

Documento presentación de la
Iniciativa:

**“HACIA UNA AGENDA REGIONAL DE
COMERCIO Y AMBIENTE”**

Febrero, 2000.

ÍNDICE

CAPÍTULO I

Introducción. Por Nicolás J. Lucas

CAPÍTULO II

Comercio y Medio Ambiente: Consideraciones sobre los intereses de los países en desarrollo en las negociaciones de la OMC. Por Miguel Jiménez-Pont

CAPÍTULO III

Consideraciones sobre el proceso de liberalización comercial regional y la problemática ambiental: Desafíos y oportunidades. Por Daniel E. Ryan

CAPÍTULO IV

Consideraciones sobre los escenarios del proceso de liberalización comercial regional. Por Mauricio López Dardaine

CAPÍTULO V

Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora de los países de América Latina y el Caribe. Por Marianne Schaper

CAPÍTULO VI

A modo de Conclusión. Por Nicolás J. Lucas y Daniel E. Ryan

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

Por Nicolás J. Lucas¹

Algunos eventos recogidos por la prensa internacional en los últimos meses de 1999 y comienzos del 2000, han atraído la atención de un público más amplio sobre algunos de los problemas que la globalización económica enfrenta y genera. La Conferencia Ministerial de la OMC en Seattle, el Foro de Davos y la X Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo en Bangkok, así como las ruidosas manifestaciones que acompañaron estas reuniones, muestran una conciencia creciente sobre estos problemas.

Los impactos de la liberalización comercial sobre la sustentabilidad del desarrollo es una de estas cuestiones. Si tuviéramos que sintetizar esta problemática, podríamos decir que consiste, fundamentalmente, en el desarrollo de dos temas:

- ❑ La dinámica comercial (tanto los flujos de comercio como las normas e instituciones que los regulan) tiene impactos sobre el medio ambiente (tanto sobre la calidad ambiental como sobre las posibilidades de formulación y ejecución de políticas ambientales), como lo prueban un número creciente de investigaciones que se vienen realizando y tal como ha sido reconocido en diversas declaraciones oficiales, como las Declaraciones de las Cumbres Hemisféricas de Miami (1994), Santa Cruz de la Sierra (1996) y Santiago de Chile (1998).
- ❑ Los países más desarrollados (especialmente EEUU, la Unión Europea y Japón) ven la vinculación comercio-medio ambiente en parte como una herramienta tanto para sus estrategias comerciales como para su política interna (tal como pudo verse en la Tercera Conferencia Ministerial de Seattle), en tanto que los países en desarrollo mantienen una actitud de escepticismo y no han priorizado el análisis y la maduración de una posición sobre el tema. Esta situación ha generado un bloqueo en la discusión internacional.

En otras palabras, la falta de una adecuada regulación, así como la desconfianza y temores que inspira este tema impide que una realidad reconocida (las vinculaciones entre la dinámica comercial y la calidad ambiental) sea abordada efectivamente. De persistir en el plano global la falta de definición sobre el tratamiento que se debe dar a esta cuestión y, en consecuencia, de no encontrarse medidas concretas para armonizar comercio y medio ambiente, nos iremos acercando a dos escenarios complementarios:

- ➔ El deterioro ambiental generado por la dinámica comercial iría en aumento, las tensiones sociales que esto generaría aumentarían, y la capacidad de todos los países de formular políticas ambientales se vería acotada.

¹ Director General de la Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA).

- ➔ Los países más desarrollados radicalizarían su posición, aumentarían los obstáculos para-arancelarios, privando a los demás países de acceso a mercados más sofisticados y poniéndolos en una situación de mayor vulnerabilidad frente a estas medidas, las tensiones que estas situaciones generan irían en aumento y el sistema multilateral de comercio podría resentirse.

No hay duda que nuestros países deben encarar este asunto con seriedad, inteligencia y autonomía. Si bien el vínculo entre el comercio y el medio ambiente ha sido aceptado, aún tenemos que encontrar su concretización en la región. Para ello, dos son las tareas fundamentales que hoy que se presentan:

- ✓ Comprender mejor la naturaleza y extensión de los impactos ambientales relacionados con la expansión del comercio internacional.
- ✓ Generar una agenda de discusión regional, a fin de:
 - Identificar los ejes de la discusión para nuestra región, es decir, definir en qué consiste y cómo debe abordarse este vínculo;
 - Aprovechar las oportunidades y evitar los costos que el tema encierra;
 - Mejorar la participación de nuestros países en procesos como el Área de Libre Comercio de las Américas y la Organización Mundial del Comercio, específicamente en lo relativo a la discusión sobre comercio y medio ambiente.

América del Sur se encuentra hoy en una posición inmejorable para comenzar a generar esta agenda. Por un lado, hay una multiplicidad de acuerdos y procesos de liberalización comercial entre los países de la región (Comunidad Andina de Naciones–Brasil, Chile–Mercosur, CAN–Argentina, etc.). Estamos cerca de lograr que el 90% del comercio de la ALADI (excluido México) circule libremente. Estos procesos, a excepción del Mercosur y la CAN (y en estos casos de manera muy incipiente) aún no incorporan la consideración de las cuestiones ambientales vinculadas al comercio. Por otro lado, la suspensión de la Ronda del Milenio, que debía ser lanzada en Seattle y que ahora está en discusión en Ginebra, revitaliza los acuerdos y procesos comerciales regionales.

Adicionalmente, la Conferencia Ministerial de Seattle arrojó luz sobre las intenciones y propuestas concretas de los países OCDE en este tema, circunstancia que pone a nuestros países en la situación de tener que desarrollar argumentos y propuestas al respecto.

En este marco, y con estas consideraciones, un grupo de instituciones e individuos hemos lanzado una iniciativa para generar un diálogo político regional sobre comercio y ambiente. Organizaciones no gubernamentales, empresarios y oficiales gubernamentales actuando en capacidad personal, han encontrado en este proyecto una oportunidad para avanzar en un tema cada vez más importante. Este grupo fue convocado por el Ministerio del Ambiente del Ecuador en julio de 1999 con el propósito de identificar temas y cursos de acción que podrían contribuir a un mejor diálogo para generar una agenda regional sobre comercio y medio ambiente. A partir de este encuentro, y de sucesivos intercambios de opiniones y de

ideas, se elaboró el presente documento, que constituