derivadas del área medioambiental. Incluso más, esta valorización comienza a mostrarse sobre territorios que no tienen una expresión tan nacional (Océano Pacífico) o sobre territorios aislados lejanos de la vida diaria de sus habitantes (Antártica).

De otro lado debo confesar que siempre me ha sorprendido el encontrar algo así como un contenido pesimista-fatalista en el discurso medio ambiental. En efecto, este surge bajo la expresión del agotamiento de los recursos productivos, de la escasez de algún factor, del excesivo consumismo, etc.

El segundo punto que deseo expresar se refiere a la presentación de Manuel Agosin en la que creo que nos traspasó sus propias dudas acerca de los beneficios de posibles acuerdos económico-comerciales entre los países latinoamericanos y los EE.UU. Las dudas estimo pueden ser válidas pero creo que es un poco injusto el análisis al no mencionarse algunos beneficios que, aún no estando en la literatura clásica del tema (creación, desviación; términos de intercambio; economías de escala; poder de negociación), son de importancia. Por ello quisiera puntualizar lo siguiente:

- i) Chile ha firmado en el marco regional muchos acuerdos económico-comerciales en la segunda mitad de este siglo, algunos con gran ilusión otros con asignada menor importancia. No obstante si hubiera que señalar cuál ha sido la causa que más ha perjudicado la posibilidad de captar beneficios de ellos, habría que contestar que la gran inestabilidad en el cumplimiento de sus normas y de las economías de la región. Esta incertidumbre ha afectado más a los mercados pequeños que a los más grandes de la región pues su asignación de los recursos dependerá siempre relativamente más de los mayores.

En mi opinión la incorporación de la potencia dominante --sin pasado colonial como agrega un amigo mío-- puede contribuir a estabilizar el contexto de los acuerdos económico-comerciales tradicionales de la región (normativa y economías) y con ello generar una ganancia muy significativa. No desconozco algunos nuevos costos de esta incorporación, pero creo que es en este tema donde se esconden las grandes ventajas o desventajas. Debemos, creo, reconsiderar el enfoque simplificado y limitado de la simple integración regional latinoamericana excluyente y pasar a consideraciones más universales con posibles repercusiones positivas y de mayor viabilidad para la misma integración regional tradicional, ¿no es eso el concepto de regionalismo abierto?

- ii) La evaluación de los acuerdos no se pueden realizar en el contexto sólo de las economías de los países miembros. Acuerdos por ejemplo entre Chile y los EE.UU. le indican a los intereses californianos que produzcan en Chile para que su sector hortofrutícola trabaje todo el año y exporte en la otra temporada a los países del Asia Pacífico como, consecuentemente, colaboren ambos países a abrir dichos mercados. El

mismo tipo de ejemplo puede plantearse en el caso de un acuerdo Chile-Argentina.

iii) Los beneficios netos a alcanzar de estos acuerdos además tienen mucho que ver con las capacidades instrumentales de los países de establecer y mantener políticas económicas eficientes, estables y compatibles entre sí.

iv) La misma apertura al exterior de Chile, que al estar instalada ya largo tiempo permite extraer algunas conclusiones, nos muestra algunas lecciones diferentes a las señaladas por Manuel Agosin.

- Dicha apertura se ha focalizado hacia no sólo las materias primas y hacia una cierta diversificación entre ellas. Y si bien las manufacturas y semimanufacturas han progresado algo, creo que una lectura más en profundo de los números nos muestra que son los servicios los que han crecido más junto al movimiento de factores productivos. Lamentablemente los números oficiales no son todo lo completo que debieran ser al respecto, pero puedo decir que el turismo extranjero en Chile es más importante que la exportación fruto-hortícola y la exportación de servicios mucho más que el cobre o la minería.

- Las cifras chilenas están mostrando además temas nuevos donde la economía se vuelve respecto del pasado más exportadora e importadora de factores. Nuevamente creo que la mantención de tasas de crecimiento altas y sostenidas en el tiempo obliga a reconsiderar no sólo la calidad de los factores (educación, tecnologías), sino también la cantidad de ellos. Sorprendentemente vemos coeficientes de tasas de inversión sobre el producto que en el pasado reciente envidiábamos y creíamos que eran imposibles de alcanzar por razones culturales. Hoy, cada día me convengo más que mantener dichas tasas es imposible sin políticas de inmigración que hagan crecer rápidamente la dotación de mano de obra pues donde sí hay limitaciones culturales es en la incorporación masiva de la mujer y los jóvenes al trabajo como en el cambio de ciertas organizaciones de servicios productivos (servicios al hogar). Planteo este punto para rebatir el argumento que señala que países como Chile no tienen capacidad de negociación, pues estimo que ella radica más en este tipo de temas nuevos y que esa conclusión se basa en otras estructuras productivas y de crecimiento del pasado.

- Con este último tema deseo plantear otro donde sí creo que Manuel Agosin tiene razón. Este se refiere a qué mercados abrir (bienes, servicios, factores) y con qué secuencia. Me parece que existe antecedentes suficientes para que valorando algunas de las ventajas de la

apertura irrestricta se cuiden los efectos sobre el aparato productivo y se eviten grandes fluctuaciones en las señales de los grandes precios (tipo de cambio, tasa de interés, trabajo, valores de las acciones de las sociedades anónimas) que pueden perjudicar profundamente al aparato productivo de un país pequeño.

Por ello me parece adecuada la recomendación del expositor acerca de los cuidados necesarios en la apertura violenta e inocentemente doctrinaria de la cuenta de capitales. Esta también debiera anotarse para las negociaciones de acuerdos económico-comerciales con los EE.UU.

Gonzalo Biggs

Participo de muchas de las reservas que expresara el anterior expositor, pero, en cambio, difiero en cuanto a que no habría capacidad de negociación. Tanto México como Canadá incluyeron reservas al NAFTA que protegen sus intereses y que fueron aceptadas y forman parte del acuerdo. Soy, por lo tanto, optimista y creo que Chile tiene un amplio horizonte para negociar e incluir igualmente reservas o excepciones en defensa de sus intereses. Sin embargo, ello exigirá un enorme esfuerzo multidisciplinario, análisis, y debate público, como el que tenemos aquí sobre estos temas.

También, deseo aclarar un comentario sobre mi presentación referente a la capacidad institucional de los países de América Latina en materia ambiental. (Sobre esto, debe recordarse que los programas de ajuste estructural promovidos durante el período de los ochenta por los organismos financieros internacionales, no confirieron prioridad al medio ambiente. El énfasis estuvo en la generación de divisas para el pago de la deuda externa lo cual llevó a una explotación intensiva de los recursos naturales y a la postergación del tema ambiental. Esta omisión sólo comienza a corregirse por los organismos indicados a fines de la década de los ochenta cuando se manifiestan los resultados favorables de las políticas de ajuste estructural y se supera la crisis de la deuda. Esto último coincide con la convocatoria en 1989 de las Naciones Unidas a la Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Cumbre de la Tierra que tiene lugar en Río de Janeiro en 1992.

(La inclusión de un componente ambiental en los proyectos de desarrollo sólo comienza a ser exigido por los organismos internacionales de manera sistemática a partir de la década de los 90. Esta nueva política abarcó las siguientes áreas principales: la legislación ambiental, la capacidad profesional, y el apoyo institucional. También comienzan a ser exigidos por estos organismos, estudios de impacto ambiental como una condición para el

financiamiento de los proyectos de desarrollo. Un ejemplo que ilustra esta evolución es el estudio que sobre la legislación ambiental de América Latina realizara para el Banco Interamericano en 1991, el experto Raúl Brañes, de la oficina del PNUMA en México. En sus conclusiones y a manera de resumen, ese estudio señaló que prácticamente en ningún país de América Latina la legislación ambiental cumpliría con los requerimientos de una política ambiental moderna. Debido a ello, los organismos mencionados han apoyado y continúan apoyando la modernización de esa legislación y el fortalecimiento institucional en sus distintos países miembros incluyendo, por cierto, a Chile. Tenemos así que en nuestro país, la ley de bases del medio ambiente entró en vigencia en 1994 y sus disposiciones incluyen la exigencia de realizar estudios de impacto ambiental.

Enrique Provencio

Algunos comentarios sobre tres puntos que se tocaron: Primero el relacionado con los impactos de los costos de control ambiental en el proceso de inversión. Estoy de acuerdo con lo que se ha dicho acá de que no son muy significativos los costos de control ambiental en las estructuras de costos de las empresas y que por tanto no alteran mucho los patrones de movimiento de inversiones. Pero creo que hay otro factor al cual vale la pena dedicarle más interés. Es el impacto que en los costos de las empresas nacionales tienen los procesos de integración o los costos derivados del control ambiental en un momento en el cual se entra en acuerdos de libre comercio, que es otro tema distinto pero, que no aparece tanto en la literatura sobre el tema. Al menos por la experiencia mexicana frente a la entrada en el NAFTA creo que puedo decir que en ciertas ramas de la economía el impacto sí es importante, sobre todo en la medida en que el aceleramiento de las normas de control es mayor para crear condiciones favorables para el ingreso a un tratado. Es evidentemente un impacto muy diferenciado por ramas dependiendo de la tecnología, de su edad, pero en algunos casos esto es un tema de relevancia que termina afectando la competitividad de la rama en el nuevo contexto del mercado del tratado.

(Repito, creo que vale la pena dedicar más atención no tanto al efecto del costo sobre los movimientos de inversiones entre países sino a estos impactos en la estructura interna de costos de las empresas.)

Un segundo punto es el de la tecnología. Se asume de entrada que hay efectos positivos en lo que se refiere a la transferencia de tecnologías. No se puede presumir que va a ser siempre un efecto favorable porque precisamente los mercados de tecnologías para medio ambiente, al ser mercados emergentes

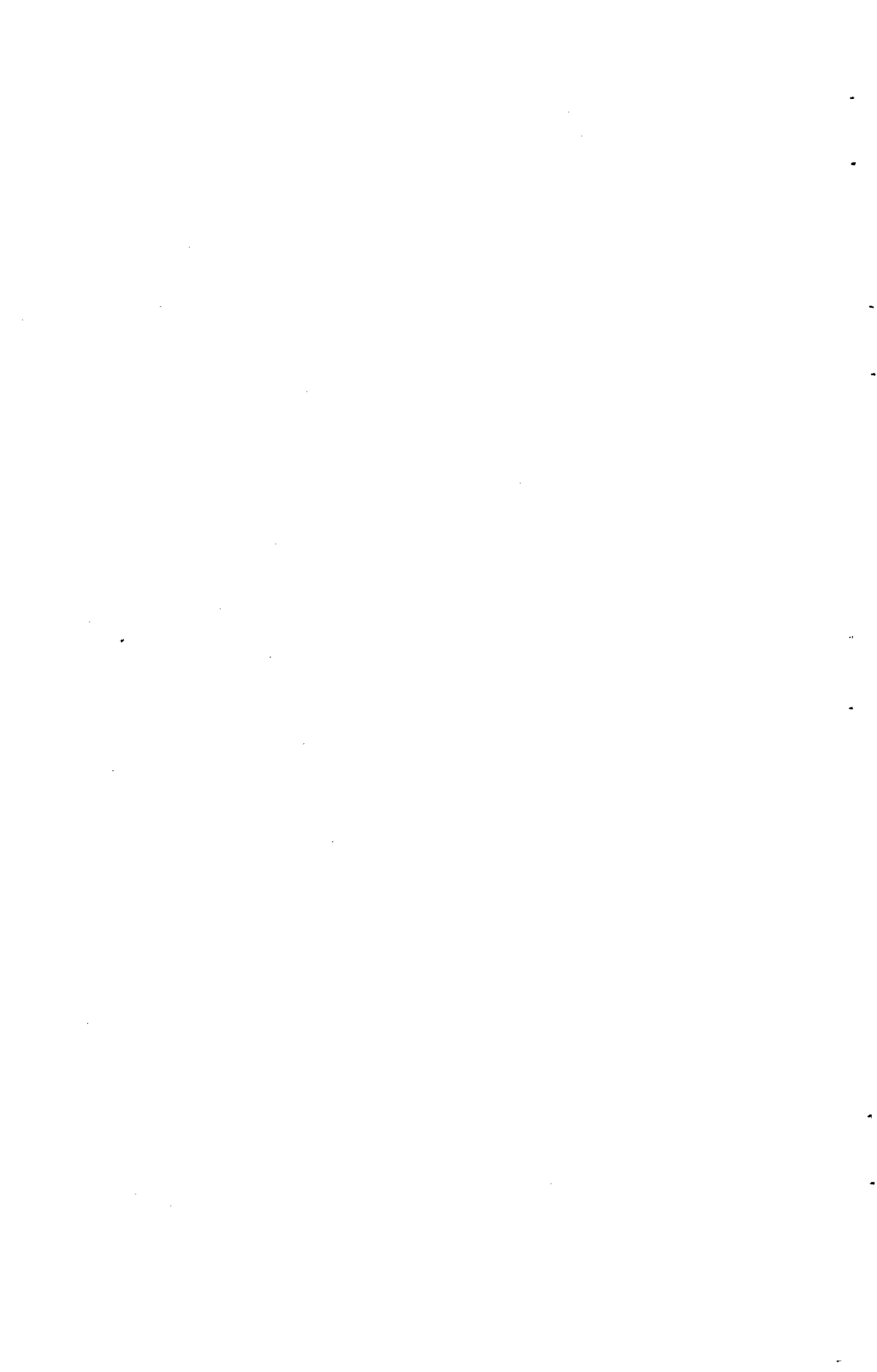
muy dinámicos que involucran actividades en algunos casos de frontera, tienden a ser mercados sumamente controlados y que adquieren más dinamismo sin duda en un proceso de integración o en un proceso de mayor apertura comercial, (pero con sistemas muy estrictos de control por parte de las empresas que manejan ya con solvencia estas tecnologías en los países con mayor nivel de desarrollo que están involucrados en el tratado.) Creo que esta es un área clásica en la cual el control de los derechos de propiedad, tratándose de procesos productivos, tratándose de servicios, está muy marcado y creo que este punto merece una atención especial en la negociación de un tratado. En particular, me parece que fue un punto menospreciado por México en la negociación del NAFTA. Y lo que se tiene en la actualidad es un mercado muy dinámico en el cual empresas estadounidenses y canadienses están entrando a México con mucha facilidad, pero México no tiene ya muchas facilidades para regular ese mercado y poder de alguna manera apoyar empresas mexicanas que se están viendo muy perjudicadas en ese mercado de tecnologías ambientales. / 2

El tercer punto tiene que ver con las condiciones políticas y el momento político de la negociación. Decía el señor que hizo un comentario hace algunos momentos que la valoración social del tema a largo plazo en el caso de Chile es un activo político adecuado para negociar. El problema que veo es que las negociaciones también tienden a darse en un contexto en el cual no hay muchas condiciones para la expresión plena de intereses y posiciones sociales, aún cuando exista una sociedad política muy activa, aún cuando hay organizaciones ambientalistas con mucho que decir. El problema creo que va más allá de la manera en que las instituciones nacionales tienen capacidad para darle salida a las opiniones sociales en este caso. El problema es que las negociaciones tienden a armarse con un formato poco adecuado para que pueda influir una actitud social. Creo que el caso de USA lo mostró muy bien a diferencia del caso canadiense donde hubo más posibilidades para que esas posiciones pudieran expresarse. Pero creo que lo más relevante es que efectivamente, las circunstancias y el momento político que predomina en el país con mayor capacidad de influencia en la negociación, terminan siendo determinantes e influyendo en muchos de los aspectos bien concretos de la negociación y de sus resultados.

PARTE III

LA EXPERIENCIA DEL NAFTA: VISIONES GUBERNAMENTALES Y NO-GUBERNAMENTALES

1. **La Relación entre el Comercio Internacional y el Medio Ambiente en el Contexto del NAFTA.**
Juan José Huerta; Embajada de México en Chile.
2. **Una Visión desde una ONG Ambiental de los EE.UU.**
Rodrigo Prudencio; National Wildlife Federation, Washington, D.C.
3. **Una Visión desde un Organismo Gubernamental Ambientalista de México.**
Enrique Provencio; Instituto Nacional de Ecología, México.
4. **La Legislación e Institucionalidad Ambiental de Chile.**
Enrique Gallardo; Comisión Nacional del Medio Ambiente, Chile.
5. **Comentarios.**



LA RELACIÓN ENTRE EL COMERCIO INTERNACIONAL Y EL MEDIO AMBIENTE EN EL CONTEXTO DEL NAFTA¹

Juan José Huerta²

1. COMERCIO INTERNACIONAL Y MEDIO AMBIENTE

(El binomio comercio internacional-medio ambiente constituye uno de los "nuevos temas" de la agenda internacional, cuando las implicaciones ecológicas de las actividades económicas adquieren creciente relevancia en todo el mundo.) Se le llama "nuevo tema" porque sólo muy recientemente ha cobrado mayor atención y actualidad, pero la conciencia de su importancia se remonta al menos a la década de los años 1930, cuando fue suscrita la Convención Internacional sobre la Preservación de la Fauna y de la Flora en su Estado Natural, según señala la Profesora costarricense Anabel González en su trabajo "Comercio Internacional y Medio Ambiente"³. Ella realiza un completo análisis de este asunto y describe la experiencia al respecto dentro del Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), organismo que en los últimos diez años ha examinado cinco casos específicos de controversias comercial-ecológicas: incluidas las restricciones de Estados Unidos a la importación de atún mexicano con base en su Ley de Protección de Mamíferos Marinos.

Como precedente jurídico importante en la materia que nos ocupa, cabe indicar que un Grupo Especial del GATT, establecido a solicitud de México, concluyó en Septiembre de 1991 que las medidas impuestas por Estados Unidos eran contrarias al Acuerdo General, sobre la base de que un país --en este caso Estados Unidos-- no puede establecer restricciones a un producto aduciendo que los métodos de producción no concuerdan con sus normas internas, y, también, porque el GATT no permite a una parte contratante adoptar medidas comerciales para imponer, extraterritorialmente, sus propias reglas en materia de animales o recursos naturales agotables.⁴

¹ Este trabajo corresponde a una versión especialmente editada para este libro del presentado por el autor en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", Universidad de Chile/CEPAL; marzo 29 y 30 de 1994, Santiago, Chile.

² Ministro de la Embajada de México en Chile.

³ Aparecido en *Comercio Exterior*, Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior, México, septiembre de 1993, p.827 y ss.

⁴ Anabel González, op. cit..

✓ Con todo, el debate general al respecto está lejos de ser terminado. Ante este tipo de decisiones del GATT, los contrariados grupos conservacionistas demandan así una "verdización" del GATT, es decir, que este organismo autorice restricciones al comercio por causas ecológicas. Esto ha inducido a algunos autores, partidarios de esta idea, a proponer también la "gattización" del movimiento ambiental, mediante la creación de un "GATT de los verdes", o sea una "Organización Institucional del Medio Ambiente".⁵

Otro antecedente del tema lo constituyen las acciones de protección de la Comisión Ballenera Internacional, creada en 1946, con efectos apreciables en el comercio internacional. (Lo mismo sucede con acuerdos internacionales recientes, como la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (Washington, marzo de 1973 y enmiendas de junio de 1979) o el Protocolo de Montreal relativo a las Substancias Agotadoras de la Capa de Ozono (septiembre de 1987 y enmiendas de junio de 1990).)

Vale la pena señalar que México es miembro de los organismos y acuerdos mencionados, y aún de otros como el Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación (de marzo de 1989), el Convenio Internacional para Prevenir la Contaminación por los Buques (Londres, 1973) y el Convenio sobre la Seguridad en la Utilización de los Productos Químicos en el Trabajo (Ginebra, 1990), además de convenios bilaterales diversos sobre la materia.

2. EL TLC Y EL MEDIO AMBIENTE

(Donde se ha manifestado más claramente el binomio comercio-medio ambiente ha sido en la negociación del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), desde principios de 1990 y hasta su entrada en vigor en enero del presente año 1994. El resultado de esa dualidad fue que el NAFTA sea, como lo ha señalado varias veces el Presidente Salinas de Gortari, el acuerdo económico internacional "más verde" firmado hasta la fecha. Como todos sabemos, su implantación requirió la firma y puesta en vigor de dos "acuerdos paralelos", uno de ellos el "Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte" (ACA), que tiene, entre sus objetivos generales el de alentar la protección del ambiente en los territorios de México, Estados Unidos y Canadá, el específico de "apoyar las metas y los objetivos

⁵ *GATTing the greens, not just greening the GATT*, Daniel C. Esty, Foreign Affairs, noviembre/diciembre, 1993, p.32.

⁶ *La Agenda Ecologista: El Caso de las Ballenas*. Margarita Rosa Rosado, Examen, Revista del CEN del PRI, N°50, julio de 1993, p.40.

ambientales del NAFTA", al mismo tiempo que el de "evitar la creación de distorsiones o de nuevas barreras al comercio" (Artículo 1). Así, tanto en su parte de metas como en la operativa, el ACA tiene una liga directa con el NAFTA.

¿Por qué razones el NAFTA adquirió este "verdor"? No descubrimos el agua tibia si decimos que en su origen se trató de una preocupación sobre todo referida a México, en dos aspectos principales: Uno, el genuino interés del movimiento ecologista estadounidense, cuando se inició la negociación del tratado, en el sentido de que México no llegara a convertirse en refugio de industrias contaminantes que huyeran del cumplimiento de la considerada estricta legislación ambiental estadounidense, con lo que --interpreto-- se afectarían negativamente recursos naturales cuyos beneficios alcanzan al género humano en su conjunto. El corolario de esta preocupación era el temor de otros grupos de interés en Estados Unidos, de una "migración" indebida de plantas industriales de ese país hacia México, con efectos perniciosos en la inversión y empleo estadounidense.

El segundo aspecto se relacionaba con una presupuesta "permisibilidad" en la aplicación de las leyes y reglamentos ambientales en México, cuya subsecuente menor incidencia en los costos de producción daría una ventaja ilegítima a los productos mexicanos en su concurrencia con los estadounidenses, ya sea en Estados Unidos o en el propio mercado mexicano, que se abriría a la competencia mediante el NAFTA.

Independientemente de que estas preocupaciones están todavía sujetas a considerable debate teórico (ya que, por ejemplo, puede aducirse que el cumplir con normas ambientales más estrictas aumenta la productividad y/o la demanda de los productos), no se debe dejar de subrayar que en los argumentos esgrimidos contra el NAFTA sobre estas bases habría también motivaciones proteccionistas, escudadas en pretextos ecológicos.

3. ¿SE JUSTIFICABAN LAS PREVENCIONES DE LOS GRUPOS CONSERVACIONISTAS?

En parte sí, pero ello no debe hacer olvidar la curiosa tendencia que emana de los países más avanzados de tratar de extender extraterritorialmente sus paradigmas ecológicos, económicos y aún políticos y sociales, y de procurar reducir el conjunto del planeta a una normatividad común, derivada de un particular modo de existencia. Quizá ello sea inevitable, y a lo mejor hasta conveniente, pero no deja de extrañar ese afán en materia ecológica cuando se constata que es de esos países de donde proviene -hasta hoy- la

mayor parte del abrumador desperdicio y afectación del patrimonio ecológico mundial, y que es mucho lo que falta por realizar en ellos para restaurarlo.

✓ Sea como fuere, había una cierta justificación desde el punto de vista ecológico para reforzar la parte ambiental del NAFTA, no por falta de claridad política en México sobre la importancia de preservar el medio ambiente en beneficio de los mexicanos de esta generación y de las que vendrán, (sino por las dificultades inherentes en la aplicación de una política que apenas tiene poco más de 20 años de ser explícita en leyes específicas. En efecto, (a principios de los años 1970, como en muchos otros países, México empezó a poner en vigor leyes dedicadas especialmente a la protección del medio ambiente,) cuando se hizo evidente que el modelo de desarrollo y el aumento de la población así lo ameritaban. (Desde entonces, México ha estatuido una de las más avanzadas legislaciones de protección ambiental, y no estimula el desarrollo industrial a expensas del medio ambiente. Es obligatorio para todas las empresas respetar la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental y cumplir, así sea gradualmente, sus normas técnicas para aire, agua y suelo. (Todos los nuevos proyectos industriales, realizados por inversionistas locales o extranjeros, están sujetos a un estudio de impacto ambiental antes de empezar la fase de construcción. Se trata de dar vigencia al principio de "el que contamina, paga" y, como ha señalado en muy distintas ocasiones el Presidente Salinas: "Así como no queremos una industria sucia ni obsoleta, tampoco deseamos ver nuestro territorio ni nuestros mares convertidos en basureros propios o ajenos, particularmente en la zona fronteriza... El propósito es contar con una reglamentación ecológica estrictamente aplicada, apoyada con recursos y equiparable en ambos lados de la línea fronteriza, protegiendo el entorno de los mexicanos".⁷

(Repito que el problema, que creo irá disminuyendo poco a poco, ha sido de aplicación, pues es relativamente reciente la plena toma de conciencia del peligro de desastre ecológico y la sociedad mexicana tiene apenas en formación los mecanismos públicos o privados de apropiación de recursos para protección ambiental, los sistemas de educación ecológica en los distintos niveles y aún los sistemas de producción de equipos para combatir la contaminación.

Es decir, la sociedad requiere recursos excedentes para aplicar a la protección ambiental, que sólo es posible que se generen cuando hay una situación macroeconómica estable, en un período de tiempo considerable. En

⁷ III. Informe Presidencial, noviembre de 1991.

México esta condición se ha logrado últimamente, durante el gobierno del Presidente Salinas, pero en el pasado reciente hubo serios problemas al respecto: la secuencia de un período de crecimiento acelerado inestable (los años 1970) con una recesión y crisis económica profunda (los años 1980).

✓ En síntesis, por convencimiento propio, México aceptó hacer del NAFTA el más verde acuerdo comercial de la actualidad. Las genuinas demandas de grupos ecologistas de Estados Unidos y de México, donde cobran cada vez mayor importancia, estaban en consonancia con las propias aspiraciones del conjunto de la sociedad mexicana y del gobierno que la representa.

Curiosamente, uno de los aspectos al que en Estados Unidos no se le prestó tanta atención -excepto por algunas de las organizaciones ecologistas más importantes- fue el de la exportación a México, para su "reciclaje" o almacenamiento, de desechos tóxicos de la industria estadounidense. Según una noticia reciente, aparecida en los diarios el 3 de marzo, GREENPEACE advirtió al gobierno mexicano que la Agencia de Protección Ambiental de Estados Unidos, al anunciar el día 1° del mes su nueva política sobre desechos tóxicos, habría prohibido la exportación de éstos hacia los países miembros de la OCDE, excepto hacia Canadá y México, con lo cual México seguiría siendo "basurero tóxico" en la región.

Hay que tomar con las reservas del caso estas afirmaciones, pues creo que el Acuerdo de Cooperación Ambiental no deberá permitir esa clase de situaciones. Además, México firmó con Estados Unidos en 1983 un Tratado Bilateral de Cooperación para la Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente en la Zona Fronteriza, y que ha venido tomando gran importancia (cuenta asimismo con una Comisión de Cooperación Ecológica Fronteriza). Como se mencionó antes, este convenio prevalece por sobre las disposiciones del NAFTA. Muy importante también es que México y Estados Unidos son parte del Convenio de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, instrumento que establece un marco legal apropiado para evitar los problemas señalados.

✓ Volviendo al NAFTA vemos que las circunstancias en que se realizó su negociación lo convirtieron en una fuerza sinérgica de apoyo a las tendencias positivas respecto al medio ambiente en México, y por supuesto en Canadá y Estados Unidos.⁸

⁸ Opinión de autores como William A. Orme Jr. "The NAFTA Debate: Myths Versus Facts". *Foreign Affairs*, New York, noviembre-diciembre de 1993, p.2 y ss.

✓ Por un lado, con su clausulado específicamente ecológico, el Artículo 104 hace prevalecer, por sobre el NAFTA, las obligaciones en materia comercial contenidas en la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres, el Protocolo de Montreal sobre las substancias agotadoras de la capa de ozono y el Convenio de Basilea sobre control de movimiento transfronterizos de desechos peligrosos, amén de los tratados bilaterales entre Canadá y Estados Unidos sobre este último tema, y entre México y Estados Unidos sobre cooperación fronteriza del entorno ecológico.

↓ En materia de inversiones, el Artículo 1.114 del NAFTA reitera el derecho de las Partes a mantener y adoptar medidas para asegurar que las inversiones en sus territorios se efectúen "tomando en cuenta inquietudes en materia ambiental". Allí mismo, las Partes reconocen "que es inadecuado alentar la inversión por medio de un relajamiento de las medidas internas aplicables a salud o seguridad o relativas a medio ambiente". Se faculta a las Partes a solicitar consultas si estiman que ha habido ese tipo inaceptable de estímulos a la inversión.

- Más directamente, la negociación del NAFTA resultó favorable a la ecología de la región a través del ACA.

4. EL ACUERDO DE COOPERACIÓN AMBIENTAL DE AMÉRICA DEL NORTE (ACA)

- Este es uno de los dos famosos "acuerdos paralelos" que tuvieron que ser negociados y firmados por México, Estados Unidos y Canadá debido a la presión de los grupos de interés ya señalados, pero, sobre todo, gracias a convicciones firmes sobre protección ambiental existentes en los tres países.

Los medios de comunicación han abordado recientemente los últimos acontecimientos en relación al ACA: la semana pasada, en la ciudad canadiense de Vancouver, se reunieron los ministros del medio ambiente de los tres países para iniciar los trabajos de instalación de la "Comisión de Cooperación Ambiental", cuyo órgano rector es el Consejo (de los Secretarios o Ministros de Estado), y que también integrará un Secretariado Internacional (de los tres países, con sede en Canadá) y un Comité Asesor Conjunto.

Soberanía ambiental

En su artículo 3, el ACA reconoce el derecho de cada una de las Partes de establecer, en lo interno, sus propios niveles de protección ambiental, y de

políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como el de adoptar y modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos ambientales. Empero, señala que "cada una de las Partes" garantizará que sus leyes y reglamentos prevean altos niveles de protección ambiental y se esforzará por mejorar dichas disposiciones".

Además, en su artículo 2 se indica que "Cada una de las Partes examinará la posibilidad de incorporar a su derecho cualquier recomendación que elabore el Consejo sobre los límites adecuados para contaminantes específicos, tomando en cuenta las diferencias de los ecosistemas".

Estandarización

El ACA está promoviendo una estandarización, al nivel más alto de protección ambiental, en toda la zona de Norteamérica. De todas maneras cabe señalar una salvedad muy importante establecida en el Artículo 37 del ACA, y que a la letra dice: "Ninguna disposición en este Acuerdo se interpretará en el sentido de otorgar derecho a las autoridades de una de las Partes a llevar a cabo actividades de aplicación de su legislación ambiental en territorio de otra Parte". Item más, en el Artículo 38 se asienta que "ninguna de las Partes podrá otorgar derecho de acción en su legislación contra ninguna de las otras Partes, con fundamento en que una medida de la otra Parte es incompatible con este Acuerdo".

Previsibilidad

Por otro lado, el ACA permite mayor previsibilidad respecto a las políticas ambientales que apliquen los gobiernos, lo que tenderá a favorecer los cálculos de inversión de los agentes económicos. En su Artículo 4, el ACA asegura la publicación de leyes y reglamentos ambientales pero, ante todo, procura, "en la medida de lo posible" que cada una de las Partes:

- Publique por adelantado cualquier medida que se proponga adoptar.
- Brinde oportunidad de formular observaciones sobre las medidas propuestas.

Acción pública particular

El ACA introduce, en su Artículo 6, un elemento importante de acción pública de los particulares -sólo en su propio país- para solicitar a las autoridades competentes (otra vez, de su propio país) que investiguen presuntas violaciones a las leyes ambientales, dando debida consideración a dichas solicitudes. El ACA establece también que cada una de las Partes garantice procedimientos administrativos y judiciales "justos, abiertos y equitativos".

Aún más, el Secretariado --que en el desempeño de sus obligaciones no solicitará ni recibirá instrucciones de ningún gobierno y que verá respetado su carácter internacional por cada una de las Partes (Artículo 11)-- va a poder "examinar peticiones de cualquier persona u organización sin vinculación gubernamental que asevere que una Parte está incurriendo en omisiones en la aplicación efectiva de su legislación ambiental" (Artículo 14). Cumplidos ciertos requisitos, "el Secretariado determinará si la petición amerita solicitar una respuesta de la Parte" (aludida). Entre 30 y 60 días la Parte responderá al Secretariado, el que, a la luz de esta respuesta, podrá elevar al Consejo un "expediente de hechos" que el Consejo podrá hacer público mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros (es decir 2 de los 3 países) (Artículo 15).

Aplicabilidad

✓En esta misma línea de favorecer la aplicación de la legislación ambiental, el ACA permite la convocación --mediante voto de dos tercios en el Consejo-- de un "panel arbitral" para examinar cualquier asunto no resuelto en que se alegue la existencia de una pauta persistente de omisiones de una Parte demandada "en la aplicación efectiva de su legislación ambiental relativa a los lugares de trabajo, las empresas o sectores que produzcan bienes o servicios:

- (a) "que sean objeto de comercio entre los territorios de las Partes, o
- (b) que compitan en territorio de la Parte demandada con bienes producidos o con servicios proporcionados por personas de otra Parte". (Artículo 24).

El panel arbitral presentará un informe preliminar en un período de 180 días, al cual las Partes contendientes podrán hacer observaciones por escrito en los 30 días siguientes. (Artículo 31).

El informe final del panel (Artículo 32) se producirá normalmente en un plazo de 60 días después del informe preliminar, y deberá ser publicado 5 días después de su presentación al Consejo.

Finalmente, si no hay acuerdo entre las Partes para resolver la "pauta persistente de omisiones en la aplicación de la ley ambiental por una Parte", podrá convocarse una vez más al panel arbitral, el que, en última instancia, podrá imponer a la Parte omisa, si lo amerita" una contribución monetaria (multa) Artículo 34), que no será en todo caso mayor de 20 millones de dólares durante el primer año del Acuerdo y, en los subsiguientes no mayor del 0,007 por ciento del comercio total entre las partes.

De acuerdo con los Artículos 35 y 36, si la Parte demandada no paga la multa impuesta "la Parte o Partes reclamantes podrán suspender respecto a la Parte demandada los beneficios derivados del NAFTA, por un monto no mayor al necesario para cobrar la contribución monetaria".

6. CONCLUSIONES ✓

Hasta ahora, y antes de la operación del NAFTA, México sólo vio restringido el acceso a Estados Unidos, por razones ecológicas, en un solo renglón: atún, acerca del cual, como ya vimos, un panel del GATT decidió en favor de nuestro país. En el nuevo marco del NAFTA y el ACA, y sobre todo tomando en cuenta las razones mexicanas acerca de la muy sustancial reducción en la muerte incidental de delfines en la captura de atún, se esperarfa una resolución próxima de esta controversia.

El NAFTA y el ACA, junto con los otros acuerdos bilaterales y multilaterales firmados en el área ambiental, garantizan una mejor protección y conservación del medio ambiente en la región norteamericana, en un contexto de un comercio creciente entre los países que lo forman.

Hay que hacer, sin embargo, dos importantes prevenciones. La primera es que debe evitarse la *paranoia ecológica*. El sistema de producción y ✓ consumo que se generaliza en la región tiende por sí mismo a la depredación de los recursos naturales y de la biodiversidad. Estamos conscientes de que deben hacerse los máximos esfuerzos para contrarrestar esa tendencia, lo que

no es tan fácil cuando se trata de casi 400 millones de ávidos consumidores. Así, en muchos casos lo óptimo en materia ambiental deberá dar su lugar a un imperfecto bueno.

Segunda prevención, aún más acuciante. Las Partes deberán poner especial cuidado en que las disposiciones ambientales del NAFTA y el ACA no den cabida a medidas de protección comercial amparadas en pretextos ecológicos.✓



LA EXPERIENCIA DEL NAFTA: UNA VISIÓN DESDE UNA ONG AMBIENTAL DE LOS EE.UU.¹

Rodrigo Prudencio²

Iniciaré mi exposición contando primeramente qué es y qué hace nuestra organización; después, repasaré nuestra experiencia en el NAFTA y, finalmente analizaré el tema de un Acuerdo comercial con Chile, de cómo esperamos que las ONGs de Chile se involucren desde un principio y de cómo esperamos ayudar nosotros con nuestra experiencia, las experiencias de las ONGs mexicanas y canadienses, para formar realmente una posición fuerte para la inclusión de temas del medio ambiente en estas negociaciones.

La National Wildlife Federation (NWF) es la asociación no gubernamental de ecologistas más grande de los Estados Unidos; cuenta con millones de miembros y un programa internacional de casi 11 años. La organización se fundó en 1936, por lo que también es una de las más antiguas en EE.UU. Fue la primera organización en EE.UU. que enfrentó el problema del medio ambiente y el comercio; primeramente con el tema del GATT en 1989 y 1990, y una vez que el NAFTA se comenzó a discutir empezó a preocuparse de él. Después, muchas organizaciones también no gubernamentales del medio ambiente se incorporaron al debate.

Es importante notar que al principio la NWF se opuso al NAFTA, y que después de un proceso muy largo, intensivo en la presentación de propuestas ambientales y en la exigencia de incorporar salvaguardias necesarias dentro del Tratado y dentro del Acuerdo Paralelo, logró apoyar el NAFTA.

Respecto de las salvaguardias que se incorporaron en el Tratado mismo, se ha hablado un poco de las medidas para proteger el medio ambiente tanto frente a las inversiones extranjeras como las domésticas, y de la protección de los acuerdos multilaterales del medio ambiente; pero también hubo otras. Una fue la gran preocupación por el proceso de armonización de las normas, no

¹ Este trabajo corresponde a una versión especialmente editada para este libro del presentado por el autor en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", Universidad de Chile/CEPAL; marzo 29 y 30 de 1994, Santiago, Chile.

² National Wildlife Federation, Washington, D.C.

solamente las que se tratan de alimentación, de productos agrícolas, pero también de las normas técnicas, normas de aire limpio, normas de emisiones de los automóviles, y las reglas de la Ronda Uruguay que también se estaba negociando.

Hubo mucha discusión respecto de que si los países al entrar en el Tratado irían hacia una norma armonizada pero que posiblemente implicaría que algunas normas fueran menos exigentes. Lo que se logró con el NAFTA en esta área, es que cada país tiene el derecho de establecer sus propias normas, aunque ellas sean más exigentes que las aceptadas internacionalmente, y siempre que tengan una base científica, es decir, que no sean ilegítimas. Nosotros pensamos que por lo menos las normas estadounidenses cumplen con estos requisitos. Lo importante es que esto no implica un peligro ya que en el proceso de armonizar las normas se establece un piso pero no un techo para las normas. Es decir, los tres países se comprometieron a llegar a normas más juntas, sin reducir las exigencias de las normas ya existentes, e ir subiéndolas en el futuro.

Otro aspecto que apoya mucho la protección del medio ambiente se refiere a la resolución de disputas. En este capítulo se logró establecer que el peso de probar que una medida medioambiental se está estableciendo como una barrera comercial recae jurídicamente en el país acusador, y no en el país que defiende su norma. Esto cambia la forma como se hace el proceso ante el GATT, y la Ronda de Uruguay, terminada en diciembre, reconfirma esto. El GATT establece que el país que tiene la norma debe defenderla, debe probar que no es una barrera comercial. Por el contrario, en el NAFTA se establece claramente que el país que está acusando tiene que probar que esa norma se ha establecido no para protección del medio ambiente sino como una barrera de comercio. Creemos que esto ayudará mucho también a proteger las normas que son legítimas para la protección del medio ambiente.

Otro punto importante de destacar es que en el NAFTA hay un capítulo que básicamente elimina todas las restricciones a las exportaciones con el objeto de promover el libre comercio. Sin embargo, los tres países mantienen salvaguardias importantes entre ellos y la excepción del permiso de restringir las exportaciones de maderas no manufacturadas para la protección de recursos renovables y no renovables. En el contexto de Chile, con sus cuantiosas exportaciones de maderas, es importante tenerlo en cuenta.

El Acuerdo Paralelo Ambiental (APA) del NAFTA fue negociado por la administración de Clinton; sin embargo, la idea había sido aceptada bajo la administración Bush. Entonces la única cosa que dio Clinton en esto fue su

visión y cómo acercarse. Es importante, entonces, reconocer que el APA fue una iniciativa de por lo menos dos administraciones en EE.UU.

El Acuerdo Paralelo fue una idea que la NWF y un par de otras organizaciones propusieron en las negociaciones del NAFTA. Además, estas ONGs quisieron establecer un comité dentro del Acuerdo para tratar el medio ambiente. El TLC establece varios comités para vigilar los acuerdos sobre comercio en automóviles y en agricultura.

En las negociaciones se habló mucho de cómo el Acuerdo aseguraría el acceso público. Lo hace en varias formas; entre ellas, a través de asegurar que cada país debe dar acceso público a los remedios jurídicos y administrativos, respetando también el sistema de cada país, pero asegurando que el público tenga acceso a esos remedios ante la ley. El NAFTA asegura el derecho del público a ir a la Secretaría formada bajo el Acuerdo Paralelo para reclamar que un país no está aplicando sus leyes. Asimismo, la NWF piensa que el NAFTA establece altos niveles de cooperación, lo que constituye una de sus fortalezas, al hacer que el proceso establecido sea suficiente para que los países resuelvan de una manera cooperativa los problemas mucho antes de llegar a las sanciones.

El Acuerdo Paralelo establece un cuerpo de asesores públicos, cinco miembros del público de cada uno de los tres países, que dará asesoría no solamente sobre el presupuesto, sino también sobre el plan de acción de cada año de la Secretaría, y que también tendrá acceso a la información de los reportes de la Secretaría. Asimismo, cada país tiene derecho de establecer un cuerpo nacional para asesorar al cuerpo trilateral de las ONGs.

La Secretaría también tiene una capacidad investigadora independiente; puede determinar si vale la pena investigar un caso de no aplicación de la ley, lo cual no tiene que ser aprobado por los gobiernos, aunque debe informarlos. La Secretaría simplemente debe determinar si los datos establecidos en un principio son suficientes para iniciar una investigación. Esos son algunos de los puntos claves del Acuerdo Paralelo de Cooperación Ambiental.

El papel de las ONGs en todo esto fue proponer la mayoría de las salvaguardias; si los gobiernos lo hubieran negociado sin consultar con las ONGs medioambientales, el Acuerdo no hubiera tenido este tipo de salvaguardias. Por ejemplo, lo que se hizo en el capítulo de inversiones no tiene precedencia. Por primera vez se incluye algo así en cualquier acuerdo de inversión o de comercio; entonces, puede decirse que el papel que tuvieron las ONGs de los tres países fue muy importante. Estas no solamente fueron preocupaciones de las ONGs estadounidenses; la preocupación de la aplicación

de las leyes en cada país vino en su mayor parte de nuestras consultas con nuestros colegas en México.

Es importante hacer notar también que la división que ocurrió en EE.UU. entre las ONGs medioambientalistas tuvo razones identificables. En EE.UU. fue noticia que los grandes grupos del medio ambiente estaban divididos, algunos estaban muy en contra al NAFTA y otros muy a favor. Esto creo que ocurrió primeramente porque el tema del medio ambiente fue muy importante en el debate del Congreso. Los grupos medioambientalistas tuvieron que decidir entonces a qué lado iban a estar en este debate, y tuvieron después que trabajar con los congresistas para informarles, educarles y convencerles de su posición. Muchas veces las ONGs tienen diferencias en estrategias. Este debate muy importante en el Congreso obligó a involucrarse a los que querían que el Tratado pasara, y la NWF se envolvió muy fuertemente. Por diferencia de estrategias, muchos grupos pensaban que de abortar el NAFTA se daría después impulso a nuevas negociaciones donde podrían sacar más para proteger el medio ambiente. Nosotros lo vimos fundamentalmente diferente; conociendo la historia de cooperación entre EE.UU. y México creímos que derrotar el NAFTA no daría paso realmente a un proceso que prestara tanta atención al medio ambiente.

Había también diferencias en filosofía, pues claramente hay grupos en EE.UU. que se oponen al comercio en cualquier forma. La NWF se acerca a este problema de forma distinta; reconoce que el comercio es parte importante del desarrollo sustentable, buscando condicionar ese comercio internacional, pero no pararlo. Se dijo que había mucha conexión entre los proteccionistas y los medioambientalistas. Nosotros somos proteccionistas del medio ambiente. En cada país se protegieron cosas muy especiales; en Canadá la cultura; en México el aceite; en EE.UU. el petróleo. Nosotros fuimos los mejores proteccionistas del medio ambiente.

Respecto de un acuerdo con Chile, primero, cabe mencionar que hay incertidumbre sobre el proceso. No se sabe si va a ser un acuerdo bilateral, o si Chile se monta al NAFTA. En EE.UU. el Presidente tiene que obtener del Congreso la aprobación al *fast-track*, que faculta al Presidente a negociar un Acuerdo de Libre Comercio sin la intervención del Congreso en el debate final. El Congreso no puede enmendar el Tratado, lo tiene que aprobar o rechazar. Ese debate se va a empezar este verano, y la administración planea pedir este derecho al Congreso.

Para nosotros va a ser muy importante incluir en las negociaciones con Chile objetivos del medio ambiente. Desde nuestro punto de vista, el NAFTA establece un piso, lo mismo que ocurre con el Acuerdo Paralelo, por

debajo del cual no se puede caer en cualquier negociación. Por eso nosotros nos oponemos a la Ronda Uruguay, porque en ella no se hizo lo suficiente por el medio ambiente. Con el NAFTA marcamos un nivel, no hay razón para apoyar un Tratado que no llegue por lo menos a este nivel. Para nosotros el constituye la base de dónde salir. Creo que el Congreso no va a estar dispuesto a apoyar un Tratado que no incluya por lo menos los mismos tipos de salvaguardias que incluyen el NAFTA y el Acuerdo Paralelo.

En el proceso para que Chile sea parte del NAFTA entendemos nosotros que debe presentarse a Chile el paquete entero del NAFTA, con sus Acuerdos Paralelos, y no solamente la parte económica. Si el Acuerdo ocurre en un contexto bilateral, entonces debería asegurarse que todos los puntos medioambientales también se incluyan en esa negociación.

Si uno analiza las diferencias entre la economía chilena y mexicana en relación con el comercio que ocurriría con EE.UU., se concluye que habría diferencias en manufacturas y recursos naturales. Sin embargo, nosotros necesitamos entender mejor esto, y por eso trabajaremos con las ONGs chilenas, para comprender más sus puntos de vista, y cuáles son los temas importantes que se debían incluir y que pertenecen al comercio. Entre ellos, me imagino, estará la minería, la pesca (mucho se ha dicho sobre la pesca de la centolla y la matanza de mamíferos marinos en el sur), la protección de bosques y los plaguicidas, respecto de los cuales EE.UU. tiene la responsabilidad de cortar la exportación de aquellos que son ilegales en su propio territorio. El gobierno chileno debe detener este comercio y exigir que las alternativas avanzadas que se están produciendo en EE.UU. se hagan disponibles, para reemplazar estos plaguicidas ilegales. La intervención de ONGs chilenas va a ser importantísima y esperamos de nuevo hacerlo en una forma cooperativa, como lo hemos hecho con las ONGs de Canadá y de México. La forma en que nosotros y muchos otros grupos de EE.UU. se acercan a este tema es presentando propuestas, alternativas que se espera cumplan los gobiernos después en las negociaciones, entendiendo siempre que si se cumplen, existirá nuestro apoyo. Eso es un pacto legítimo, que se debe hacer en cualquier democracia.

Hay dos ONGs en EE.UU. que trabajarán para exigir muchísimo en estas negociaciones; van a haber muchos puntos de Acuerdo con nosotros y van a haber también ciertas irrealidades, muchas veces no basadas en hechos, sino que motivadas por las conexiones a organizaciones a industrias proteccionistas.

Pero esta cooperación bilateral o cuatrilateral va a ser importante, y yo creo que va a presentar muchas oportunidades positivas para la comunidad del

medio ambiente en Chile. Quiero hacer notar que otras oportunidades donde podremos trabajar en este tema del medio ambiente y el comercio, especialmente este año que Chile va a ser parte del APEC, surgen en el contexto del comercio Asia-Pacífico. Por ejemplo, mucho del comercio maderero de Chile también va a Asia, deberían buscarse oportunidades para condicionar ese tipo de comercio para proteger al medio ambiente.

La cumbre de las Américas en Miami este diciembre va a ser otra oportunidad de acercarse a los gobiernos y buscar que declaren y se comprometan a ciertas protecciones al medio ambiente mientras que persiguen altos niveles de cooperación económica.

Por último, quiero decir algo sobre el asunto soberanía. Mucho se ha hablado de la soberanía respecto del medio ambiente de cada país. Sería interesante en este debate, en el que todo el mundo habla de eliminar las barreras económicas, no subir las paredes del medio ambiente y pretender que cada país tiene ecosistemas que se mantienen dentro de las fronteras políticas, algo que no tiene base científica. Este tema de soberanía tiene entonces que empezarse a ver de una manera más en el contexto de que vivimos en un mundo donde los ecosistemas y el ambiente cruzan las fronteras políticas y de que van a haber preocupaciones de países para proteger el medio ambiente en los lugares comunes.

LA EXPERIENCIA DEL NAFTA: UNA VISIÓN DESDE UN ORGANISMO AMBIENTALISTA DE MÉXICO¹

Enrique Provencio²

1. LA EMERGENCIA DEL DEBATE

El debate sobre las posibles implicaciones ambientales del NAFTA se ha dado en un contexto más general: la de los vínculos entre comercio y desarrollo sustentable. Es este un tema que polariza opiniones,³ y que no tiene todavía perfiles claros. Desde la perspectiva teórica del comercio internacional no se había abordado explícitamente dicha relación,⁴ pero tampoco el ambientalismo le había concedido mucha relevancia.

Esto cambió rápidamente en los últimos cuatro o cinco años. En el nivel más general, el GATT⁵ fue integrando en su agenda las preocupaciones sobre las formas en que la regulación ecológica afecta los intercambios comerciales o en que el comercio es utilizado para influir en las modalidades de explotación de los recursos, sobre todo a raíz de varios hechos en los cuales se aplicaron presiones económicas sobre otros países, motivadas por razones de protección ambiental.⁶ Pero también emergió el tema desde otra óptica, la de condicionar el comercio para que no incida negativamente en el ambiente, lo cual fue planteado sobre todo por los participantes no oficiales que intervinieron en la Conferencia de Río de Janeiro sobre Ambiente y Desarrollo. En ese marco se ubica el análisis de las implicaciones ambientales de los acuerdos regionales de comercio (GREENPEACE, 1992a y 1992b), y

¹ Este artículo corresponde a una versión especialmente editada para este libro del presentado bajo el título de "TLC, Acuerdo Paralelo y Medio Ambiente" en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental". Universidad de Chile/CEPAL; Marzo 29-30, 1994.

² Director General de Investigación y Desarrollo Tecnológico del Instituto Nacional de Ecología, de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), México. Las posiciones adoptadas en el texto no involucran a la institución en la que actualmente labora el autor.

³ Ver Pearce (1992), Lang (1992) y Yu (1992).

⁴ Ver Rocha (1992).

⁵ Véase GATT (1992).

⁶ González (1993), proporciona un panorama general de casos en que se han discutido las relaciones entre comercio internacional y ambiente, y las líneas de reforma al respecto en el GATT y la Ronda Uruguay.

la presencia tan marcada del tema desde el arranque mismo de las negociaciones del NAFTA hasta la fecha (Provencio, 1992a).

Se ha sostenido que con la apertura comercial habrá mejores condiciones para enfrentar los retos del desarrollo sustentable, a través de diversas mediaciones, entre ellas las siguientes:

- a) Que el NAFTA supondrá más crecimiento económico y por tanto una elevación sostenida del ingreso per cápita de la población mexicana, a partir de lo cual la sociedad estará más dispuesta a asumir los costos que supone la restauración y la preservación ambiental (SECOFI, 1993a).
- b) Que a partir del NAFTA se facilitará el acceso a tecnologías, sea por la vía de la adquisición o por el arribo de plantas innovadoras, que facilitarán la introducción de procesos productivos y de consumo más limpios, lo cual acelerará la transición hacia la sustentabilidad del desarrollo (Belausteguigoitia, 1992).
- c) Que en las nuevas condiciones de integración regional será más factible eliminar las distorsiones del mercado que impiden el proceso de desarrollo, y que retrasan cambios estructurales que hoy propician el deterioro ambiental (por ejemplo, la elevada proporción de población en la agricultura, la existencia de sectores particularmente nocivos al ambiente, entre otros) (Belausteguigoitia, 1992).
- d) Además, se ha planteado que dados los compromisos adoptados entre los tres países, ahora será más factible que la legislación y la normatividad, las instituciones públicas y otros aspectos, tengan un cambio positivo más acelerado y confluyan pronto con los mismos elementos de Canadá y Estados Unidos, lo cual propiciaría en México un cambio más rápido hacia el desarrollo sustentable.

¿Hasta qué punto el NAFTA es la base para lograr los cuatro aspectos mencionados y hasta dónde incluye elementos como para esperar que sea tan bondadoso desde el punto de vista ambiental?

2. EL CONTENIDO AMBIENTAL DEL TRATADO

No es fácil probar en un sentido o en otro los argumentos centrales relacionados con el NAFTA. En realidad, algunos se desprenden de supuestos teóricos o de conclusiones derivadas de otras experiencias

históricas. Pero antes de pasar a discutir estos aspectos conviene resumir lo que el NAFTA contempla sobre medio ambiente.⁷

En un plano muy general, el preámbulo del tratado incluye entre sus propósitos el de "promover el desarrollo sostenible", concepto que, como se sabe, constituye más bien una idea fuerza, una iniciativa intelectual que trata de conciliar los fines del desarrollo económico-social con la preservación de las bases naturales en las que se sustenta la actividad humana. Es importante advertir, sin embargo, que dicho propósito, junto con otros que tienen que ver con la protección del empleo, salvaguardar el interés público y mejorar las condiciones laborales y las condiciones de vida, no se retomaron explícitamente en el Artículo 102 del NAFTA, que contiene sus objetivos.

Entre las principales disposiciones en las que el NAFTA involucra aspectos ambientales pueden destacarse las siguientes:

- i) Las vinculadas a las relaciones entre el tratado y los acuerdos en materia ambiental y de conservación contenidas en convenios, protocolos y tratados internacionales, así como en acuerdos bilaterales entre los países (Artículo 104 y anexo 104.1).
- ii) Las asociadas a la normalización, que autorizan a las partes a adoptar, mantener y aplicar normas sobre protección ambiental y de la salud humana o animal, y también a adoptar las medidas necesarias para que se cumplan o apliquen dichas normas. Entre tales medidas podrán estar las prohibiciones a la importación de mercancías o la prestación de servicios (Artículo 904.1). Se admite así que cada país podrá establecer los niveles de protección que considere apropiados para conseguir objetivos legítimos (Artículo 904.2), entre los que se haya la protección ambiental, según la definición del artículo 915.
- iii) Las que determinan que los países no deberán reducir los niveles existentes de seguridad y de protección ambiental para hacer compatibles las medidas de normalización (Artículo 906).
- iv) Las que autorizan a considerar al ambiente como uno de los aspectos que se podrán tomar en cuenta para evaluar la posibilidad de que haya efectos adversos por las prácticas comerciales derivadas del tratado (Artículo 907). Esta evaluación podrá realizarse por medio de subcomités o grupos de trabajo conjuntos (Artículo 913) o de forma independiente.

⁷ Véase SECOFI (1992).

- v) Las regulaciones vinculadas con las inversiones. Destacan las que permiten exigir que las inversiones empleen tecnologías para cumplir requisitos ambientales, (Artículo 1106.2) y las que prohíben ventajas competitivas reduciendo controles ambientales (Artículo 1114). Es este artículo el que más claramente asume un compromiso ambiental, pero con vaguedades que pueden suscitar diferencias interpretativas. Por lo demás, se reconoce que es inadecuado relajar, eliminar o comprometerse a eximir medidas ambientales internas para atraer o inducir el establecimiento, adquisición, expansión o conservación de la inversión en el territorio nacional (Artículo 1114.2).
- vi) Las que obligan a las partes a recurrir sólo a las instancias del tratado cuando en la solución de controversias relacionadas con acuerdos ambientales y de conservación, y con las medidas de normalización, se tome la opción de que el conflicto se dirima en los marcos del NAFTA (Artículo 2005).
- vii) Otras vinculadas a los comités de revisión científica (Artículo 2014) y a ciertas excepciones que tienen que ver con el GATT (Artículo 2401).

Es importante advertir que resulta indispensable leer más allá de la letra, del articulado del NAFTA, ya que las disposiciones, regulaciones o restricciones vinculadas al libre comercio o al flujo de inversiones, implican procesos económicos que indudablemente tendrán impactos ambientales que escapan a los espacios de negociación trilateral. Las repercusiones pueden ser incluso indirectas, mas no por ello menos importantes.

Aunque estos artículos rebasaron lo que originalmente se habían propuesto incluir los negociadores en el tratado, diversas organizaciones sociales que lo impugnaban por razones ambientales en los tres países consideraron insuficientes las referencias al medio ambiente en el NAFTA. En Estados Unidos, esta posición fue compartida por el Partido Demócrata durante su campaña presidencial, lo cual fue más claro cuando se plantearon los acuerdos paralelos, uno de los cuales culminaría como Acuerdo de Cooperación sobre Medio Ambiente de América del Norte el 12 de Agosto de 1993 (SECOFI, 1993b).

3. ENMENDADO EL TRATADO CON LOS ACUERDOS

Uno de los puntos más conflictivos de este acuerdo se refiere a las posibles sanciones comerciales que podrán aplicarse a un país por razones

ambientales.⁸ No es probable que este tipo de medidas se lleven a la práctica con mucha frecuencia. Aún más, los mecanismos permitirían ir resolviendo los problemas en distintas etapas antes de llegar a las sanciones o imposición de contribuciones. Lo indiscutible es que con el acuerdo se formaliza al menos la posibilidad de que un órgano trinacional participe en, o promueva decisiones que la legislación reserva para órganos e instituciones nacionales. Por lo demás, es claro que en esta materia y en otras es difícil permanecer al margen de tendencias que también han globalizado el tratamiento de las cuestiones ambientales. Y esto inevitablemente modifica, así sea con mecanismos largos y complicados, el concepto de soberanía.

Más allá de los procedimientos arbitrales el NAFTA y el Acuerdo de Cooperación sobre Medio Ambiente de América del Norte contienen elementos de gran relevancia para el futuro de la política ambiental mexicana.

En principio, el Acuerdo deja a salvo el derecho nacional a fijar los niveles de protección ambiental considerados como adecuados por las instituciones nacionales, y a promover el mejoramiento del ambiente a los ritmos posibles según las condiciones del país. México necesita apresurar el paso en la protección y la restauración ambiental, pero no puede colocarse ni siquiera a mediano plazo en los mismos niveles de protección existentes en Canadá y Estados Unidos.

Esto supondría dedicar recursos que hoy no podrían obtenerse a no ser que se retiraran de otras áreas que también tienen una prioridad muy elevada en la agenda nacional. Por ello es inevitable que durante un período de transición, que puede ser muy largo, la política ambiental mexicana vaya confluyendo paulatinamente hacia los niveles de los otros dos países. Además, aunque suene contradictorio, no tiene por qué haber una sola política ambiental, como si esta fuera un asunto estrictamente técnico, de fijación de normas o controles.

Salvado este punto, se hace explícito en el Acuerdo el compromiso de cada parte a establecer "altos niveles de protección ambiental", mejorar continuamente las leyes y perfeccionar los mecanismos y medios para que sean aplicadas. Quizá para no dejar lugar a dudas, el resumen del Acuerdo precisa que éste "no faculta a las autoridades de una Parte para emprender acciones que tengan por objeto garantizar la aplicación de leyes ambientales en el territorio de otra Parte".

⁸ Los comentarios al Acuerdo de Cooperación se basan principalmente en los artículos del autor aparecidos en *La Jornada* los días 20 y 27 de agosto y 3 de septiembre de 1993.

Algunos de los compromisos adoptados por los tres países pueden tener una repercusión significativa en México, entre ellos los que se refieren a la información al público, el desarrollo de planes de contingencia, la promoción de la educación, la investigación y el desarrollo tecnológico en materia ambiental, y el impulso de instrumentos económicos para propiciar el logro de objetivos ambientales.

Algunos de estos aspectos están contenidos en la legislación y en los programas ambientales mexicanos, pero con una aplicación limitada. En general, la información sobre ambiente está muy fragmentada y desactualizada, y no permite tener un seguimiento efectivo sobre el deterioro del medio ni sobre las acciones de restauración o conservación. Sin información adecuada no existe participación social efectiva en los asuntos ambientales, y tampoco es posible que la sociedad tenga un seguimiento de las acciones públicas en la materia. No se sabe aún cómo se concretará este compromiso, pero sin duda puede tener gran importancia entre nosotros. Los informes oficiales sobre ambiente en México han logrado, pese a todo, avances notables, y puede preverse que seguirán mejorando sobre todo a partir del ingreso oficial a la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico.

El compromiso de promover el uso de instrumentos económicos ya había sido anunciado desde hace años, pero hasta donde se sabe no hay avances concretos, salvo algunas excepciones, como las disposiciones que establecen cargos económicos por el uso del agua en ciertas condiciones, y otras aplicadas para la adquisición de equipos anticontaminantes en la industria. Actualmente se están llevando a cabo diversos estudios a partir de los cuales se derivarán recomendaciones de política económico-ambiental que permitirán mejoras en la materia.

También el derecho ambiental podría salir ganando a partir de los compromisos, no sólo en lo que se refiere a los reglamentos, normas y criterios, sino también en otros aspectos. Entre estos podría estar la modificación de procedimientos para aplicar el derecho ambiental, de tal forma que las personas puedan realmente demandar a los responsables de un daño ambiental, con trámites expeditos y claramente definidos.

Otro elemento que puede fortalecer el debate público sobre ambiente es que cualquier persona, grupo social u organización no gubernamental podrá dirigir peticiones al Secretariado de la Comisión para la Cooperación Ambiental, por la falta de aplicación del derecho ambiental por alguna de las partes. Esto puede propiciar una actitud de alerta en la ciudadanía para denunciar incumplimientos no sólo de las leyes sino también de los programas

de protección ambiental, y si las peticiones se fundamentan bien el Secretariado podrá proponer al Consejo de dicha comisión la elaboración de informes sobre los asuntos denunciados.

Con esto las movilizaciones sociales para el cumplimiento de la ley tendrán un foro trinacional, con lo que las denuncias adquirirán mayor resonancia. Es posible que muchas organizaciones actúen de forma conjunta en los tres países, con lo que, además, el debate puede mejorar su nivel y efectividad. Con todo esto, la política ambiental nacional ya no sólo estará expuesta a la vigilancia nacional, e inevitablemente tendrá como referencia no sólo la estrategia ambiental sino también la presión política de los tres países.

Saldos inmediatos

Ninguno de estos elementos es nuevo en el discurso local sobre ambiente y desarrollo. Lo que resulta innegable es que a partir de 1991 se intensificó el debate sobre ellos, se acentuó la revisión de las políticas y de la normatividad, y se elevó la cantidad de recursos para el control y prevención del deterioro. No todo debe atribuirse al TLC. Hay razones internas que explican el cambio, que además fue favorecido por un contexto internacional más sensible a la cuestión ambiental, pero del tratado se derivaron dos fuerzas importantes: las presiones públicas y extraoficiales que empujaron al gobierno mexicano a mejorar su política, y los vínculos y actividades entre organizaciones sociales de los tres países, que también modificaron el debate sobre el tema.

Entre los puntos insuficientes de las negociaciones se encuentra el del comercio de pesticidas y otras sustancias químicas riesgosas para la salud. La salida que se le dio al problema parece una solución de compromiso entre la posibilidad de que cada parte prohíba la exportación de los productos cuyo uso está restringido o vedado en el país, y el comercio completamente libre de los mismos productos.

El tema es muy polémico ya que por un lado cobra peso la idea de impedir legalmente la exportación o importación de productos tóxicos, desechos peligrosos y algunos más, y por otro se defiende a la industria productora o a las empresas dedicadas a procesar desechos, aduciendo que en todo caso el país importador debe fijar reglas estrictas para dichos productos. En otras palabras, el dilema es entre un comercio totalmente libre y una regulación pactada para evitar daños a la salud humana y al ambiente.

Otra de las repercusiones de las negociaciones, en un plano bilateral México-Estados Unidos, es la intensificación de los acuerdos ambientales para nuestra frontera norte. Desde 1992, pero sobre todo en 1993, se han reforzado los mecanismos de coordinación y financiamiento de proyectos de infraestructura y de control ambiental en la región fronteriza. Están surgiendo nuevas instituciones que van más allá del esquema de gestión local, pues en realidad significan formas incipientes de regulación supranacional, con facultades no sólo consultivas sino también operativas. Con ello el ámbito de la coordinación está pasando a estados más complejos.

Balances encontrados

Formalmente, las disposiciones incluidas en el NAFTA y en el Acuerdo despejan algunas dudas o impugnaciones ambientales que se mantenían ante los gobiernos o congresos respectivos o en foros trinacionales. En primer lugar, por el impedimento de ajustar a la baja las normas ambientales de Estados Unidos y Canadá. En segundo lugar, porque se incluyen artículos para impedir que la insuficiente regulación ambiental (mexicana) sea un factor que induzca a muchas empresas a emigrar a México aprovechando la ventaja derivada de los menores costos en prevención ecológica. Además, hay evidencias de que los costos ambientales no son un factor de peso en las decisiones de localización industrial (Cropper y Oates, 1992).

En tercer lugar, porque la entrada a Estados Unidos y Canadá de productos contaminantes, dañinos para la salud, o que sean resultado de procesos productivos insustentables, puede evitarse porque en tales casos los gobiernos mantienen el derecho de imponer controles, prohibir las importaciones o incluso establecer impuestos compensatorios para tales productos. Por último, porque no se confirmó el vaticinio de que con el TLC se crearía un espacio de excepción en relación a la creciente legislación internacional en materia ambiental, ya que el tratado no exime a las partes, y por lo demás no podría hacerlo, de cumplir con los tratados, convenciones, protocolos o acuerdos de cualquier tipo que hayan sido adoptados en foros multilaterales.

Sin embargo, la crítica ambientalista al tratado se mantuvo hasta los últimos momentos, de hecho hasta el 17 de noviembre, aunque con una mezcla de argumentos de corte proteccionista.⁹ Las críticas que se mantienen

⁹ Véase, por ejemplo, el desplegado "8 fatal flaws of NAFTA" firmado por 25 organizaciones. *The New York Times*, 15 de noviembre de 1993.

se basan, principalmente, en la opinión de que a pesar de todo la cuestión ambiental fue incorporada de manera marginal en el NAFTA, ya que en las disposiciones señaladas existen ambigüedades y sobre todo se acepta la continuidad de políticas e instituciones que no han favorecido la solución de problemas ambientales de distinta índole.

Es necesario, empero, establecer claramente las diferencias que supone el TLC en la perspectiva ambiental para México en relación a Canadá y a Estados Unidos. En algunos sentidos lo más probable es que México se vea beneficiado por una mayor presión derivada de la carrera por confluir, así sea a largo plazo, con la normatividad de los otros dos países, y que incluso se vea beneficiado por la "transnacionalización" de la cuestión ambiental y por las presiones ciudadanas de las tres naciones. Es posible, por tanto, que en este sentido sí opere una mediación positiva entre el NAFTA y el ambiente en México.

La interpretación sobre los beneficios esperados del NAFTA y del acuerdo paralelo para el mejoramiento ambiental no está clara, al menos no tanto como lo postuló la difusión del Acuerdo sobre Cooperación Ambiental. La idea que prevalece al respecto es que el efecto ambiental del NAFTA será positivo porque al promover el crecimiento económico permitirá, si no ahora al menos dentro de poco tiempo, detener y revertir el deterioro ambiental. No es que la idea esté completamente equivocada, ya que, efectivamente, ciertos problemas ambientales pueden ser mejor controlados en países con alto nivel de ingresos. Sobre todo, es cierto que la pobreza no facilita la superación del deterioro ambiental. Pero el argumento es una verdad a medias (Provencio, 1993).

Lo que parece suceder es que se dan diferentes tipos de relación entre algunas formas del deterioro ambiental y el crecimiento del producto. Por ejemplo, los problemas ambientales derivados de la insuficiencia de servicios públicos, como drenaje y agua potable, empiezan a solucionarse sin necesidad de elevados ingresos. En otros casos, el deterioro se agrava y a partir de cierto ingreso se puede solucionar más fácilmente, aunque no desaparece. En este grupo están ciertos tipos de contaminación atmosférica. Luego están aquellos donde la degradación del entorno natural continúa aunque mejore el producto por persona.

Es necesario diferenciar los posibles efectos ambientales del tratado en dos dimensiones: sectoriales y regionales. En lo sectorial el debate se ha sesgado más hacia la industria, donde es probable que las medidas de control y sobre todo el cambio técnico operen a favor de la calidad ambiental a mediano plazo. Sin embargo, la intensificación de los flujos económicos

puede tener impactos importantes sobre la explotación de recursos, de forma directa o indirecta, lo cual ha sido menos debatido hasta ahora (Provencio, 1992b).

En lo regional, el análisis se ha desviado, por razones geopolíticas, sobre todo, hacia las implicaciones en la Frontera Norte, con lo cual se han descuidado las posibles repercusiones en otras zonas urbano-industriales o en las rurales.

La discusión sobre las relaciones comercio-ambiente siguen manteniendo diferencias muy marcadas. Se trata de un campo que aún no cuenta con un cuerpo sólido de evidencias ni de conocimientos suficientes para realizar generalizaciones o para anticipar con alguna certeza las posibles trayectorias de comportamiento. En ese marco se encuentra aún el debate sobre las implicaciones ambientales del NAFTA.

REFERENCIAS

- Belausteguigoitia, J.C. (1992): "Algunas Consideraciones sobre el Tratado Trilateral de Libre Comercio y el Medio Ambiente", *Documento ITAM*, mayo.
- Cropper, M. y W. Oates (1992): "Environmental Economics: A Survey". *Journal of Economic Literature*, Vol. XXX, junio.
- GATT (1992): *Trade and the Environment*. General Agreement on Trade and Tariffs; Ginebra.
- González, A. (1993): "Comercio Internacional y Medio Ambiente". *Comercio Exterior*, septiembre.
- GREENPEACE (1992a): "UNCED Indermined: Why Free Trade won't Save the Planet", en *UNCED Report*, marzo.
- GREENPEACE (1992b): "Más Allá de ECO-92", en *UNCED Report*, mayo.
- Lang, T. (1992): "¿Por qué un Comercio más Libre puede Amenazar la Protección del Medio Ambiente?", en *Nuestro Planeta*, Tomo 4, N°2.
- Pearce, D. (1992): "Should the GATT be Reformed for Environmental Reasons?". *CSERGE Discussion Paper, GEC 92-01*. Londres, U.K.
- Provencio, E. (1992a): "La Sustentabilidad Ambiental en el Libre Comercio ", en *Problemas del Desarrollo*, IIE-UNAM, Vol. XXIII.
- Provencio, E. (1992b): "Recursos y Sustentabilidad en el Campo: Posibles Efectos del TLC". *Cuadernos Agrarios*, N°4.
- Provencio, E. (1993): "TLC y Ambiente: ¿Más Crecimiento = Menor Deterioro?". *La Jornada*, septiembre 17.
- Rocha, J. (1992): "Comercio y Ambiente: Una Relación Peligrosa". *Comercio Exterior*, julio 1992.
- SECOFI (1992): *Tratado de Libre Comercio de América del Norte*. Tomos I y II.
- SECOFI (1993a): "Acuerdos Paralelos al Tratado de Libre Comercio de América del Norte". *La Jornada*, septiembre 15.

SECOFI (1993b): *Acuerdo de Cooperación sobre Medio Ambiente de América del Norte*, agosto.

Yu, D. (1992): "El Libre Comercio Favorece el Medio Ambiente", en *Nuestro Planeta*, Tomo 4, N°2.

LA LEGISLACIÓN E INSTITUCIONALIDAD EN CHILE¹

Enrique Gallardo²

Para hablar de la legislación y de la institucionalidad ambiental es necesario exponerla o analizarla desde una visión de la gestión ambiental en su conjunto, reconociendo que la legislación y la institucionalidad son meramente componentes instrumentales de la gestión ambiental. Con esto quiero enfatizar la necesaria dependencia e interrelación que debe existir entre la legislación y la institucionalidad con objetivos fijos, precisos y claros, esto es, con lo que se quiere en materia ambiental y que no es otra cosa de lo que nosotros conocemos como la política ambiental. Voy a hacer un esfuerzo entonces para analizar este tema en momentos en que desde hace unos días ya es ley de la República, como todos sabemos, la ley N° 19.300 sobre Bases Generales de Medio Ambiente.

Primeramente, trataré de abstraerme de la importancia que tiene esta ley, dedicándome a hacer una descripción muy general, de lo que ha sido la gestión ambiental en estos últimos años y especialmente de cómo ha enfrentado el país la puesta en marcha de esta nueva legislación e institucionalidad.

¿Cuál ha sido la respuesta a la situación de nuestra gestión ambiental en Chile?. Me parece necesario partir, haciendo referencia al año 1972, fecha que nos demuestra que el tema ambiental y la gestión ambiental, especialmente en los países en desarrollo es una preocupación, diría yo, reciente si la analizamos desde una perspectiva histórica, o con algo más de 20 años. Como sabemos en aquella reunión de Estocolmo de 1972 sobre el Medio Ambiente Humano los 113 países presentes acordaron en su declaración final hacer un llamado a los gobiernos del mundo, precisamente, para incorporar la gestión ambiental en sus procesos de desarrollo social y económico. En aquella época me tocó, por mi calidad de abogado de la Corporación Nacional Forestal, ver cómo la gestión, forestal, no la ambiental, se desarrolló a partir de entonces.

¹ Este trabajo corresponde a una versión revisada por el autor de la presentación en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", Universidad de Chile/CEPAL; marzo 29 y 30 de 1994, Santiago, Chile.

² Comisión Nacional del Medio Ambiente, Chile. CONAMA.

Efectivamente, a partir de esa fecha (y esto coincide con el desarrollo ambiental posterior que estamos plenamente viviendo en estos momentos en Chile) se crea en el sector forestal una institución, que es la que hoy conocemos como Corporación Nacional Forestal pero que nace como una simple Corporación de Reforestación, es decir se estableció una institucionalidad forestal que reunió todas aquellas funciones forestales que estaban repartidas en múltiples organismos de la administración, respondiendo así a una política forestal definida previamente, que en síntesis perseguía el desarrollo del sector forestal. Buena o mala, positiva o negativa, con críticas o no respecto a la política forestal implementada a partir de la década del 70, la verdad es que los logros en materia forestal han sido relativamente importantes en nuestro país y los recursos forestales han sido tratados de alguna manera en forma especial. Esto, producto de que se fijó en su oportunidad objetivos claros, que respondían a lo que se quería en materia forestal. Para ello se dictó una legislación que es la legislación de fomento forestal del año 1974, que hoy sigue plenamente vigente y que ha permitido crear una masa boscosa importante como también preservar los recursos forestales. Aunque en materia de bosque nativo no contempló un tratamiento profundo, ello se espera superar con el proyecto de ley sobre recuperación del bosque nativo actualmente en tramitación en el Congreso Nacional.

Hago esta comparación con el desarrollo forestal porque en materia ambiental desde 1990 estamos viviendo y estamos siendo testigos de un proceso de similares características. Siempre los abogados que hemos estado vinculados al derecho ambiental y a la instalación de la gestión ambiental en nuestro país, hemos sostenido la necesidad de definir como cuestión previa los objetivos en materia ambiental, es decir, que este país diga qué queremos ambientalmente para Chile, qué Chile ambiental queremos. (En esta cuestión fundamental es necesario reconocer que el país poco o nada tenía hasta fines de la década del 80.) La verdad es que el país carecía de una política nacional ambiental. (Sólo por los años 80 surge en el país un movimiento ambientalista.) En esa década parten los encuentros científicos del medio ambiente, que han sido una herramienta trascendental, importante a mi juicio, en la puesta en marcha de la problemática ambiental en este país. Y en los primeros diagnósticos de fines de la década del 80 se sostenía simplemente y en forma textual en las conclusiones de aquellos encuentros científicos de medio ambiente en Chile, que nuestro país carecía de una política nacional ambiental. (En efecto, se decía "que el país no ha definido objetivos nacionales globales a este respecto que sirvan de punto de referencia y de inspiración a una instrumentación normativa coherente y eficaz. (Existen, es cierto, políticas y objetivos sectoriales, pero ellos no cubren toda la problemática ambiental ni menos podría sostenerse que la suma de estos objetivos llegue a conformar una política general.) Chile no ha definido lo que busca en materia ambiental,

ni cómo espera conseguirlo ni cuanto está dispuesto a pagar por ello") Se sostenía en aquella oportunidad y en materia concretamente de la gestión ambiental, "que el país carece por otra parte de un ordenamiento jurídico general sobre conservación ambiental". Por lo tanto, se concluía, "a falta de objetivos nacionales globales en la materia su legislación de relevancia ambiental sólo se hace cargo de los problemas del ambiente de manera sectorial y con un marcado énfasis en lo sanitario y lo patrimonial".

En materia de institucionalidad se sostenía "que las competencias ambientales se encuentran repartidas y dispersas en una multiplicidad de organismos públicos de diferente rango que operan de manera inorgánica, compartimentalizada, con paralelismo y ambigüedad de funciones, de responsabilidades y muchas veces hasta de manera competitiva lo que no conduce sino a tornar más precaria y eventual la eficiencia de la normativa a su confiada aplicación. Puesto en otros términos, la ausencia de claridad y orden en los fines, es causa de un apreciable grado de desorden en los medios que se ha echado mano para alcanzarlos así como en la estructura administrativa encargada de operarla". En Chile pues, se sostenía que, "la contribución del derecho a la solución de los problemas ambientales dista mucho y considerablemente de encontrarse salvada". En materia institucional, como consecuencia de estas conclusiones y preocupaciones es que se crean a mediados del año noventa dos instituciones en la administración ambiental chilena que son de suma importancia. Curiosamente se crea primero una (Comisión Especial de Descontaminación en la Región Metropolitana.) Simplemente por la presión de la concentración de la población en nuestra capital, por los problemas agobiantes, ni siquiera de todos los problemas de contaminación, sino que fundamentalmente nace por los problemas que ya empiezan a originarse por la congestión vehicular, el smog y la contaminación fundamentalmente atmosférica. Pero es muchísimo más importante y tal vez menos espectacular porque no ha estado en el tapete de la publicidad la labor que desarrolla la (Comisión Nacional del Medio Ambiente) (CONAMA) que se crea a mediados del año 1990.

Quisiera rescatar solamente en esta exposición dos trabajos con los cuales la CONAMA al inicio del gobierno pasado del Presidente Aylwin enfrenta la temática ambiental en materia de gestión ambiental. Uno, relacionado precisamente con la definición de la política ambiental, que a mi juicio es fundamental y prioritaria para poder establecer las herramientas legales e institucionales, para poder administrar y lograr los objetivos que se plantean en esta política nacional ambiental.) Es efectivo que para definir una política nacional ambiental era necesario saber a qué país "ambientalmente" estábamos refiriéndonos y la verdad es que desde el punto de vista del derecho, lo que acarrea las soluciones jurídicas son los hechos y los hechos que el país

requería conocer eran precisamente los problemas ambientales de Chile. Por eso le doy mucha importancia al trabajo que realizó CONAMA en los primeros años de su gestión para (identificar los problemas ambientales nacionales.) Efectivamente, hay un acabado diagnóstico que sirvió fundamentalmente para definir la política ambiental que se implementó en el gobierno pasado.

El otro aspecto que a mi juicio es importante señalar y que es una de las tareas importantes de la CONAMA era saber de qué legislación estábamos hablando en Chile. ¿Teníamos o no teníamos legislación?, porque la verdad es que la característica de la legislación chilena era que ella es prácticamente desconocida por el grueso de la población, no sólo era o es desconocida por aquellos obligados a cumplirla sino que también, lo que es más grave por aquellos que están obligados a hacerla cumplir. (La verdad es que este trabajo importante de la CONAMA se materializó con la publicación en enero del año 92 del primer Repertorio de la Legislación de Relevancia Ambiental Vigente en Chile.)

Este Repertorio, que permitió primero saber cuál era la legislación que estaba vigente en Chile, no ha hecho más que comprobar lo que esos abogados especialistas ya estábamos diciendo con anterioridad. Esto es, que había una abundante legislación ambiental, más bien diría yo una abundante legislación de relevancia ambiental, porque la legislación que se contiene en este Repertorio y actualmente vigente, era legislación más bien de carácter sectorial, parcial para la solución de determinados componentes del medio ambiente pero no para el tratamiento del medio ambiente en su conjunto. Legislación que no reconoce las características ni la forma como se estructura y funciona el medio ambiente.

Si no se tiene claro desde el punto de vista jurídico, cómo funciona y estructura el ambiente, las normas jurídicas que están encaminadas a su protección no van a ser nunca eficaces si no actúan en la misma manera como funciona esta estructura del ambiente y me refiero concretamente a su carácter sistémico, a la interdependencia y a la debida interrelacionalidad que debería existir entre sus componentes. Asimismo es como deben depender y deben interrelacionarse dentro de la gestión ambiental tanto la política ambiental como la legislación y la institucionalidad.)

✓ Desde el punto de vista jurídico, las normas jurídicas deben enfrentar la problemática ambiental desde una perspectiva sistémica, global e integradora. Es así como efectivamente este Repertorio nos permitió constatar que nuestro país contaba con una abundante legislación ambiental, se distinguió en una primera oportunidad en este repertorio 718 disposiciones de carácter legal y

reglamentario que de alguna manera u otra atacaban el tema ambiental. Al año siguiente se actualizó este Repertorio se aumentó a 900 disposiciones de carácter legal y reglamentario y estamos próximos en este mes o en el próximo a concluir una actualización de este Repertorio en que se superan las mil disposiciones de carácter legal y reglamentario en este país, es decir, nadie puede decir que no hay legislación ambiental. ✓

(Sin embargo, esta legislación es una legislación fundamentalmente dictada para la solución de problemas particulares de determinadas épocas de nuestra historia y, por lo tanto, muchas de ellas ineficaces e ineficientes.) Las normas jurídicas para que puedan responder a la solución de los problemas ambientales deben ser eficaces, es decir, en el sentido de ser adecuadas para la solución de un determinado problema en un momento determinado. Pero no basta que una norma jurídica sea eficaz, es necesario que esta norma jurídica sea además eficiente: es decir sea cumplida, acatada. Por que no sacamos nada con tener muchas disposiciones si en la práctica caen al vacío y no son cumplidas. Y no sólo no son cumplidas por quienes tienen que obedecerlas sino que tampoco son cumplidas por aquellos que deben mandar que se obedezcan. Esa era la realidad de nuestra legislación ambiental.

También es posible constatar que esa legislación por ser dictada en diferentes épocas históricas y para la solución de determinados problemas, adolece de la coherencia necesaria. Hay discrepancias entre una disposición y otra y lo que es más importante, hay graves problemas con su vigencia. En efecto, es difícil, casi imposible, saber si las disposiciones que existían estaban o no vigentes. (De allí la importancia que tuvo este Repertorio de Legislación de Relevancia Ambiental Vigente en Chile.)

✓Pero la verdad es que no toda esta legislación es negativa, y hay que destacar aspectos de nuestra legislación ambiental que son positivos. Por ejemplo, desde el año 76 y posteriormente en la Constitución Política del año 80, que hoy nos rige, se incorporó definitivamente en la constitución política el derecho ambiental, el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza. ✓ Ya se recogió este gran principio de política ambiental, este gran objetivo nacional, y se materializó y se explicitó en los artículos de la Constitución Política del Estado. Pero no sólo se establece este reconocimiento al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y el deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza, sino que también se establece, en cuanto al derecho de propiedad, la posibilidad de limitar o restringir este derecho respecto de sus fines sociales y especialmente en el caso de la protección ambiental. (Es decir, en virtud de una ley, de acuerdo a la Constitución Política es posible establecer

restricciones o limitaciones al derecho de propiedad, siempre y cuando ellos vayan en pos de la conservación del patrimonio ambiental del país.)

Por último, no quisiera dejar de mencionar, que también en la Constitución Política del año 1980 se da un gran paso en materia de derecho ambiental, al consagrarse (el recurso de protección) que también se puede interponer ante las Cortes de Apelaciones cuando el derecho garantizado al medio ambiente libre de contaminación ha sido vulnerado por alguna autoridad o por cualquier particular. No obstante que tiene algunas restricciones este recurso de protección respecto del derecho ambiental, la verdad es que ha servido para poner en el tapete de los Tribunales de Justicia la problemática ambiental y dar a cada cual lo justo que es la finalidad de la justicia en muchos casos. Hemos conocido recursos ambientales que tienen enorme importancia en el desarrollo de la gestión ambiental en nuestro país. (En materia de áreas silvestres protegidas la verdad y esto hay que reconocerlo, Chile ha sido uno de los pioneros en esta materia. Nuestro país tiene protegido aproximadamente 14 millones de hectáreas dentro del Sistema Nacional de Areas Silvestre Protegidas del Estado. Esto es, aproximadamente un 17 o 18 por ciento de nuestro territorio continental. Esto ha partido de hace bastante tiempo. La primera reserva forestal se creó en 1908, en Malleco, el primer Parque Nacional en 1925 denominado Benjamín Vicuña Mackenna, posteriormente desafectado. Al año siguiente se crea el Parque Nacional Vicente Pérez Rosales en la décima región actualmente vigente, uno de los más importantes en nuestro país. Y tenemos entonces en materia de áreas silvestres protegidas una base importante en materia de protección ambiental.

La contaminación en sus diversas formas aparece también en el Repertorio en innumerables normas legales y reglamentarias, constatándose que ya desde 1916 y todavía actualmente vigente existe la ley 3.133 sobre residuos industriales sólidos. Sin embargo, en muchos años, en los cuales han pasado muchos gobiernos, esta norma que obliga a depurar o a tratar las aguas o los residuos industriales, no había sido aplicada. Esta norma legal ha sido recientemente reglamentada con lo que se actualiza para atacar la contaminación de las aguas.

En materia de contaminación del aire también han habido avances fundamentales, sobre todo en los últimos años. En la contaminación atmosférica ya estamos estableciendo los primeros estándares tanto de fuentes fijas como de fuentes móviles.

En materia de fauna, contamos con una ley que es de 1929, pero su Reglamento que era de esa fecha ha sido recientemente actualizado,

trastocando por la vía reglamentaria las normas legales aun vigentes. Al respecto, parece necesario hacer una ley que no sea de caza sino que hacer una legislación de fauna, una legislación de protección y conservación de fauna.

Otro aspecto destacable en materia de legislación sin duda, es la suscripción y ratificación de numerosos Tratados Internacionales, muchos de los cuales obviamente son muchísimo más avanzados que la legislación nacional en materia de medio ambiente. No puede dejarse de mencionar, por ejemplo, a dos Convenciones Internacionales que tienen relación con los recursos de flora y fauna: me refiero a la Convención de Washington que es del año 40 sobre Protección de la Flora y Fauna y Bellezas Escénicas de América y es reconocida en Chile sólo el año 1975. Y tiene importancia también en el tema que nos preocupa en este seminario sin duda la (Convención sobre Comercio Internacional de especies amenazadas de fauna y flora, que también es Ley de la República y que obviamente ha sido tremendamente importante en el tratamiento de algunas especies forestales como el alerce y la araucaria, entre otras especies en peligro de extinción.)

Sin embargo, en materia de recursos naturales hay aspectos que requieren de un mayor tratamiento, como el suelo. Sin duda que el suelo es uno de los aspectos y los recursos naturales de la legislación medioambiental que está más atrasada, que requiere rápidamente el ser tratado legal y reglamentariamente. La verdad es que hoy en Chile, cualquiera podría arar en forma perpendicular en un terreno con declive y no se lo impide nadie, es decir no hay normas en Chile que puedan prohibir el uso irracional de los suelos.

Como explicaba anteriormente, en materia forestal hay una legislación en algunos aspectos importantes, pero en la cual no dejan de sorprender algunas cosas increíbles. (Por ejemplo, tenemos dos leyes de 1984, la ley que crea la Corporación Nacional Forestal y de Recursos Naturales Renovables y la que crea un Sistema Nacional de Areas Silvestres Protegidas, aprobadas como leyes pero cuya vigencia está suspendida. No rigen por problemas simplemente administrativos o financieros.)

En conclusión, nuestra legislación de relevancia ambiental contiene numerosas normas que regulan los distintos aspectos o componentes del medio ambiente, las que a la luz de la ley sobre Bases Generales del Medio Ambiente recientemente promulgada cobran real importancia. (Esta Ley es la primera ley que se hace cargo de la problemática ambiental del país desde una perspectiva global, que enfrenta los más importantes desafíos de una gestión

ambiental moderna, que fija los términos de referencia ampliamente concensuados de un desafío nacional que nos compromete a todos.)

Antes de terminar quisiera dar por lo menos una visión general de la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente y señalar cuáles son las tareas que hay para el futuro. Porque la verdad es que esta ley no hace más que agregarse a esta batería de legislación de relevancia ambiental de que dispone el país. (Pero a su vez plantea un trabajo inmediato a corto, mediano y largo plazo que surge como consecuencia de su promulgación.)

Analícemos a lo menos algunos aspectos generales de la legislación que hoy viene a concebir la legislación ambiental con una visión sistémica, armónica y global. La verdad es que esta ley encuentra su fundamento, como lo dice el mensaje con que el Ejecutivo la envió al Congreso en septiembre de 1992, en la necesidad de contar con una legislación que (fije los principios rectores y los objetivos básicos que el país se propone alcanzar en materia ambiental.) Los recoge en forma integrada, sistémica y global y establece una estructura administrativa que los coordina velando por la aplicación y acatamiento de sus normas.) En la formulación de sus objetivos se propone que esta política debe ser realista en sus alcances, gradual en su aplicación y estable en sus efectos. (Y fundamentalmente que debe ser conciliada con las políticas económico sociales y con la finalidad de lograr un desarrollo sustentable en que se sume al crecimiento económico la equidad social y la protección ambiental.)

Consecuente con estos fundamentos el mensaje del proyecto de ley señalaba cuatro objetivos que se persigue. El primero es dar un objetivo concreto y desarrollo jurídico a la garantía constitucional que asegura a todas las personas el derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación y al deber del Estado de tutelar la preservación de la naturaleza. El segundo objetivo es disponer de un marco legal general que sirva de referencia para toda la legislación ambiental sectorial vigente o que se dicte en el futuro. El tercer objetivo es crear los instrumentos para una eficiente gestión ambiental. Para este efecto la ley contempla diversos instrumentos y herramientas tales como la educación ambiental, el sistema de evaluación de impacto ambiental, las normas de calidad ambiental, de preservación de la naturaleza y de conservación del patrimonio ambiental, establece los planes de manejo de recursos naturales y planes de prevención y de descontaminación. El cuarto objetivo es crear una institucionalidad sobre la base de reconocer y fortalecer las competencias ambientales de los distintos ministerios y servicios, involucrándolos en los temas ambientales que por sus respectivas esferas de competencia les corresponde conocer. Sobre la base de generar una capacidad de coordinación al interior del poder ejecutivo.

Por último, es necesario recalcar algo en materia institucional. En esto la ley optó definitivamente por la creación de una Comisión Nacional de Medio Ambiente, como institución coordinadora. Se crea como un servicio público funcionalmente descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio sometido a la supervigilancia de la Presidencia de la República a través del Ministerio de Secretaría General de la Presidencia. Su función principal es la de coordinación de la gestión ambiental desarrollada por los organismos del Estado, los que mantienen sus competencias ambientales, ejerciéndolas en plenitud pero enmarcadas dentro del contexto de la política ambiental cuya conducción general compete a la CONAMA. Del proceso de preparación y diseño de los contenidos del proyecto que se envió al Congreso en junio del año 92, de la discusión en el Congreso Nacional y de la búsqueda de consenso entre los actores sociales, entre el gobierno y el parlamento, se logró que la gestión ambiental que contiene la ley sea el resultado del diagnóstico de la situación actual, de una concepción de lo que nuestro país requiere, de una evaluación crítica de la experiencia de otros países y de una incorporación explícita de importantes elementos de la realidad ambiental contemporánea. La verdad es que la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente hace, en materia de gestión ambiental dar un paso trascendente e importante al país.

Su énfasis en el carácter preventivo ocupa gran parte de su articulado, pero no debemos engañarnos si pensamos que su sola dictación va a solucionar los problemas ambientales. Digo esto porque muchos creen que las leyes solucionan los problemas ambientales. Esta ley, como toda la legislación, es un medio para lograr un objetivo. Las leyes no valen de nada si acaso no hay una firme voluntad política de llevarla a cabo. Yo diría que esta ley nos enfrenta a un gran desafío, un desafío inmediato que es el de poder implementarla al más corto plazo, estableciendo los reglamentos que la misma ley contempla, estableciendo los medios y las coordinaciones y una gran capacitación de todo el aparato público para poder llevarla a cabo en forma real, en una forma concreta y positiva. El país creo yo, debe esperar que con esta ley sólo hemos dado un paso, un paso más en la instalación de una gestión ambiental eficaz. Va a depender de todos nosotros, de todos los actores sociales involucrados en la problemática ambiental nacional que esta ley realmente responda a la problemática ambiental que nos espera. Yo formulo votos para que podamos todos y cada uno de nosotros aportar lo que sea necesario para mejorar nuestra legislación ambiental, en definir más claramente nuestra política ambiental, en establecer o en facilitar la puesta en marcha de esta nueva institucionalidad ambiental que nace en el país.



COMENTARIOS A LA PARTE III

Augusto Aninat

Quisiera hacer un par de comentarios de los efectos que sobre las soberanías instrumentales conllevan los acuerdos económico-comerciales.

En primer término deseo señalar que creo que estas aperturas selectivas a través de acuerdos económico-comerciales pueden contribuir a un manejo más eficiente y racional de las políticas económicas nacionales, principalmente cambiando ciertos roles que tenía la política de regulación del comercio exterior hacia áreas más eficientes de la política fiscal.

Un ejemplo claro radica en las aperturas sobre el comercio exterior de algunos bienes. Muchos de estos países han protegido una industria automotora a precios elevados sin mayores preocupaciones medio ambientales en sus ciudades que han ocasionado variados efectos sobre la calidad de vida de sus habitantes. Al abrir el sector a una mayor competencia con otros oferentes más eficientes (creación de comercio) se puede esperar que bajen los precios (bienes nuevos y sobre todo usados), aumentando considerablemente la cantidad demandada (ganancia aparente de bienestar para los consumidores) y generándose efectos negativos significativos sobre la calidad de vida medio ambiental (ruido, infraestructura, smog, etc.). Al perder el país soberanía en su regulación ante el exterior puede ganarla en otra zona donde no la estaba ejerciendo y sustituir protección ante el exterior por protección de la calidad de vida permitiendo que los precios de los vehículos no bajen tanto si establece regulaciones por el lado del consumo (impuestos internos que no discriminarán entre lo nacional y lo importado). Con ello se puede ganar recaudación fiscal y atender las debidas inversiones de infraestructura, como introducir cambios en las conductas más consecuentes con las mejoras en la calidad de vida. La lección importante no es sólo la ganancia de eficiencia sino también considerar que en la negociación no habrá que comprometer la capacidad de intervenir nacionalmente sin discriminación entre nacional y extranjero con los instrumentos de la política fiscal. Otros ejemplos semejantes pueden ilustrarse con los casos del bosque y la madera y de la pesquería. Todos ellos terminan avalando la conclusión que estos acuerdos conllevan un cambio en la forma de hacer políticas económicas que puede ser aprovechado.

Se puede decir que por los recursos fiscales presionan muchos intereses y que no es claro que los temas del medio ambiente deban ser los prioritarios. Pero también es cierto que el tema del medio ambiente debe resolverse en

competencia con otros temas nacionales para decidir en forma racional y eficiente.

Por último si bien puede considerarse que los acuerdos económico-comerciales pueden hacer disminuir la recaudación fiscal (importaciones sin arancel) el gobierno la puede aumentar si es conveniente por medio de gravar el consumo u otras transacciones o ingresos.

Para terminar sólo dos afirmaciones:

- i) Salgo convencido después de este seminario que en el caso de los acuerdos económico-comerciales internacionales y de su relación con el tema medio ambiental se desprenden elementos positivos que llevarán a mejorar las políticas respectivas.
- ii) Y, más seguro, que los mecanismos eficientes para atender las regulaciones medio ambientales se concentran en la política fiscal y no en las regulaciones de comercio exterior que introducen efectos contrapuestos entre oferta y demanda, producción y consumo. Y que la recomendación técnica es evitar que la política fiscal del caso se transforme en regulación de comercio exterior.

Enrique Provencio

Primero quiero referirme al comentario del señor Aninat sobre este punto de cómo articular nuevas políticas económicas bajo las condiciones de competencia externa. El comentario me resulta sumamente interesante, porque efectivamente, el tratado de libre comercio deja a salvo a los países para determinar políticas económicas específicas; hay un problema, sin embargo, que no está resuelto. Por ejemplo, sin duda un país puede hacer algo para evitar efectos de demanda por vía de impuestos al consumo; sin embargo, visto de conjunto ese margen de maniobra ya no queda tan claro porque también por otro lado, es muy fuerte la presión para que los niveles de tributación sean competitivos. También es fuerte la presión para que no sean interpretados ciertos manejos de política económica como manejos proteccionistas. Sin duda, hay medidas de política fiscal, volviendo al ejemplo de los automóviles, que pueden aplicarse para restringir la circulación. Debo decir, sin embargo, que no es el enfoque en el cual se está pensando, porque al atacar contaminación más bien por la vía de normas de emisión o por la vía de normas de eficiencia de combustible, se espera que la calidad atmosférica mejore sin atacar el volumen de tráfico. Esto dicho de

otra manera, es un problema de escalas, pero eso va a depender entonces de cómo se articule el enfoque de política económica con el enfoque de política ambiental. Hay allí un tema muy interesante que en el debate de México está abordándose cada vez más, porque en otras palabras, esto está poniendo en entredicho a la concepción de la política económica al pensarla desde sus implicaciones ambientales. Pero creo que no se resuelve el problema planteando que hay un arsenal de instrumentos de política económica a las cuales pueda echarse mano, en realidad aunque eso queda a salvo, tampoco hay márgenes absolutos como para manejarlo así.

En cuanto a las previsiones para recursos naturales, en el caso de México se está intensificando mucho el trabajo para establecer previsiones de protección de recursos naturales, desarrollando un instrumento de la política ambiental que hasta ahora no ha sido muy trabajado, que es el de los criterios ecológicos para el uso y manejo de ciertos recursos. Para el caso de lo forestal, evidentemente está la ley forestal, una ley reciente que fue muy impugnada desde el punto de vista ambiental. Sin embargo, lo que no se ha desarrollado es la aprobación de criterios que orienten la forma de realizar la actividad productiva. Algunos juristas han planteado que estos criterios pueden ser interpretados como medidas proteccionistas. No está resuelto el problema y el Instituto Nacional de Ecología está avanzado por ahí. En cuanto a los problemas de relación entre el NAFTA y el acuerdo paralelo, creo que eso se está resolviendo por la vía muy pragmática de ir dilucidando en qué punto el acuerdo paralelo debe irse adaptando. Va a llevarse mucho tiempo la aplicación, la instrumentación completa del acuerdo. Al parecer se ha optado por ir abordando punto por punto para resolver de manera pragmática los puntos en los cuales pueda haber conflicto. Eso no resuelve el problema de las incompatibilidades legales todavía.

Nicolo Gligo

De las exposiciones de ayer y de hoy día se van sacando algunas enseñanzas que es bueno ya ir las concentrando, porque parten del proceso, parten de la maduración de los elementos que han tenido a la vista sobre todo el gobierno de México en su relación con USA y Canadá. Estimo que el enfoque de los efectos del acuerdo de libre comercio se plantea fundamentalmente en dos planos.

Un plano que diría es el plano en el cual partió la discusión, el cual centró más preocupación en el análisis del proteccionismo ambiental; en la necesidad de discutir profundamente el impacto en la frontera en función de

la reubicación de la industria; en el problema de dumping por la no inclusión de costos ambientales de la industria de un país en relación al otro. Todo ese análisis está muy centrado en un tema bastante más circunscrito al desarrollo industrial.

Pero, a lo largo del debate aparece una cuestión que toma mucho peso y que creo que los países que están tratando en alguna manera de entrar en la discusión del tema ambiental debían tratar de profundizar: son los efectos más globales en el desarrollo de un país. Si analizamos la literatura internacional constatamos muchos estudios en función del análisis de la correlación del nivel de protección ambiental en relación a la evolución del PIB, en relación al consumo de energías contaminantes y a la inversión industrial, pero fundamentalmente centrado por el problema de la contaminación.

La literatura es bastante escasa en toda la problemática de recursos naturales y de su conservación. Además hay serios déficit en estudios de la estructura social de nuestros países, de la inequidad. Es decir, tenemos que profundizar algunas cuestiones muy importantes como son conservaciones de recursos y grados de inequidad y el problema del índice de concentración de GINI de la tierra en función de la erosión. Una serie de cuestiones que no aparecen en la literatura y que son muy importantes en el debate latinoamericano y entonces empezar a estudiar como, a otro nivel, se modifica el uso de los recursos, cuáles son los nuevos hábitos de consumo y cómo esos nuevos hábitos de consumo están impactando de alguna manera el medio ambiente.

Quisiera terminar con un ejemplo que siempre me ha preocupado y que es cómo defender la biodiversidad de nuestros países. Por efectos del NAFTA va a entrar mucho grano producido por híbridos-productores de alta productividad, que posiblemente se ha producido regados por los hidrocarburos de México. Estos híbridos van a entrar a competir con los granos mexicanos y obviamente que van a desplazarlos. ¿Qué hemos pensado para el resto de los recursos sobre todo de la biodiversidad de los países de América Latina?, ¿Qué va a pasar con los granos mexicanos?, van a desaparecer. Y los granos mexicanos han sido la fuente de biodiversidad más importantes para el mejoramiento genético de todos los maíces del mundo.

La enseñanza que nace de esta discusión es que deberíamos madurar mucho más estos impactos macro, que los impactos micro más directamente relacionados con el proteccionismo de industrias, los que van a salir de todas maneras en la discusión.

Gonzalo Biggs

Es una pregunta dirigida al Sr. Provencio, ¿cuál es el impacto que tendría dentro de la estructura y dentro de la operatividad del NAFTA la incorporación de Chile o de otros países?

La pregunta está un poco basada en la premisa de que la estructura actual del acuerdo es una estructura trilateral y evidentemente que la incorporación de otro miembro va a significar un ajuste y posiblemente un ajuste profundo.

Además, quería mencionar de que hace una dos semanas apareció un artículo en el New York Times que mencionaba de que en México habrían ciertas reservas a la incorporación de nuevos miembros al TLC y me gustaría conocer sus comentarios.

Enrique Provencio

Debo reconocer que no tengo una respuesta muy contundente para el punto.

Lo probable es que no exista una visión global muy clara sobre el particular. En todo el debate del TLC y los acuerdos paralelos siempre predominó la idea de que se estaba trabajando sobre un escenario regional México, Estados Unidos y Canadá. Desde el principio se supo que la estrategia era de mucho mayor alcance y al final quedó claro y explícito en uno de los artículos del tratado que éste podría ampliarse. Una de las muestras de que no existe una previsión muy clara sobre lo que pasaría en la ampliación, es que todos modelos de estimación que se han hecho sobre posibles impactos del tratado están trabajados exclusivamente en la perspectiva de la relación México, Estados Unidos y Canadá. Hasta donde yo sé no hay, de aproximadamente 15 ejercicios con modelos de simulación, ninguno que preve posibles efectos por la ampliación.

En algunos casos creo que habría objeciones por parte del gobierno mexicano, porque los efectos de una ampliación, no tanto hacia Chile porque la de Chile ya ha venido siendo negociada bilateralmente en el acuerdo México/Chile, pero hacia otros países, sí serían vistas con mayor cuidado, porque el impacto de importaciones de algunos países de América Latina hacia México sería muy distinto que hacia USA. De ahí que entonces las negociaciones sobre plazos de desgravación o niveles de gravámenes si ameritarían para el caso de la economía mexicana un tratamiento distinto.

Habría algunos ejemplo en algunos casos con productos agrícolas de Centroamérica hacia México. Sería muy claro que en algunos productos agropecuarios, ganado vacuno, productos forestales, etc. sin duda México preferiría negociar otros plazos de desgravación distintos a los que estaría buscando USA, pero como la negociación sería en bloque, ahí habría definitivamente intereses encontrados México/USA frente a esos terceros o cuartos países que se estarían incorporando.

Creo que la operatividad del tratado se vería modificada porque en la medida en que se fueran agregando países al NAFTA, de hecho se estaría abriendo para México un nuevo espacio multilateral aunque estuviéramos hablando de un TLC. Yo trato de imaginar todos los organismos que se derivan del acuerdo paralelo ambiental; pensando sólo en 6 ó 7 países, eso desataría una dinámica terriblemente burocrática que definitivamente modificaría el esquema bajo cual fue pensado el tratado.

Juan José Huerta

Independientemente de lo que dice nuestro colega, yo creo que no sabemos cuáles son exactamente las razones o por qué se hizo público aquel memorándum que señala de que México se opondría a la incorporación de otros países al TLC. Realmente no creo que sea el sentimiento que existe dentro de México o en el gobierno de México. Hemos visto al TLC como el inicio de un movimiento más amplio hacia una integración comercial continental. México ya tiene un acuerdo de libre comercio con Chile, muy importante y que funciona muy bien y que, de hecho, al eliminar las barreras que existen entre los dos países, ya ha avanzado fuertemente el camino para una incorporación eventual de Chile al TLC. Falta que Chile exprese qué es lo que quiere si integrar el TLC o negociar un acuerdo bilateral de libre comercio con Estados Unidos. Eso está por decidirse, pero yo creo que en el caso de que manifestara interés en incorporarse al TLC el camino en la parte comercial está fuertemente andado porque ya funciona muy bien el acuerdo entre los dos países.

De hecho las autoridades mexicanas al más alto nivel han reiterado públicamente al gobierno de Chile que si decidiera incorporarse al NAFTA sería bienvenido. Lo han hecho las autoridades comerciales, lo han hecho los congresistas y, más recientemente, cuando estuvo aquí el ministro mexicano de relaciones exteriores para la toma de posesión del Presidente Frei, el Secretario Manuel Tello, por instrucciones específicas del Presidente Salinas, le reiteró al Presidente Frei la plena disposición del gobierno de México para

darle la bienvenida a Chile dentro del TLC. Quién sabe cuáles fueron las motivaciones de aquel memorándum, pero, yo estoy seguro de que el gobierno mexicano da la bienvenida a Chile dentro del NAFTA si Chile así lo decide. Obviamente, esto va a tener sus efectos operativos dentro del tratado. Habrá que ir abriendo comités, habrá que ir modificando arreglos de operación; pero, reitero que ya hay un gran avance hecho. No será tan difícil pues está pensado el TLC para ser la semilla de una integración continental. Ya México tiene en vías de negociación acuerdos de libre comercio con otros países; el mes de abril que entra, se firma otro con Costa Rica. Entonces el TLC es parte de un movimiento más amplio hacia el libre comercio en el continente.

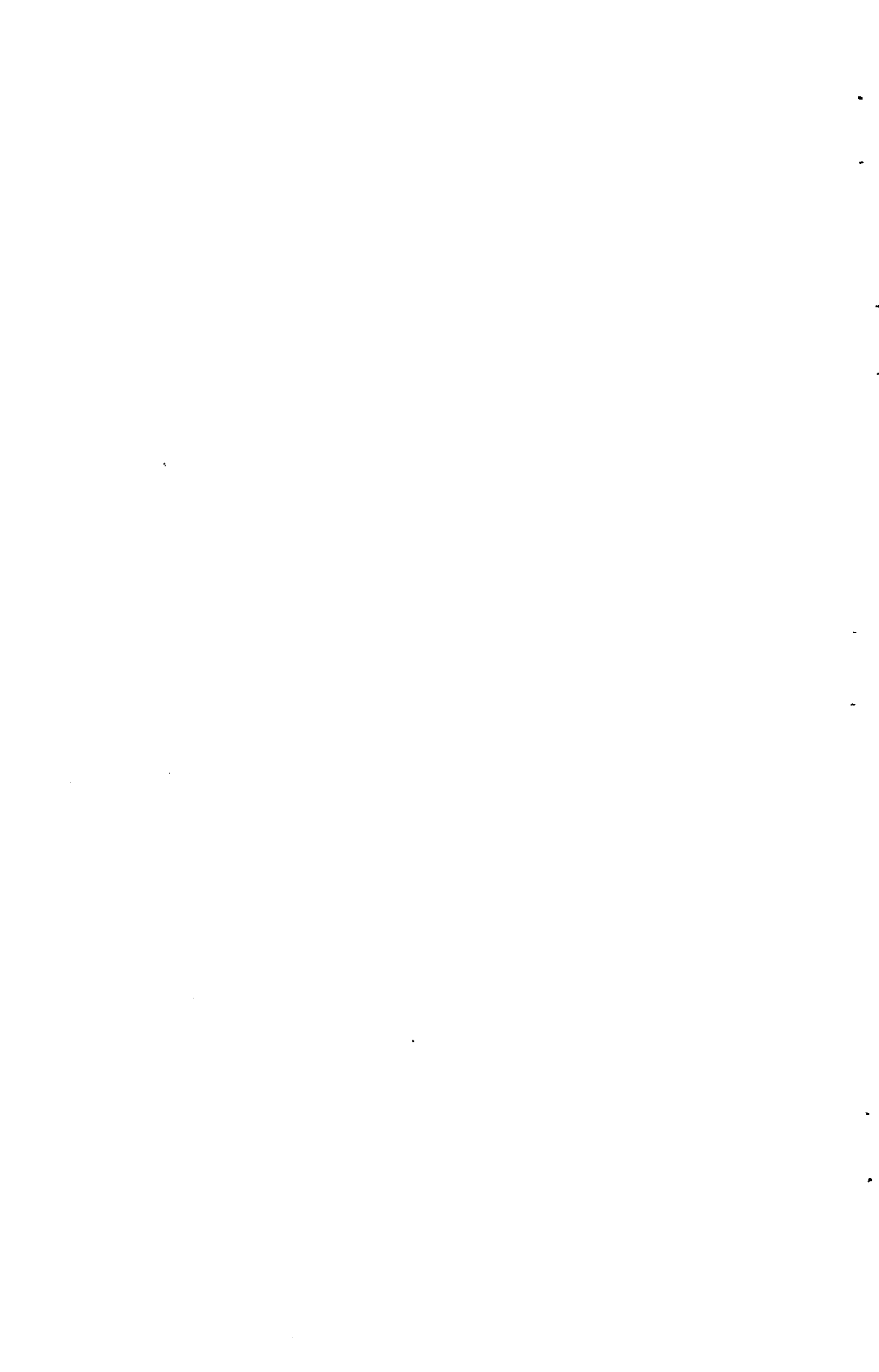




PARTE IV

LOS IMPACTOS DEL NAFTA Y EL COMERCIO INTERNACIONAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y LA ECONOMÍA EN CHILE

1. Una Visión desde el Sector Minero.
Claudio Huepe; Jefe Unidad Ambiental, Ministerio de Minería de Chile.
2. Coexistencia de la Minería y el Medio Ambiente.
Carlos Oyarzún; Bechtel Chile.
3. Una Visión desde el Sector Forestal.
Leonel Sierralta; Corporación de la Madera (CORMA), Chile.
4. Una Visión desde una Organización No Gubernamental.
Pedro Fernández; Presidente Comité Pro Defensa de la Flora y Fauna (CODEFF).
5. Una Visión desde una Organización No Gubernamental.
Wilfredo Marcelo; Encargado de Relaciones Internacionales, Instituto de Ecología Política.
6. Una Visión desde una Organización No Gubernamental.
Francisco Sabatini; Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA), Santiago, Chile.
7. Comentarios.



LOS IMPACTOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y LA ECONOMÍA EN CHILE: UNA VISIÓN DESDE EL SECTOR MINERO¹

Claudio Huepe M.²

1. INTRODUCCIÓN

El comercio internacional se está convirtiendo en el eje de desarrollo de la mayor parte de las economías pequeñas de Latinoamérica y del mundo. La esperanza de un crecimiento económico cifrada en la sustitución de importaciones y en la protección de la industria doméstica está siendo relegada prácticamente en todos los países. A menudo, en un acto de incomprensión de las condiciones históricas que les dieron vida estas políticas han sido miradas con desprecio e identificadas como causantes del retraso económico de muchos países. Aunque estas afirmaciones pueden ser objeto de serias objeciones, lo cierto es que el modelo de apertura a los mercados externos el que se encuentra en proceso de dominar el pensamiento económico y acumula importantes éxitos en su aplicación.

En términos muy generales este modelo de economía abierta lo que establece es que al abrir la economía se producirá un aumento de producto, lo que permite a la población adquirir más bienes así mismo el cambio en los precios relativos establece el desarrollo del sector exportador en detrimento de que sustituye importaciones. Adicionalmente, la apertura exportadora va acompañada de una inversión extranjera como consecuencia lógica de una liberalización del comercio y elemento esencial para traer capital y "know-how" externo si se desea ser competitivo.

2. EFECTOS AMBIENTALES

¿Qué implicancia tienen estos cambios para la situación del medio ambiente, en particular dentro del sector minero?

¹ Este trabajo corresponde a una versión especialmente editada para este libro del presentado bajo el título "Impacto de la Apertura al Comercio Internacional sobre el Medio Ambiente en Chile: Algunas Reflexiones desde el Sector Minero" al Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental". Universidad de Chile-CEPAL; Marzo 29-30, 1994.

² Jefe Unidad Ambiental, Ministerio de Minería de Chile.

Me parece que una respuesta precisa requiere investigaciones empíricas detalladas que hasta el momento no existen. Por ello me permitiré esbozar algunas breves reflexiones y observaciones sobre el tema enfocadas básicamente desde el sector minero.

Me parece importante establecer en primer lugar que en mi percepción es que la base de todo el proceso de mejoras ambientales que se han visto en el mundo en los últimos 20 años se encuentra en la conciencia que se ha desarrollado sobre todo en los países desarrollados respecto de la necesidad de proteger y preservar su ambiente. Esta conciencia es resultado de la observación de la sostenida degradación ambiental en el proceso de industrialización. Particularmente a partir de la segunda guerra mundial. Abusando de lo que es la tecnología económica tradicional, se puede decir que el ambiente no degradado comenzó a tener valor en la medida que se volvió escaso.

Si partimos de esa premisa parece razonable suponer que la apertura comercial de los países en desarrollo dirigida en gran parte a los países industriales resultará en un acercamiento de los niveles ambientales de los países porque los países empezarán a compartir un mismo mercado.

Sin embargo, deben establecerse algunos matices importantes al respecto.

En primer lugar la presión de los consumidores externos para adquirir productos elaborados con procesos limpios lo cual se considera importante en el acercamiento de las condiciones ambientales. Puede tardar varios años en manifestarse, de acuerdo a los intereses que estos consumidores externos tengan que son principalmente de carácter mundial, como por ej. biodiversidades y calentamiento global.

El ajuste de la demanda puede ser lento y la velocidad del ajuste varía de uno a otro ámbito ambiental y esto dependerá en gran medida del interés que los grupos de presión puedan tener en la creación de la conciencia específica.

En segundo lugar, las empresas que están situadas en países con estándares altos en materia ambiental tienen un incentivo importante a presionar restricciones en sus países de orígenes para empresas que ellos consideren que aprovechan los menores costos de control ambiental como parte de sus ventajas comparativas.

Esto redundaría en una limitación al comercio que actúa en sentido contrario de la apertura del país con estándares más bajos con el pretexto del dumping ecológico.

En tercer lugar la estructura arancelaria promoverá distintos tipos de exportaciones y afectaría correspondientemente distintos tipos de problemas ambientales, en particular, el castigo arancelario de productos elaborados, favorece la explotación de productos con bajo valor agregado y por lo tanto intensivos en recursos naturales.

En cuarto lugar el método de producción limpio sólo prevalecerá si resulta más beneficioso en el largo plazo que los métodos contaminantes, incluyendo una evaluación global de las inversiones necesarias.

Por último, las restricciones ambientales en países industriales pueden tender a concentrar los procesos contaminantes en los países en vías de desarrollo, esta es la idea de los paraísos de descontaminación que alguna vez se han habido.

3. LA EXPERIENCIA DE CHILE

Quisiera contrastar los puntos mencionados con la experiencia del sector minero del país en los últimos años. Para ello, debo mencionar que la mayor parte de la producción de metales en Chile siempre ha sido para exportación por lo que en el caso del sector minero una parte muy importante de la apertura se concentra en el tema de la inversión extranjera.

Yo diría en términos generales el sector minero ha observado mejoras rápidas e importantes en el área donde más rápido y profundo han sido los cambios ha sido en la calidad del aire en particular en la disminución de anhídrido sulfuroso y material particulado. Como se sabe esta tendencia de disminución del anhídrido sulfuroso es parte de una tendencia mundial. En el caso chileno los planes de descontaminación puestos en marcha hasta la fecha concluirán en un cumplimiento de la normativa vigente antes del año 2.000 lo que muestra el paso acelerado con que se están realizando avances en Chile.

En el caso de la inversión extranjera debemos decir que las empresas foráneas llegaron a Chile con grandes proyectos mineros e incluyeron un concepto de gestión ambiental aún sin que estos fueran exigencias legales. Estas empresas con la experiencia de los años setenta y los años ochenta sabían que los países eventualmente desarrollan y aplican legislación ambiental similar a la existente actualmente en países industriales. Aun cuando algunas empresas podrían considerar exageradas las regulaciones en sus países de origen ellos tenían una clara percepción de que era un negocio en el largo plazo preocuparse del medio ambiente. Esta percepción se vio reforzada por

el hecho de que el desafío ambiental al cual las empresas europeas y norteamericanas se vieron expuestas, generó un acelerado proceso de desarrollo tecnológico y empresarial innovativo que redundó eventualmente en menores costos. En resumen la tecnología ambientalmente correcta prevalece no sólo porque es más limpia sino que es más eficiente y ha permitido mejorar la gestión a la vez que ha impulsado al innovación. Esto explica que las empresas minera extranjeras sean altamente competitivas y que no sean superadas por empresas que no invierten en el ambiente y que teóricamente deberían tener menores costos.

Las restricciones arancelarias juegan un papel incierto sobre el ambiente pero sería interesante investigarlos. Lo cierto es que la mayor parte de la exportación mineral chilena se hace en forma de concentrado o blister o refinado, mientras que productos con mayor valor agregado (como cañerías de cobre), representan menos de un 5% del total. Sin duda que los fuertes sobrecargos arancelarios a productos más elaborados que tienen varios países industriales generan un incentivo a maximizar la extracción aunque sería temerario aventurar conclusiones más precisas.

La apertura exportadora generalizada tiende a garantizar que el país no se transforme en un paraíso de contaminación. Porque en esta apertura son muchos los sectores que están involucrados, minería, agricultura, agroindustria, etc., por ello los diversos sectores defienden sus intereses de largo plazo. Es difícil que se pueda producir una permisividad generalizada, pues los usos del recurso son muy distintos, un ej. de esto es el caso del Valle de Copiapo, por el hecho de que allí coexisten muchas actividades productivas, esto hace que la minería y todas las otras actividades tienen que preocuparse de buscar consenso como forma de solucionar sus problemas ambientales porque sino se entorpecen unas a otras.

Quiero comentar así mismo que las Cías. que tienen altos estándares ambientales internos en general apoyan la instalación de normas más estrictas para así reducir las diferencias con sus competidores. Respecto de estas muy someras conclusiones que he sacado de la experiencia del sector minero que no están basadas en estudios detallados sino más bien en observaciones generales o en experiencia, debería hacer una advertencia. Es difícil determinar si los ajustes que se ha producido en el tema ambiental sean debido a requerimientos comerciales externos o si provienen de las convicciones y presiones domésticas. Sin embargo hay algunos casos interesantes. En el de las emisiones atmosféricas me parece que la dictación del decreto supremo 185 apuró y regularizó un proceso que eventualmente era inevitable y que las Cías. consideraban como esencial para seguir exportando metales en el largo plazo. Debe recordar que a principios de los años ochenta se produjo una

gran alerta en el mercado productor de cobre chileno cuando hubo una eventual restricción por este tema del dumping ambiental.

Obviamente que el hecho de que haya algunas empresas o que las empresas estén dispuestas a avanzar en el tema ambiental independientemente de las regulaciones no afecta en nada el claro compromiso del gobierno a partir del año 90 en tener protección ambiental y porqué este surge de consideraciones no sólo prácticas sino también éticas. Y eso pesa a las restricciones que existen por las enormes demandas sociales y de modernización de infraestructura que tiene Chile. Cualquier mayor apertura y por consiguiente cualquier mayor inversión será evaluada con rigurosidad y ya se ha hecho así para asegurar que no se producirán efectos negativos sobre el ambiente.

4. ACUERDOS COMERCIALES

En lo que concierne a la etapa de los tratados bilaterales de comercio inserta en lo que se ha llamado a veces la segunda fase exportadora quisiera hacer una pequeña reflexión.

Es probable que a medida que se desarrollen las negociaciones la presión por parte de la demanda se intensifique con fuerza. Esto va a ser por efecto de acciones de grupos ambientalistas. Si a esto se le suman las industrias interesadas en proteger sus posiciones comerciales habrá más presión sobre el tema ambiental en el país. Obviamente esto último dependerá del grado en el cual Chile sea considerado como una amenaza comercial. De todos modos la presión de la demanda externa probablemente enfocará su atención a los aspectos que en Chile recién se inician como la problemática del agua o la recuperación de faenas mineras. Sin embargo, debo pensar que desde el ministerio de minería se tiene una percepción de que el sector minero chileno está a nivel general (no me refiero a la pequeña minería sino a la mediana y gran minería) preparado para enfrentar nuevas exigencias. De hecho, diría yo, que el sector minero es en gran medida un líder en lo que se refiere a la protección ambiental. Hablemos del tema de tecnologías limpias, los estudios de impacto ambiental y la institucionalidad. Las políticas ambientales del sector minero han sido fundamentales en este liderazgo, dando señales claras a los inversionistas y a las empresas establecidas de que existe convencimiento de que no hay minería en el largo plazo si la adecuada preocupación por el medio ambiente.

Tampoco se debe dejar de lado que las inversiones que está llevando a cabo Chile en este minuto en descontaminación, por ej. del aire. La

proporción que esta representa de nuestros ingresos, comparado con efectos de los ingresos de otros países desarrollados, probablemente nos situaría en una posición favorable. En particular debo mencionar que la descontaminación de las fundiciones se estima en mil millones de dólares para los próximos ocho o diez años. Esto demuestra una postura clara de las autoridades, que por cierto no depende de acuerdo comerciales para avanzar. No obstante, este tipo de acuerdos puede ser un estímulo importante en el momento de generar recursos orientados a solucionar problemas ambientales y para trabajar concensualmente con los diversos sectores preocupados de la materia sobre todo en las ONG y las comunidades locales.

LOS IMPACTOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y LA ECONOMÍA EN CHILE; COEXISTENCIA DE LA MINERÍA Y EL MEDIO AMBIENTE¹

Carlos Oyarzún²

1. INTRODUCCIÓN

Un enfoque audaz puede disminuir notoriamente el impacto ambiental y puede lograr una operación muy económica y competitiva. Esta afirmación pretende ser demostrada en el desarrollo de este trabajo. La presencia de leyes y regulaciones ambientales cada vez más exigentes gestadas en EE.UU. durante las décadas de los 1970 y 1980 indujo a muchas compañías productivas a considerar estos requisitos en contra posición con la competitividad comercial en general. En la industria minera en particular los prolongados períodos de los precios bajos de los metales también hicieron parecer como más apropiado resistir estas normas y responder con un mínimo nivel de gastos y de cumplimiento. En los años noventa dicha actitud cambió. En la actualidad rara vez se argumentará que las medidas de mejoramiento del medio ambiente son impracticables, injustificadas o contrarias a la supervivencia de la empresa. Desde un punto de vista comercial la pregunta clave continúa siendo cómo se puede compensar el costo que implica el cumplimiento de normas ambientales cuando generalmente no existen ganancias directamente atribuibles a los equipos adicionales de supresión, disminución o control de la contaminación. No obstante esto, hoy parece más adecuado y oportuno repensar la filosofía de un proyecto y permanecer especialmente alerta a las oportunidades en que sea posible conciliar soluciones de diseño con mayores desafíos ambientales y con medidas que logren además una mejor competitividad económica.

2. TENDENCIAS AMBIENTALES

¹ Este trabajo corresponde a una versión especialmente editada por este libro de la presentación que hiciera el autor en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", Universidad de Chile/CEPAL; marzo 29 y 30 de 1994, Santiago, Chile.

² Bechtel Chile; Santiago, Chile.

incluyen entre otras la salud humana, la flora y fauna del ecosistema, los daños a la propiedad debido a la corrosión y suciedad, el mejoramiento de la estética en aspectos de visibilidad, claridad del agua, olores, los impactos globales como el sobrecalentamiento de la tierra y agujeros en la capa de ozono, la restricción del acceso a las áreas de parque naturales, etc..

En las primeras etapas del accionar de organizaciones ecológico/ambientales frente al control de la contaminación, se utilizó un enfoque basado en un criterio de riesgo para fijar las normas ambientales de calidad del aire, agua y suelo. El enfoque típico consistió en desarrollar criterios para correlacionar las condiciones ambientales con los síntomas de salud, lo cual redundó en el establecimiento de una norma de calidad ejecutada por algún organismo gubernamental. El resultado de estos enfoque de riesgo tuvo como consecuencia una mezcla de varias soluciones alternativas, entre ellas la instalación de equipos de control de contaminación, la reubicación de instalaciones en zonas más limpias donde la atmósfera pueda recibir más contaminantes sin exceder las normas, el control de contaminación selectivo con ventajas económicas sólo en aquellas instalaciones donde los costos del sistema de control ambiental, generen el menor impacto sobre los costos de capital y de operación de las plantas. Finalmente el control de la contaminación estaba estrechamente ligada sólo a aquellos contaminantes regulados de manera específica. La tendencia de los organismos responsables del medio ambiente evolucionó enfocando su atención hacia aquellos desajustes como los enumerados anteriormente, así las instalaciones industriales tienen la obligación de reportar detalladamente a los fiscalizadores respecto de sus emisiones y efluentes y cada vez son más numerosas las instancias controladas. En fin los requisitos de control de la contaminación impuestos a la comunidad industrial continuará haciéndose cada vez más estrictos. Tendencias como estas podrán aplicarse generalmente a una región o a un país determinados, a la vez que paralelamente están surgiendo tendencias internacionales a la luz de acuerdos ambientales como la cumbre de Rio en 1992, tratados comerciales como las negociaciones de NAFTA entre Canadá, USA y México, procedimientos aplicados por instituciones financieras como el banco mundial, procedimientos del buen ciudadano adoptadas por la Cías. multinacionales.

3. PADRONES DE RESPUESTA INDUSTRIAL

A continuación con la ayuda de dos ejemplos, expondré una breve síntesis de cómo dos industrias de diferentes rubros abordaron las normas de control de la contaminación en USA donde muchas plantas de la industria del cemento Portland adherían a las normas locales o regionales en la medida que

cada una de estas entraba en vigencia, como consecuencia, algunos equipos de control de contaminación relativamente nuevos eran reemplazados cada vez que un organismo local promulgaba una norma más estricta, que además ocurría con frecuencia.

Por otra parte, dado que la mayor proporción del capital industrial se destinaba a los equipos de control de la contaminación, los períodos de mayor demanda del producto de la industria se satisfacían con importaciones y no con inversiones para aumentar la capacidad local, en consecuencia el cemento se ha convertido recientemente en un producto básico del comercio internacional y ahora existe competencia entre las plantas a nivel mundial.

Durante este mismo período en que ocurrían estas tendencias la propiedad de la industria del cemento estadounidense, parcialmente en manos de extranjeros en un 15 por ciento pasó a un 85 por ciento como resultado de las políticas de gasto con una visión de corto plazo y que solamente daba cumplimiento a las normas relativas a la contaminación. En contraste, los productos de la industria de fundiciones no ferrosas han sido desde hace mucho tiempo, productos básicos que se comercializa mundialmente, por ello para fines comerciales, la industria de fundición no ferrosa de USA utilizó métodos políticos y legales para oponerse a la instalación de nuevos sistemas de control de contaminación que no se exigían a los competidores internacionales. Cuando se les obligó a instalar sistemas de control de la contaminación algunas Cías. elegían equipos simples que se agregaban en las chimeneas o en las tuberías de descarga. Esto demandaba un costo de capital mínimo por cierto pero también costos operativos adicionales sin un aumento de la producción. Durante los años ochenta la actitud de la industria de fundición no ferrosa cambió, el control de la contaminación pasó a ser una parte aceptada de la operación comercial. Sin embargo los sistemas de control de contaminación todavía presentaban la forma de equipos colocados en la descarga de las plantas. Además, muchas de las técnicas de control de contaminación cambiarían una emisión directa al aire con un filtro, el que a su vez producía polvos que necesitaban evacuarse en algún lugar.

4. EL CASO DE UN ESTUDIO PARA UNA FUNDICIÓN DE COBRE

El presente ejemplo, elegido para ilustrar los principios de cómo complementar necesidades ambientales con ventajas económicas. Es un estudio de factibilidad que se realizó para una fundición de cobre existente en USA. El concepto básico del trabajo obedeció a la necesidad de cumplir con nuevas y recientes normas ambientales mucho más estrictas impuestas en la región. Si mirara muchos otros proyectos la filosofía inicial de la Cía. se

orientó a utilizar mejor los recursos disponibles en la planta igual que en otros proyectos donde se anticipa un requerimiento especialmente significativo de capital se analizó un considerable número de alternativas cada una entrelazada con múltiples opciones. La filosofía inicial de la administración fue desarrollar una estrategia adecuada para la futura operación de la fundición basada en la tecnología disponible y apoyada en instalaciones claves. Cuando se incluyó la opción de una planta nueva entre las alternativas por evaluar esta se justificó como punto de referencia que proporcionaría los costos más altos en la gama de elecciones junto con la opción de hacer lo mínimo y las alternativas intermedias, se esperaba que dicha opción aclarara y facilitara la opción de una alternativa apropiada al más bajo costo. En contraste con estas expectativas se descubrió que la alternativa de una nueva planta era la alternativa de menor costo y no la de mayor.

5. CRITERIOS AMBIENTALES

El criterio básico de comportamiento ambiental, estará basado en las normas vigentes o en vías de implementación, la incertidumbre de los requisitos ambientales futuros impone un límite a la precisión de una comparación de alternativas en el presente caso en estudio. Los criterios ambientales más importantes se aplicaron a las tasas de emisión de partículas de anhídrido sulfuroso y óxido de nitrógeno y cantidades anuales de emisiones. También a las concentraciones a nivel del suelo en lugares monitoreados. Dos, a las concentraciones de anhídrido sulfuroso, arsénico y plomo en el lugar de trabajo. En este caso se utilizó 05 parte por millón de anhídrido sulfuroso que corresponde a la mitad del límite medio de exposición permitido durante ocho horas sin el uso de un respirador.

Tres, al caudal líquido y el efluente de la fundición que debían cumplir con una descarga nula y cuatro a polvos y residuos del flujo de ?? que debían tratarse la masa final de descarga destinada a botaderos controlados fuera del sitio.

6. RESULTADOS DE LA EVALUACIÓN

Al resumir los resultados más relevantes del estudio es conveniente cuatro casos que presentaron los temas claves en la comparación.
Caso base: con reacondicionamiento.

Este caso base representó la aproximación más cercana para mantener la planta en operación sin contravenir disposiciones ambientales pero ejecutando mejoras mínimas para enfrentar los criterios ambientales especificados.

B.- Reacondicionamiento mejorado, este caso similar al caso base anterior pero con algunos mejoramientos para aprovechar las instalaciones existentes a plenitud tuvo por objeto aumentar la producción a fin de solventar los mayores costos asociados a los requerimientos ambientales, se realizó un evaluación de los cuellos de botella para determinar la factibilidad de este caso.

C: reacondicionamiento mínimo, este caso es una alternativa de bajo costo de la opción reacondicionada b, esta vez se reducen los costos de capital en concordancia con mínimas restricciones en la producción, esto se entendió como opción de hacer lo mínimo.

Nueva planta, este caso se explica por si sólo, se basó en un enfoque casi totalmente nuevo para seleccionar tecnologías integradas y plantas que pudieran cumplir con todos los criterios ambientales y requerimientos de producción.

Costos de producción, de capital y de operación

Los resultados globales de la evaluación se muestran en la figura uno. En esta figura los costos unitarios de operación, de capital y de producción asociados a los cuatro casos enumerados anteriormente, se comparan al caso base.

El diagrama indica que en este ejemplo particular, la opción de reacondicionamiento mejorado no pudo lograr suficiente aumento de producción para compensar los costos adicionales requeridos. De hecho el costo unitario de operación es más alto debido a las instalaciones adicionales que se debe operar y mantener.

También se puede ver que la opción reacondicionamiento mínimo logró una reducción en el costo de capital de alrededor de 15 por ciento. Sin embargo, al reducirse la producción en un 30 por ciento se ve claramente el deterioro en el costo unitario de producción.

Productividad

Independientemente de las instalaciones de control ambiental el costo de operación de la nueva planta también se beneficia por ser una planta con un proceso industrial más coordinado, el cuadro comparación de productividad ilustra el efecto de los diferentes requerimientos de mano de obra expresada en toneladas de concentrado fundido por hombre/días.

Factores ambientales y de energía

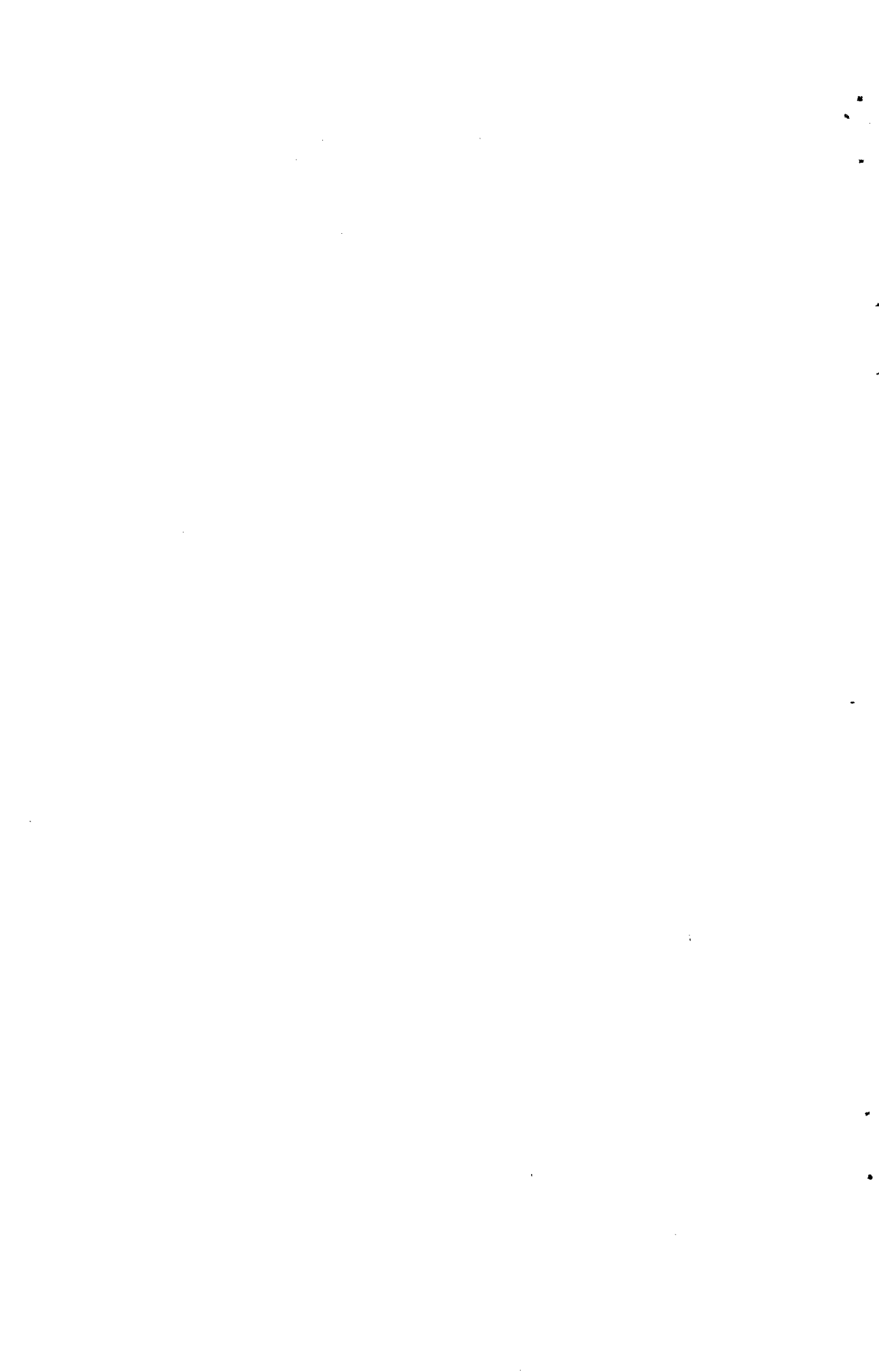
En la figura tres consumo de energía y extracción de azufre se comparan los requerimiento de energía y extracción de azufre para los cuatro casos. La mayor eficiencia energética de la opción de una planta nueva refleja los beneficios de un proceso más integrado con un mayor enriquecimiento de oxígeno, menores tasas de emisiones de gas, mayor utilización del calor de redacción inherente y recuperación del calor de procesos, la mayor extracción de azufre en la opción de la planta nueva, se facilita mediante un mayor control de lo gases de proceso, incluso antes que se aplique una segunda extracción. Este control más eficiente también permite mejorar esta alternativa aun más en caso que se adoptaran normas ambientales más estrictas.

7. CONCLUSIONES

La tendencia hacia normas ambientales más estrictas no se reducirá y su aplicación sea equitativa a todos los países del mundo, las industrias que apliquen medidas temporales o de parche y respondan separadamente a cada una de las nuevas leyes experimentarán ostensibles desventajas económicas. Un enfoque a largo plazo permitirá identificar los contaminantes posibles al mismo tiempo que se evalúan los componentes de valor comercial, esto llevará a la confección de flujogramas de producción integrados de tal manera que no solo cumplen con el proceso productivo sino que además minimizan los gastos que involucran las adaptaciones de la planta.

En el ejemplo descrito para el caso de una fundición de cobre, se concluyó que la mejor solución al problema de contaminación era construir una fundición nueva, no hay duda que existirán muchos casos en que una adecuada modernización de una planta existente, representará la solución óptima. Sin embargo, antes de comenzar cualquier evaluación sea en Chile o en el extranjero hay que hacer una reflexión. ¿Es posible tomar una

decisión responsable si las opciones evaluadas no incluyen la alternativa de una planta nueva? Sin duda se presentarán muchos casos en que la respuesta será negativa pero finalmente el corolario de nuestro ejemplo nos vuelve indefectiblemente a la esencia de esta exposición. Un enfoque audaz e imaginativo en el estudio de un proyecto nos puede conducir con paso seguro a la coexistencia minería/medio ambiente.



LOS IMPACTOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y LA ECONOMÍA EN CHILE: UNA VISIÓN DESDE EL SECTOR FORESTAL¹

Leonel Sierralta²

Yo creo que hay dos grandes temores ambientales que están presentes en la discusión, no solamente en el sector forestal sino que en todos los sectores productivos del país. Primero, el Tratado de Libre Comercio impulsará el establecimiento de industrias con procesos contaminantes que no serían permitidos en sus países de origen. En segundo lugar, otro gran temor se refiere a que el eventual incremento en la actividad económica en Chile generará crecientes impactos sobre un medio ambiente ya recargado de problemas ambientales.

Aquí quiero hacer cargo de esos temores que son relativamente amplios, por lo que cada uno de ellos puede desglosarse en puntos adicionales. En realidad, ellos son dos grandes familias de problemas o de temores ambientales.

En primer lugar, quisiera explicar que la instalación de la industria contaminante en países socios no es una tendencia observada en otros espacios económicos, como la Unión Europea, por ejemplo. No se ha visto en el caso de la incorporación de España, Portugal y Grecia a la Unión Europea; no se comprobó en este caso un incremento de la instalación de industrias contaminantes en esos países. Alguien podría decir que no es el caso de lo que podría ocurrir en Chile por las diferencias de ingreso per cápita. Sin embargo, también existen grandes industrias diferencias de ingresos per cápita en la Comunidad; Alemania v/s Portugal, por ejemplo; o Alemania v/s Grecia, son casos bastante extremos. Pero no hay evidencia de que eso haya ocurrido en otros tratados, tampoco se prevé que sea el caso de EE.UU. y México a pesar de todos los temores que ha habido al respecto.

¹ Este trabajo corresponde a una versión especialmente editada por este libro de la presentación que hiciera el autor en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", Universidad de Chile/CEPAL; marzo 29 y 30 de 1994, Santiago, Chile.

² Corporación de la Madera (CORMA), Chile.

La evidencia nacional e internacional indica que las autoridades ambientales tienden a ser más exigentes con empresas multinacionales que con empresas nacionales y mucho más exigentes con empresas privadas que con empresas públicas, así que ese temor tampoco es importante.

Quiero retratar el caso de las multinacionales en el sector minero. Las multinacionales empezaron a hacer estudios de impacto ambiental a finales de los años ochenta, el sector forestal también. Esto constituye un antecedente bastante interesante, pues estos trabajos se hicieron antes de que siquiera hubiera una preocupación estatal por estos estudios de impacto ambiental. La experiencia privada nacional siguió en el tiempo a la empresa multinacional y la evaluación ambiental en la empresa estatal todavía no se hace sentir demasiado fuerte. No olvidemos el caso del oleoducto Talcahuano-Neuquén, el estudio de impacto ambiental fue posterior. La evidencia indica que en lo que se refiere a las exigencias ambientales ha habido general e históricamente una presión muy fuerte sobre las empresas multinacionales, las empresas nacionales y, por último, las empresas públicas.

Con respecto al segundo punto, un mercado libre tiende a igualar no sólo los aranceles sino también las preferencias por calidad ambiental. Creo que en la apertura comercial está el germen de la igualdad ambiental. Alemania oriental tenía grandes problemas ambientales que en la medida en que se produce la unificación con Alemania Occidental se introduce esta apertura al comercio y se puede empezar a hacer algo con estos problemas ambientales.

La promulgación de la Ley de Bases del Medio Ambiente determina una institucionalidad, en la que hay una autoridad, hay un sistema de evaluación de impacto ambiental, hay un sistema de gestión ambiental que se echa a andar en este país y creo que tenemos que tener confianza en que va a funcionar. Hay un sistema de normas tremendamente especificado, hay elementos técnicos y científicos que deben apoyar la generación de normas, ya no es una prerrogativa de algún burócrata del sistema público, sino que hay todo un sistema de participación ciudadana, estudios técnicos y científicos que apoyan la generación de una norma en particular, y además está la firma del secretario general de la presidencia lo que da un peso político a la norma que se está fijando.

Por último no nos olvidemos que los consumidores son los que tienen la última palabra y premiarán o van a castigar con preferencias o rechazos a un elemento, un producto o un proceso que esté en contra del medio ambiente. Eso ha sido así en los países desarrollados.

Yo quisiera destacar en esta oportunidad que hay ciertas fortalezas que tiene el sector forestal en general y que son compartidas por otros sectores productivos. Yo creo que hay que destacar el ambiente no confrontacional existente entre la empresa y el gobierno. Es más, los casos de confrontaciones entre las ONGs ambientales y empresas son puntuales y no son generalizados. Estas son fortalezas que tiene el sistema chileno. Nadie puede decir que no haya discrepancias entre los modos de enfrentarse a los problemas ambientales entre las empresas y las ONGs, estoy de acuerdo que las hay, pero no son del nivel, de la profundidad ni de la generalidad de las que había en otros países cuando se echaba a andar el sistema institucional y de impacto ambiental. Así que eso es una fortaleza.

La ley de bases del medio ambiente es otra fortaleza de este país. La ley establece mecanismos técnicos que garantizan la protección del medio ambiente en todo lo que se refiere a la fijación de normas. Hay mucho que andar que todavía es muy dependiente de la capacidad política que tenga el futuro director ejecutivo de la CONAMA para navegar entre todas las competencias ambientales de los servicios públicos, pero hay mucho que se puede hacer y yo creo que eso también es una fortaleza.

Desde el punto de vista del sector en particular que represento, la alta tasa de forestación anual en Chile es otra fortaleza; pocos países exhiben esas tasas de forestación.

La experiencia y capacidad innovadora de los empresarios chilenos es de destacar. Los empresarios chilenos están llegando a mercados tan lejanos como Asia-Pacífico y tan frecuentes para nosotros como podrían ser los mercados europeos. En cada uno de esos mercados los empresarios chilenos han sido capaces de adaptarse a situaciones, a requisitos ambientales distintos. Las empresas forestales del área celulosa y papel por ejemplo, reciben mensualmente muchas peticiones respecto a la calidad ambiental de los productos que están exportando a Europa por ejemplo. Hay una experiencia en el sector al respecto de como lidiar con exigencias ambientales de terceros países que yo creo debe aprovecharse. Tenemos mucho que decir al respecto y podemos sentarnos a negociar en condiciones bastante más agresivas y aceptables de las que podríamos suponer a priori. Y por último, la calidad y diversidad de los productos forestales chilenos permite negociaciones y eso es una fortaleza adicional a las ya mencionadas.

Quisiera finalizar diciendo que todo esto me hace pensar que hay una posición ambiental en Chile, y en particular en el sector forestal, que debemos sustentar. Los problemas nacionales son y serán resueltos de manera soberana por Chile y los chilenos de acuerdo a las normas de calidad ambiental que los

propios chilenos nos fijemos. Eso es una verdad que debemos mantener en todo sentido. Debe enfatizarse aquí que lo que es fiscalizable en un tratado, si ustedes quieren que lo que nos podríamos comprometer en un tratado, es a cumplir nuestra normativa. No es aceptable adoptar nuevas normativas sin que pasen por el sistema que la propia ley de medio ambiente se determina para fijar normativas, que es un procedimiento técnico y un mecanismo de validación pública.

Los problemas ambientales globales a los que Chile contribuya deben ser asumidos en la proporción en que el país aporte a ellos. Ya R. Bown citaba el caso de los compuestos químicos que dañan la capa de ozono que son en general responsabilidad en los últimos años de los países del hemisferio norte. Chile contribuye sin duda a ese problema pero yo creo que la solución a ese problema a la que Chile debiera contribuir tiene que ser proporcional a la tasa a la cual Chile contribuye a ese problema global. En todo caso estos problemas globales representan otra esfera completamente distinta y que debemos asumir, no podemos establecer tratados multilaterales sin asumir una fracción de los problemas ambientales que son aquellos que tienen que ver con el tema global.

LOS IMPACTOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y LA ECONOMÍA EN CHILE: UNA VISIÓN DESDE UNA ORGANIZACIÓN NO- GUBERNAMENTAL¹

Pedro Fernández²

1. COMERCIO INTERNACIONAL DE CHILE

Durante los últimos 20 años Chile abre sus mercados hacia la exportación de una importante variedad de productos que provienen básicamente de materias primas o bien elaboradas con muy poco valor agregado. Así, en el sector frutícola aumenta su participación en las exportaciones de un 36 por ciento en 1970 a sobre un 70 por ciento con posterioridad a 1988.

En el sector pesquero entre 1975 y 1989 el PGB total del país creció en una tasa anual promedio de 4,5 por ciento mientras que el PGB del sector pesquero creció a una tasa de 11,8 por ciento. Los desembarques aumentaron desde 0,9 millones de toneladas en 1975 a 6,6 millones en 1989, colocando a Chile entre los cinco países de mayor importancia pesquera en el mundo. De las capturas totales en 1989, se exportó el 84,3 por ciento, de las cuales cerca del 90 por ciento de los recursos marinos los destina Chile a la fabricación de harina de pescado.

En relación al sector forestal los productos exportados en orden de importancia de acuerdo a su valor, son celulosa 45 por ciento, madera aserrada 19,4 por ciento, astillas 16 por ciento, madera en trozos 10,4 por ciento y papel periódico 9,2 por ciento. Entre 1974 y 1990 la participación del sector forestal en el Producto Geográfico Bruto (PGB) aumenta de 4,8 por ciento a un 7,5 por ciento.

¹ Este trabajo corresponde a una versión especialmente editada por este libro de la presentación que hiciera el autor en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", Universidad de Chile/CEPAL; marzo 29 y 30 de 1994, Santiago, Chile.

² Presidente del Comité Pro Defensa de la Fauna y Flora (CODEFF).

La minería sigue siendo en Chile la principal actividad económica, a pesar que este sector ha disminuido su participación en las exportaciones totales del país, las cuales, como hemos dicho, se han diversificado de tal modo que siendo de un 85 por ciento a principios de siglo hoy día representa el 50 por ciento de las exportaciones. Las exportaciones mineras, a igual que los demás bienes han aumentado de 950 millones de dólares en 1970 a más de 4.700 millones de dólares en 1990.

El sector del cobre, asociado al principal producto de exportación, aumentó la producción total de cobre fino de algo superior a un millón de toneladas en 1980 a 1.600.000 toneladas en 1989.

En la actualidad Chile es hoy uno de los mayores productores de cobre del mundo.

Con respecto a la inversión extranjera, en este sector, en 1989 representó el 67,3 por ciento del total de la inversión extranjera materializada.

El sector industrial manufacturero ha tenido también un fuerte incremento creciendo un 73,4 por ciento entre los años 1982 y 1987.

2. IMPACTOS EN EL MEDIO AMBIENTE

Este importante aumento de la actividad comercial del país, ha producido un fuerte impacto negativo sobre los recursos, el medio ambiente y el hombre a causa de una explotación irracional de los recursos sin respeto por sus ciclos biológicos, que ha traído como consecuencia la desaparición de especies, aumento de la contaminación, la pérdida y degradación del suelo y en algunos casos alteraciones genéticas por aplicación de pesticidas.

De acuerdo a los datos entregados CONAMA en su Informe Nacional a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo año 1992, en el sector pesca se produce un fuerte impacto sobre los recursos de tal manera que todas las especies pelágicas importantes se encuentran en una situación de sobreexplotación. El impacto ha sido una merma en la producción y explotación de harina de pescado desde la zona norte, agravado en la actualidad por otros problemas. En el caso concreto de la anchoveta y jurel, estas especies han sido objeto de una pesca intensiva, lo que significa que no se permite aumentar su pesca ya que se teme que entren en colapso.

Junto a la sobreexplotación de estos recursos este sector es responsable de impactos negativos importantes por el aumento de la contaminación hídrica y del aire en zonas como Talcahuano, Arica e Iquique.

Respecto a los recursos costeros bentónicos como el loco, ostión, erizos, jaibas, centolla y praderas de algas, su exceso de explotación ha obligado a implantar vedas que duran hasta hoy, sin que existan datos suficientes para pensar en una recuperación.

Con respecto a la centolla debo hacer un comentario adicional a raíz de las noticias de prensa que señalan la intención del gobierno de los Estados Unidos de cerrar el mercado para este producto, lo que provocaría una pérdida importante de ingresos para este sector y el país. Las razones que tendría Estados Unidos, es que la pesca de esta especie se hace con carnada de fauna marina viva, como; delfines, pingüinos, lobos marinos, etc., lo que violaría normas específicas norteamericanas.

Esta información se generó en un estudio de investigación hecho por CODEFF en el año 1984, que reflejaba la situación de ese sector durante los 10 años anteriores a dicha fecha de tal modo que no necesariamente refleja la situación posterior. Por lo tanto, cualquier actitud que tome un gobierno deberá apoyarse en datos actualizados. Lo que era una realidad en el año 1984 puede haber cambiado 10 años más tarde.

3. IMPACTO DEL COMERCIO EN LA ACTIVIDAD FORESTAL

En Chile, el Estado ha tenido un rol fundamental en el crecimiento del sector forestal a través de su política de subsidios que devuelve al propietario el 75 por ciento de los costos de forestación, porcentaje que llegó incluso al 90 por ciento. Además de este apoyo, el Estado ha contribuido con una serie de iniciativas como la exención de algunos impuestos, mantención de infraestructura vial, venta de patrimonio estatal bajo su valor comercial, y desde luego apoyo a la apertura de mercados externos.

La forestación ha sido orientada hacia las plantaciones de especies exóticas, principalmente de pino insigne y eucalipto que representan casi el 90 por ciento de las exportaciones.

Las condiciones de rápido crecimiento de estas especies en nuestro país en un plazo entre 10 y 25 años marca una preferencia destacada por sobre el bosque nativo.

Una de las causas de pérdida del bosque nativo es la sustitución de él por especies exóticas. Un estudio realizado por CODEFF en la Cordillera de la Costa de la VII región demostró que un 30 por ciento de los bosques nativos que cubrían dicho sector fueron eliminados y reemplazados por pino insigne entre los años 1978 y 1987. Entre 1975 y 1985 la pérdida del bosque nativo en Chile central alcanzó a más de cien mil hectáreas.

Otro impacto negativo sobre nuestra riqueza forestal primaria lo constituye desde 1987 el comercio internacional de astillas de fibra corta destinada a papeles finos y cuyo principal comprador es Japón. Las maderas nativas chilenas poseen fibra corta. El eucalipto también pero el hecho de que aun hay pocas plantaciones de esta especie hace que la explotación se centre hoy en los bosques autóctonos. Esto ha significado una gran demanda especialmente de renovables.

Una de las formas de trabajo utilizado por las empresas forestales es que al pequeño propietario o intermediario de las plantas astilladoras se le paga por metro ruma. Estos incrementan sus ingresos cortando los árboles mejores y de mayor tamaño, en la mayoría de las veces sin presentar planes de manejo. En el hecho practican una tala rasa disfrazada que daña gravemente al bosque.

4. IMPACTO DE LAS LABORES AGRÍCOLAS

El sector frutícola es uno de los más modernos en la agricultura, de gran fuerza exportadora, por lo mismo requiere de un importante uso de pesticidas, lo que está produciendo una contaminación en los suelos y cursos de agua causando además problemas en la salud (CONAMA, pág. 66).

Con respecto a la salud, en un estudio realizado en el Hospital Regional de Rancagua que cubre los períodos de 1975 a 1977 y de 1988 a 1990 es decir durante el auge exportador de la fruta (en que el país aumenta su compra de pesticidas de 4 millones de dólares a 38 millones de 1975 al 1988), se demuestra en dicha investigación una prevalencia de malformaciones fetales congénitas respecto de pacientes temporeras, que duplica las cifras que entregan otros hospitales del país, situación por cierto que debe preocupar a las autoridades de salud y a los exportadores de fruta.

5. CONTAMINACIÓN DEL AGUA Y EL AIRE

Otro de los efectos negativos sobre el medio ambiente que ha traído este sistema exportador es la contaminación del agua y el aire. Un estudio

encargado por la Intendencia de Santiago hecho en el año 1989 sobre contaminación del agua en la cuenca hidrográfica del Río Maipo por vertimientos de residuos industriales líquidos reveló que las dos fuentes más importantes de contaminación del agua son dos compañías mineras de cobre, una de ellas del propio Estado. Otro estudio desarrollado en el Valle del Río Aconcagua demostró que las concentraciones de cobre y molibdeno en los cursos de agua de riego llegaron a niveles tóxicos durante el período de estudio 1981-1983.

Con respecto a la contaminación del aire no es necesario citar estudios para darnos cuenta lo que ocurre, no sólo en Santiago, sino en El Salvador, Chuquicamata, Talcahuano, Iquique y Ventanas, contaminación no sólo producida por la actividad industrial y minera, sino por el aumento del parque automotriz.

En el caso de Santiago, según informe de CONAMA desde 1987 el parque automotriz y los vehículos de la locomoción colectiva pública han crecido a una tasa promedio de 10 por ciento anual llegando en Santiago a 500.000 mil unidades en 1991.

La grave contaminación de Santiago según este informe influyó principalmente en la producción de 300.000 casos adicionales de enfermedades broncopulmonares en los centros asistenciales de Santiago, 53.000 casos de bronconeumonía, 40.000 casos de bronquitis obstructiva y 200.000 de gripe, resfrío, faringitis y otros similares (CONAMA, pág. 68).

En relación a este punto, vale la pena hacer la siguiente reflexión, es evidente que el sistema económico que analizamos ha logrado un mayor poder económico en un importante sector de la sociedad, uno de sus ejemplos de expresión es el automóvil, sucede a igual que en los "tigres" de Asia, Taipei, Hong Kong, Jakarta, Bank Kog, ciudades paralizadas o con graves problemas de circulación y contaminación, cuyos problemas nos tienen que hacer meditar.

No me cabe duda que el auge económico de Chile no ha caminado junto a una mejor calidad de vida, por ello vale la pena preguntarse ¿qué ocurriría en Chile frente a un TLC con Estados Unidos?

6. IMPACTO DE UN TLC EN CHILE †

El objetivo central que persigue el TLC es la eliminación de todos los aranceles y las restricciones a la inversión, con lo que aumentaría

sustancialmente las oportunidades de inversiones en Chile además de proteger los derechos de propiedad intelectual.

Hemos visto como una liberalización del comercio que tiene su fundamento en una estructura exportadora, produce un fuerte deterioro en los recursos naturales, el medio ambiente y el hombre. Pues bien, es evidente que una mayor amplitud de esta estructura va a provocar un aumento de los efectos negativos a que me he referido, especialmente en el caso de Chile que a diferencia de México, el 90 por ciento del valor total de las exportaciones está concentradas en recursos naturales.

El Senador y actual Vicepresidente de Estados Unidos Albert Gore, junto a 28 personalidades de distintas naciones manifestó lo siguiente en el documento conocido como "Pacto para un Nuevo Mundo".

"Reducir las barreras comerciales y eliminar las restricciones a las inversiones si bien son medidas necesarias, no son suficientes para lograr el desarrollo sustentable. Paralelamente a estas medidas deben adoptarse nuevas políticas que apoyen los objetivos ambientales y reduzcan la pobreza, a fin de evitar que las nuevas actividades económicas intensifiquen el daño ambiental y disminuyan más el bienestar humano".

Creo que esto es precisamente lo que Chile no ha estado haciendo, lo que lo hace pagar un costo social muy alto, con pérdidas irreparables de recursos naturales y deterioro del ambiente y el hombre.

Hay ideas claras sobre esta materia, además de lo expresado en el documento señalado, es necesario tener presente lo que un número de científicos expresara en el documento "Cuidar la Tierra" elaborado por UICN, PNUMA y WWF en que al referirse al llamado "Principio de Prevención" señalan que: "deben imponerse límites a la emisión de sustancias peligrosas, esos límites han de ser tan estrictos como lo permitan las tecnologías disponibles. Las normas deben calcularse de modo que ninguna emisión permitida perjudique la salud humana o los ecosistemas sensibles (tomando como base, el más vulnerable de éstos a los ecosistemas) y disponer un margen de seguridad para riesgos imprevistos".

Lo expuesto significa que el límite de la contaminación está dado, no por el costo que deba enfrentar el contaminador, sino por el riesgo de daño a la salud humana y al ecosistema. En este sentido, la ley mexicana sobre medio ambiente se acerca a esta premisa y define la contaminación como: "La presencia en el ambiente de uno o más contaminantes o de cualquier combinación de ellos que cause desequilibrio ecológico" a diferencia con la

ley chilena recientemente aprobada que define la contaminación como: "La presencia en el ambiente de sustancias, elementos o energía o combinación de ellos en concentraciones y permanencias superiores o inferiores según corresponda a las establecidas en la legislación vigente", esto es que cuando no hay ley que regule una situación de contaminación, ésta no existe aunque haya daño al ecosistema o bien el legislador puede establecer una norma tan cómoda que todos la cumplan a pesar de existir científicamente un daño al medio ambiente.

Lo expuesto es un ejemplo entre muchos otros, de cómo en Chile además de lo expuesto tiene que disponer de una legislación adecuada que en este momento carece para celebrar un TLC.

7. INGRESO AL NAFTA

Con respecto a este tratado, hay tres expresiones de voluntad que deseo destacar.

- a) "Convencidos de la importancia de *conservar, proteger y mejorar el medio ambiente* en sus territorios y de que la cooperación en estos terrenos es un elemento esencial en beneficio de las generaciones presentes y futuras".
- b) "Subrayando la *importancia de la participación de la sociedad* en la conservación, la protección y el mejoramiento del medio ambiente".
- c) "Reafirmando la *Declaración de Estocolmo sobre el Medio Humano* de 1972 y la *Declaración de Río* sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo de 1992".





**LOS IMPACTOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL
SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y LA ECONOMÍA EN CHILE:
UNA VISIÓN DESDE UNA ORGANIZACIÓN NO
GUBERNAMENTAL¹**

Wilfredo Marcelo²

Agradecemos la invitación que nos permite participar en este seminario que reúne a distintos sectores de la sociedad con sus diferentes puntos de vista. En primer lugar, queremos contar un poco de historia sobre el TLC y algunas características de las negociaciones que hemos detectado.

Una primera constatación es que hay un desconocimiento muy grande sobre el contenido del NAFTA, incluyendo el mundo político, el mundo sindical, académico, empresarial para no hablar de la sociedad en su conjunto.

Como se dijo ayer es un documento de casi dos mil páginas, y con varios anexos, escrito en un lenguaje jurídico que hoy día ya da interpretaciones distintas entre abogados de Canadá, Estados Unidos y México.

Uno puede preguntarse si realmente es un Tratado de Libre Comercio si hay que especificarlo en tantas páginas, pensamos que si fuera un Tratado de Libre Comercio se podría resumir en cien páginas explicando todas las excepciones. Algo se adelantó sobre el estilo de negociación hacia un año y medio atrás cuando vino la negociadora de Estados Unidos Carla Hills a Chile y puso tres condiciones a Chile para poder empezar las negociaciones con Chile.

La primera condición fue que Chile tenía que cambiar su "ley de propiedad intelectual", que está directamente relacionado a un pedido de Estados Unidos dirigido a la industria farmacéutica y de computación. Chile

¹ Este trabajo corresponde a una versión especialmente editada por este libro de la presentación que hiciera el autor en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", Universidad de Chile/CEPAL; marzo 29 y 30 de 1994, Santiago, Chile.

² Encargado Relaciones Internacionales del Instituto de Ecología Política.

La segunda exigencia fue la modificación del DL 600 que norma el retorno de capital invertido en el país aquí también el gobierno acortó de 3 a 1 año, y lo más probable que dentro de las negociaciones de un TLC, Estados Unidos va a exigir la anulación de este decreto ley.

En tercer lugar, se solicitó a Chile que tomara una posición más cercana a la de Estados Unidos en las negociaciones del GATT, y dentro de esto que Chile tomara un rol de liderazgo dentro del bloque de los países en vías de desarrollo.

En cuarto lugar Carla Hils dio a entender que el tema del medio ambiente iba a ser un tema de mucha relevancia en las negociaciones futuras, lo que llevó al gobierno chileno a aprobar una ley marco del medio ambiente de manera apresurada.

Es bueno recordar también que cuando el gobierno de Canadá defendió el primer TLC con los Estados Unidos a la sociedad canadiense, comprometió a la población que el TLC iba a significar la creación de 250.000 nuevos empleos. Después de 5 años se constató una pérdida de casi medio millón de empleos. Pensamos que sería interesante y necesario de analizar, cuánto de este desempleo es producto de la recesión en Canadá y cuanto es producto del TLC mismo.

En el caso chileno ya se sabe que por lo menos la pequeña agricultura va a ser afectada con el TLC.

Es bueno recordar también que los acuerdos complementarios en temas laborales y ambientales originalmente no formaban parte del TLC y surgieron para neutralizar críticas tanto de grupos sindicales como de grupos ambientales y de esta manera conseguir su apoyo.

El segundo motivo de estos acuerdos complementarios para conseguir el apoyo de varios congresistas que estaban reticentes a dar su voto al NAFTA y recordemos que no fue fácil la aprobación del tratado en los Estados Unidos. Durante las semanas anteriores al debate en el Congreso, se constató un tráfico de compra de votos de los congresistas donde Clinton personalmente ofreció obras de infraestructura, subsidios y otros beneficios a las regiones y estados donde los congresistas se mantuvieron críticos al TLC.

Constatamos también algo común en el estilo de las negociaciones, el hecho que son negociaciones cerradas y cupulares.

El TLC-NAFTA fue aprobado vía el mecanismo del "*fast-track*" donde el Congreso en forma de plebiscito, sin ninguna posibilidad de modificar el contenido del tratado tenía que decir si o no al NAFTA. De esta forma el rol del Congreso de hacer un debate democrático sobre el contenido del TLC fue neutralizado.

Finalmente, el NAFTA fue aprobado en el Congreso Norteamericano con votos a favor en votos en contra.

Pensamos que para las negociaciones de cualquier tratado el NAFTA será el piso para negociaciones futuras. Si Chile entra en un tratado bilateral, pensamos que el NAFTA va a ser el piso.

Y por último, es bueno recordar que incorporarse al NAFTA uno acepta lo firmado ya por los tres países sin ninguna posibilidad de hacer modificaciones.

Un segundo tema que quiero tocar son algunos conceptos básicos sobre comercio y medio ambiente.

Constatamos que el medio ambiente hoy día es una variable del mercado muy importante. Esto se refleja en condicionamientos y regulaciones ambientales en los mercados internacionales, la imagen verde es considerada como una ventaja comparativa tanto para las empresas como para los productos. Las dificultades para comercializar productos contaminantes o que han sido producidos de manera contaminante. Y a nivel internacional nos encontramos hoy día con evaluaciones ambientales sobre embalaje, productos y procesos productivos.

El tema de las externalidades que ya fue tocado por otro expositor, sólo quiero referirme a algunas tendencias mundiales.

En el mercado internacional existe simultáneamente un liberalismo en el discurso y un proteccionismo en la práctica, lo que se conoce como proteccionismo de la tercera generación o el proteccionismo ambiental. Lo que si constatamos que la regulación ambiental de comercio exterior entre países desiguales tiende a caer en un doble estándar. Un país como Alemania por ejemplo, con la ley TOEPFER exige que la fruta chilena sea enviada con un embalaje en materiales reciclables, lo que consideramos bueno para ambos países. Sin embargo, en el mismo proceso productivo en el sector frutícola se utiliza pesticidas algunos de procedencia de Alemania que afecta la salud de los obreros agrícolas. Entonces, la medida está orientada a una mejora de

calidad de vida de los habitantes del país industrializado y constatamos que no hay una reciprocidad en el tema ambiental.

Dentro del nuevo orden mundial nosotros pensamos que los TLC pueden significar una relocalización de industrias contaminantes, que no tiene resuelto su proceso productivo a través de las tecnologías limpias o que aprovechan de los servicios ambientales que ofrecen países con una menor regularización ambiental.

Creo que no es casual que en el sur de Chile hay hoy día tres proyectos de inversión de la industria de aluminio que es una industria en desuso tanto en Canadá como en Japón por ser muy contaminante. En este caso, Chile cumple con el rol de entregar servicios ambientales, como son la energía barata, el recurso agua, espacio geográfico, con capacidad de absorber contaminación de agua, aire y suelo, y que son considerados como ventajas comparativas para las inversiones extranjeras.

Un tercer tema que quiero analizar, es cuáles son las especificidades de Chile dentro de un TLC. Creo que hay una diferencia muy grande con México en la medida que el 91 por ciento de las exportaciones chilenas están basadas en recursos naturales.

Si tenemos que basarnos en las reacciones o visiones del gobierno de Chile que fueron expresados esta mañana, me da la impresión de que Chile está menos preparado de lo que estaba México cuando empezó las negociaciones. Chile puede estar preparado aparentemente en lo económico, me da la impresión que por el lado ambiental y laboral no está preparado.

Es un signo importante que después de tres semanas de haber dejado el cargo el director de CONAMA, hasta el día de hoy no ha sido designado su reemplazante, es una señal que el tema ambiental no es prioridad aparentemente del gobierno.

Dentro de la especificidad chilena quiero referirme sobre el tema de la legislación ambiental, voluntad política y capacidad de fiscalización. Nosotros consideramos que la ley marco del medio ambiente que recién fue aprobado es insuficiente. Fue aprobado de manera apresurada y no es una garantía para un adecuado cuidado del medio ambiente. Dentro de los problemas que adolece la ley marco cabe destacar la precaria participación ciudadana y la ausencia de instrumentos consistentes para que esta participación pueda concretarse. Sin la participación independiente de los ciudadanos es imposible acceder al grado adecuado de fiscalización de las normas ambientales y prevenir la corrupción relacionada a temas ambientales.

La posibilidad de uso de pólizas de seguro para iniciar las actividades de una inversión productiva, antes de la aprobación del Estudio de Impacto Ambiental por la CONAMA constituye una presión inadmisiblesobre esta institución y sobre todo el sistema de evaluaciones ambientales. La aprobación de la responsabilidad objetiva debida a la difícil comprobación del dolo en los procesos judiciales la responsabilidad subjetiva es contraria al principio preventivo que debería contener este cuerpo legal. Constatamos también una incapacidad de fiscalización del Estado para que se cumpla con las normas ambientales y de aplicar la legislación actual.

Un cuarto tema es sobre el NAFTA y la posición de los grupos ambientales: en la mañana ya fue aclarado que el movimiento ambiental de Estados Unidos está dividido, hay grupos que han adoptado por una estrategia de incorporarse y negociar adentro y otros que mantienen una posición crítica y han optado por un monitoreo del NAFTA.

Para los grupos ambientales chilenos hay un tema central de discusión a futuro, que es el artículo 45, 2-b del acuerdo complementario, donde dice textualmente: "para mayor certidumbre, el término legislación ambiental no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de los recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.

Pensamos que es difícil para un ambiental ecologista chileno aceptar que el 91 por ciento de las exportaciones van a quedar fuera excluidas de controles ambientales dentro del TLC-NAFTA, y a nuestro criterio es justamente ahí donde se presenta el núcleo de los problemas ambientales en Chile.

Un quinto tema que quiero recalcar sobre los acuerdos complementarios, fue mencionado por el Embajador de Canadá, donde el estado canadiense ha preferido que ellos mismo pagaran las multas dentro del TLC, antes que asustar al sector exportador. Si las multas que hay que pagar dentro del TLC son pagadas por los gobiernos y no por las industrias, significa el contrario al principio "el que contamina paga".

Es una historia vieja que conocemos en Europa, donde resulta más barato pagar la multa que corregir el error. Antes de terminar quiero reaccionar sobre algo que se habló en la mañana, donde se asociaba el movimiento ambiental con emociones. Aquí hay una cosa más de fondo que reflejan visiones distintas de desarrollo, es una mirada distinta de ver la economía.

Dentro del concepto de "Economía Ecológica", se considera una economía que usa sus recursos renovables, como agua, pesca, bosques, etc., a un ritmo que no excede sus tasas de renovación y que usa los recursos agotables a un ritmo no superior al de su sustitución por recursos renovables. Una economía ecológica es también una que no genera residuos sobre la cantidad en que el ecosistema le puede asimilar o reciclar. Queremos instalar un sentido de límite frente a la economía de mercado basado en el derroche.

También preferimos hablar de "sociedad sustentable" en vez de "desarrollo sustentable", porque hay una lectura no homogénea de este concepto, que en nuestro criterio ya está bastante devaluada como concepto.

Uno de los posibles instrumentos de esta economía ecológica podría ser la creación de un "Banco Central de Recursos Naturales" donde se necesitaría un permiso adicional para poder exportar los recursos naturales como ente regulador.

Para terminar, veo algunas tareas a futuro o desafíos para el movimiento ambiental y esto es sobre la necesidad de generar un debate amplio en sociedad y empezar a democratizar el debate. Sería un error que se reproduzca el modelo cupular de negociación, y consideramos insuficiente una negociación tripartita donde se incluye gobierno, empresarios y la CUT. Según nuestro criterio la sociedad civil debiera estar presente en esta discusión y allí está el desafío de todos nosotros.

LOS IMPACTOS DEL COMERCIO INTERNACIONAL SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y LA ECONOMÍA EN CHILE: UNA VISIÓN DESDE UNA ORGANIZACIÓN NO GUBERNAMENTAL¹

Francisco Sabatini²

Voy a organizar mi exposición en cuatro afirmaciones. La primera afirmación es que el pronóstico de la expansión de una economía exportadora fuertemente basada en la explotación de recursos naturales deterioraría seriamente el medio ambiente que es un pronóstico compartido tanto por los detractores como por los defensores de esta estrategia económica, se cumplió. Y ese es un impacto neto y claro de nuestra mayor inserción en el comercio internacional.

Cuando se extendió la discusión sobre el tema ambiental en Chile en la década pasada, todos parecían coincidir en que la estrategia de diversificación de exportaciones inevitablemente generaría un deterioro del medio ambiente. Lo decían los ecologistas y en general quienes se oponían a esta estrategia económica con un tono de denuncia, pero también lo decían los economistas, economistas de peso, concluyendo implícita o explícitamente que muy probablemente la protección ambiental no era un objetivo realizable para Chile ya que nos restaría competitividad en los mercados internacionales.

Unos y otros tenían razón, la expansión de la economía exportadora con un mayor nivel de diversificación, que lo que era tradicional en la historia de Chile, ha significado el agravamiento y la multiplicación de problemas ambientales.

Segunda afirmación, sin embargo, esta predicción descansaba en un supuesto errado sostenido implícita y o explícitamente ya que el impacto ambiental negativo del desarrollo exportador del comercio internacional es inevitable. Es decir aquí hay un tema de diferencia de predecir algo y explicarlo, la predicción no es lo mismo que una explicación. Paso a leer la

¹ Este trabajo corresponde a una versión especialmente editada por este libro de la presentación que hiciera el autor en el Seminario "El TLC de América del Norte y los Acuerdos de Libre Comercio: Una Perspectiva Ambiental", Universidad de Chile/CEPAL; marzo 29 y 30 de 1994, Santiago, Chile.

² Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA); Santiago, Chile.

cuarta conclusión del documento que nos repartieron aquí en CEPAL, que dice textualmente: los problemas ambientales existen no por una falta, no por una política comercial inadecuada sino porque la política ambiental es deficiente. Si bien se puede afirmar que una mayor apertura comercial de inversiones debido a lo cual la producción para exportación resulta más rentable puede agravar las presiones sobre el medio ambiente no es un argumento a favor de las restricciones comerciales sino en pro de otras medidas para abordar los problemas ambientales que se generan.

En ese sentido nos parece a nosotros importante destacar que el desarrollo del sector exportador en el caso de Chile ha generado algunos cambios que creemos que aparentemente no son todos tan directamente relacionados con el medio ambiente pero creemos que son todos muy importantes, porque abren una posibilidad de trabajar por una forma de desarrollo económico que es más sustentable.

Esos cambios representan posibilidades pero de alguna manera el desarrollo exportador también está presionando por ello. Aquí nosotros adoptamos un tono si se quiere optimista, no es que queramos negar los problemas ambientales que hay pero creemos que nuestra responsabilidad social es ser optimista.

Cuales son estos tres cambios, antes que nada quiero decir que estos cambios se asocian a la presencia de empresas modernas grandes. En general que son las que están orientadas a las exportaciones. El primer cambio es que existe por primera vez en Chile la posibilidad de compatibilizar crecimiento económico con conservación ambiental, en un mismo movimiento la operación de estas empresas modernas ha creado o agudizado problemas ambientales pero abre por primera vez esta posibilidad de compatibilizar crecimiento con conservación. Tanto la posibilidad como la presión por este cambio hacia la compatibilización derivan del carácter multinacional de las empresas, su avanzado nivel tecnológico, su disponibilidad de capital para invertir en medio ambiente, su sensibilidad frente a la vigilancia internacional sobre el medio ambiente y en mayor o menor grado la asimilación de la estrategia comercial del pollution prevention fase?

En el largo plazo, estas posibilidades en el marco de políticas ambientales de valorización y protección de los recursos naturales, donde tenemos mucho que avanzar, podría conducir a la industrialización de los recursos naturales, la que por significar una elevación de cuocientes entre valor económico y recurso natural provee una línea sustantivamente mejor de compatibilización entre crecimiento económico y conservación, en comparación con la actual economía exportadora chilena.

Es decir se necesita avanzar en políticas de conservación de los recursos naturales. En ese sentido coincidimos plenamente con lo que dijo Nicolo Gligo en la mañana en cuanto a que el énfasis de economías como las nuestras debe estar en los recursos naturales. El tema de la contaminación es importante desde el punto de vista ambiental pero hay que darle mucho énfasis al tema de la conservación de la base de recursos naturales que nos vincula el tema ambiental con el tema económico directamente.

Ese es un primer cambio asociado al desarrollo del sector exportador chileno. Un segundo cambio es el desarrollo de las economías locales de apoyo a la expansión exportadora, las empresas más modernas para ganar flexibilidad y competitividad tienden a descentralizar actividades a favor del contratista o de proveedores, la vinculación del sector de la pequeña y mediana empresa con el sector exportador abre la posibilidad de mejorar los estándares ambientales de un vasto sector productivo interno de pequeñas y medianas empresas de Chile. Además en términos más generales más allá de lo ambiental, el desarrollo de las economías locales podría ser la forma de superar lo que hasta ahora se ha llamado las economías de enclave o el dualismo estructural, las que parecían condenadas según la mayor parte de las interpretaciones sobre nuestros procesos de desarrollo, es decir aquí hay un tema muy importante, esta nueva forma de operar de las empresas modernas abre, al menos potencialmente, la posibilidad de cubrir algunas brechas que antes parecía inevitables como por ej. esta del dualismo estructural. Aquí lo que se necesita son políticas de desarrollo y modernización de la pequeña y mediana empresa dándoles una dimensión ambiental importante.

Un tercer cambio asociado al desarrollo del sector exportador tiene que ver con la presión por aumentar la capacidad de gestión pública ambiental a nivel local y a nivel regional, es decir a nivel subnacional. La multiplicación de proyectos orientados a la explotación de recursos naturales va planteando numerosas disputas de interés ambientales, conflictos ambientales que deben ser resueltas en forma oportuna y adecuada. De no lograrse esas resoluciones oportuna y adecuada, se comprometen no sólo la compatibilización entre conservación ambiental y crecimiento sacrificando uno u otro, sino que la competitividad de nuestra economía por captar nuevas inversiones. Si no somos capaces de dar solución rápida a estas disputas que se van a ir multiplicando perdemos competitividad. Entonces aquí lo que se necesita son políticas o reforzamiento institucional en área de la gestión ambiental.

Ahora vuelvo al tema de optimismo, ¿Por qué hay que ser optimista? Nosotros en general afirmamos, todo el mundo afirma que países como el nuestro deben hacer compatible el desarrollo económico con la preservación pero, no basta con unas declaraciones generales, sino que actuar como si

existiera y si uno creyera en la posibilidad de conseguir esa compatibilización. No es bueno hacer esa declaración y después actuar como si esa posibilidad no existiera, es decir enfatizando tanto la protección del medio ambiente y estar dispuesto a sacrificar los proyectos productivos o enfatizar tanto la necesidad del desarrollo económico en proyectos productivos estando dispuestos a enfatizar el medio ambiente. Aquí la operación entre comercio internacional y medio ambiente tiene esquemáticamente tres posibilidades que es enfatizar tanto el medio ambiente como para estar dispuesto a sacrificar las inserciones en el comercio internacional que a todas luces parece ser la posición nuestra, al menos, un punto muy importante para las actividades de desarrollo económico del país, la segunda es enfatizar tanto el desarrollo económico y las necesidades de la integración al comercio internacional como para estar dispuesto a sacrificar la variable ambiental y la tercera que es por supuesto la correcta es la de compatibilizar ambos polos para lo que se necesita tener una visión sobre el tema ambiental no sólo como un efecto del comercio internacional como efecto en términos de que se han agravado los problemas ambientales, sino que dar vuelta la relación y decir que la protección ambiental se puede hasta convertir en un factor de competitividad. Eso es por donde sigue nuestra argumentación.

La tercera afirmación es que para aprovechar estas oportunidades, (he señalado estas tres podrían haber otras) del desarrollo exportador, se requiere trabajar por el reforzamiento de los territorios de dónde se localizan las actividades de producción orientadas al comercio internacional, un reforzamiento político de los territorios social, económico y ambiental. Es decir, políticas ambientales orientadas preferentemente a la protección de la base de recursos naturales y de políticas de desarrollo económico con un fuerte componente territorial. Pongo como ejemplo qué en áreas más específicas es importante este reforzamiento territorial. En términos políticos es importante desarrollar una capacidad de resolución negociada de disputas ambientales en los mismos lugares en que esos conflictos surgen. No es bueno recargar el sistema político central, hay que resolver las cosas en criterio de descentralización y eficiencia. Parece necesario para eso avanzar en materia de participación pública, es un tema muy espinoso frente al cual se tienen reacciones muy fuertes de mucha desconfianza y mucho temor. Nosotros estamos convencidos que, lejos de ser una amenaza especialmente para las empresas, la participación pública a nivel local en los temas ambientales puede favorecer un justo equilibrio y compatibilización entre crecimiento económico y conservación ambiental y eso es por una razón muy sencilla. Las comunidades locales son los únicos grupos humanos que están vitalmente interesados en ambos objetivos, la protección del medio ambiente porque viven allí y el desarrollo económico porque necesitan elevar su calidad de vida y necesitan empleos. Cualquier otro grupo no localizado allí puede

tender más fácilmente a establecer entre ellos una suerte de diálogos entre sordos, entre fundamentalismo, con resultados malos, conservación sin crecimiento, o crecimiento sin conservación. Son lo que podríamos llamar los fundamentalismos ecológicos y el fundamentalismo económico.

Segundo ámbito en que se podría expresar este reforzamiento de los territorios, las relaciones entre las empresas y los proveedores y sus contratistas, me parece muy importante el punto de vista de enganchar a la economía del país a esta posibilidad de desarrollo que presente la expansión del sector exportador. En esas relaciones hay un factor que es muy clave y que es muy difícil de manejar objetivamente porque es muy subjetivo el tema de la seguridad. Las empresas necesitan tener seguridad que van a tener buenos proveedores, buenos subcontratistas para estar dispuestas a descentralizar actividades, ganar en flexibilidades y en competitividad. Los proveedores y especialmente los contratistas necesitan tener cierta seguridad también para poder desarrollarse económicamente. Y esa seguridad corresponde a lo que algunos han llamado las interdependencias extramercado, que es un tema muy importante en el aumento de la competitividad de las economías, sobretodo a nivel regional. Un tercer ámbito en reforzamiento territorial, es que en términos comerciales se podría avanzar hacia una identidad o sello territorial ambiental para nuestros productos de exportación. Nuestros productos de exportación son mayoritariamente en Chile aproximadamente el 90 por ciento de las exportaciones corresponden a recursos naturales y a algunos de ellos con algún nivel de tratamiento y eso se denomina como commodities que tienen problemas de fluctuaciones muy grandes en los mercados y existe inseguridad económica, entonces aquí el desafío es agregarle cierta marca a los productos. El camino más obvio es agregar un valor agregado pero también puede haber un camino intermedio que sea generar cierto sello ambiental para ciertos de estos productos que está vinculado con un territorio y la protección de un medio ambiente.

En términos más generales sobre el tema territorial, las bases de la competitividad en una economía globalizada tienen o pueden tener un fuerte contenido territorial. Es cierto que las ventajas comparativas, factor indisolublemente ligado con el territorio, están dejando de ser fuentes de competitividad o eso es lo que se anticipa para el futuro. Sin embargo, las nuevas fuentes de competitividad no son como pudiera pensarse factores ajenos al territorio, son también fuertemente territoriales. Por ejemplo Arnoldo Hux, dice que las nuevas tecnologías de proceso más que las de producto se están transformando en fuentes primarias de competitividad. Ejemplariza que USA prácticamente desarrolló la mayoría de los bienes electrónicos, pero hay varios subproductos, como por ejemplo, los videos que ya no se fabrican aquí, entonces no basta con tecnologías de producto sino que

hay que avanzar en lo que es tecnologías de proceso y las tecnologías de proceso se imbrican con aspectos institucionales o sociales. Arnoldo Hux concluye que en el siglo XXI la educación y la capacitación de la fuerza laboral será el arma competitiva dominante, será lo que distingue a la capacidad de su gente. Otro Sr. llamado Micheal ?? que es un geógrafo norteamericano que ha estudiado mucho los proceso de reestructuración industrial y desglobalización económica señala: "los países regiones dentro de esto que han alcanzado mayor éxito son los que tienen las estructuras productivas más endógenas, lo que quiere decir formas de producción basada en recursos tecnológicos organizacionales e institucionales que son específicos de ese país o región, no copias de ninguna supuesta mejor alternativa a nivel mundial. Hay dos componentes principales en estas especificidades, las externalidades duras que son externalidades en tecnologías productivas en relación insumo/producto y las externalidades blandas que son tal vez las más importantes: interdependencia de extramercado en la economía local, patrones de conducta o convenciones sociales e instituciones locales de coordinación económica focalizada a prácticas económicas locales. Aquí el tema es que parece haber algunos misterios en lo que son las bases de competitividad hoy, y esos misterios según algunos de estos autores están vinculadas al territorio. algo se genera en cada territorio que es distinto y que tiene que ver con factores que ya nos son las tecnologías de productos o cuestiones muy objetivables, sino cuestiones que tienen que ver con cultura, con educación y con la posibilidad de generar todo este tipo de interdependencias, vinculaciones y formas de cooperación extramercado en un territorio competitivo.

La discusión de los conceptos como los parques tecnológicos, áreas industriales está muy conectado con esta suerte de misterios territoriales. Una política de reforzamiento de territorio se expresaría la creación de ciertos bienes públicos de carácter bastante genérico y sería muy importante para el desarrollo de la competitividad y el mejoramiento de los estándares ambientales como las destrezas laboras, la disponibilidad de infraestructura, la disponibilidad de economías locales de pequeñas y medianas industrias, empresas que sean eficientes y especializadas. La capacidad institucional y cultural de conservación del medio ambiente, la existencia de un sistema local de gestión ambiental que sea capaz de resolver adecuadamente disputas y conflictos ambientales, etc.

El tema ambiental en el caso de industrias que crecen o se espera que crezcan a partir de la explotación de recursos naturales representa una excelente oportunidad para crear las interdependencias extramercados que refuerzan los territorios y su competitividad. Estas mismas no se refieren sólo a la protección de la base ambiental de la economía exportadora sino también

agregar una marca o sello ambiental a los productos de exportación. De esta forma los desafíos ambientales de los cuales puede depender en parte importante la competitividad futura del sector exportador son parte integrante de un reforzamiento de los territorios que es un reforzamiento político, un reforzamiento productivo de la economía local, social: capacitación educación, físico: infraestructura y comercial: posicionamiento de los mercados y el cuarto: sello territorial ambiental para los productos.

Sin embargo hay restricciones fuertes para que estas oportunidades sean cubiertas, las que se relacionan en forma destacada con el régimen y la cultura política centralista que tiene nuestro país.

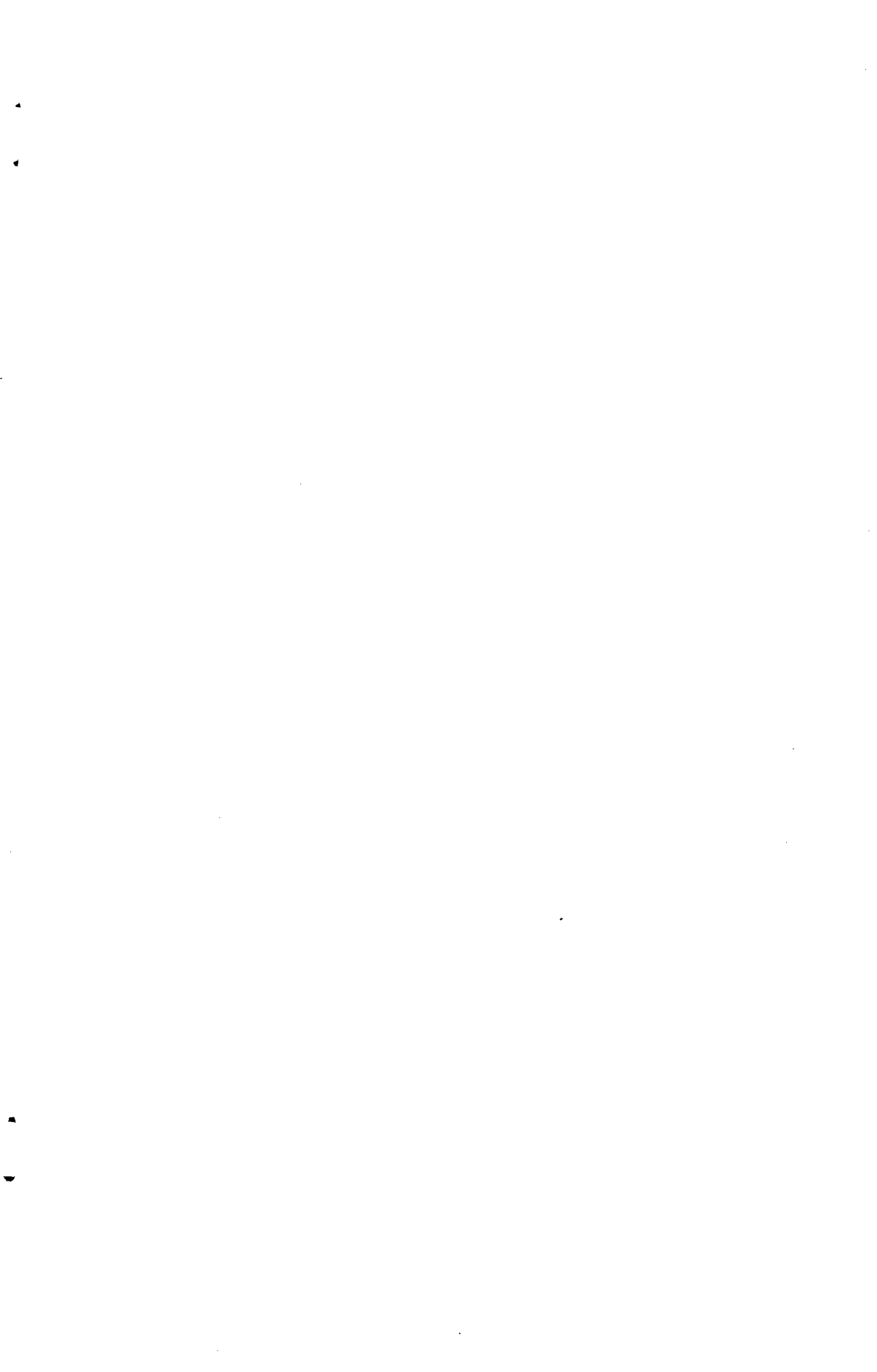
Por ejemplo, relegar el tema ambiental a un aspecto secundario, no valorar el capital natural en las cuentas nacionales y disponer de políticas específicas que propendan un buen uso de los recursos naturales son hechos que el centralismo favorece. En un país centralista y con tan alto nivel de concentración urbana como el caso de Chile, las regiones interiores son vistas como simples reservas de recursos a explotar, no hay mayor prioridad para el tema de la conservación y menos se reconoce la validez de los intereses legítimos tanto económicos como de calidad de vida que las comunidades locales tienen en relación con dichas riquezas naturales y su conservación.

Otro aspecto, la economía del centro captura en general las oportunidades abiertas por las empresas exportadoras, estas que nacen de la descentralización de actividades. Los encadenamientos se "filtran" hacia el exterior de las regiones, debe por tanto existir una política que discrimine positivamente en favor de las economías locales para desarrollarlas, porque muchas veces no pueden competir con la economía del centro.

Otro aspecto tiene que ver con la debilidad de los gobiernos subnacionales en un sistema centralista tan fuerte. Recientemente Oscar Godoy en una entrevista en el mercurio, señala que en el caso de Chile durante todos estos siglos ha habido una invariante todos los gobiernos prometen la descentralización política y una vez que toman las riendas son super-centralistas y eso tiene que ver no sólo con un sistema centralista que opera desde el centro político sino también que los clientes de las regiones son tan culpables como los patrones de Santiago en esta relación clientelista. En suma y para terminar nosotros creemos que el comercio internacional y en particular los tratados de libre comercio no pueden ser indicados como la causa de los problemas ambientales por mucho que haya una correlación entre uno y otro. Pensamos también que la inserción en el comercio internacional es importante para el desarrollo económico de Chile, creemos eso sí que un TLC debe dejar espacio para la dictación de normas de protección ambiental y de políticas

ambientales que sean soberanas y que estén vinculadas a las necesidades y prioridades que el propio país defina en la forma más democrática posible. Creemos también que la preocupación y la protección del medio ambiente es una parte y debe ser una parte integral de los esfuerzos por elevar la competitividad de nuestra economía y por último pensamos que en Chile se requieren políticas de desarrollo y protección ambiental con un fuerte contenido territorial considerando el centralismo político y la concentración económica que ha sido característica de Chile.





x 2058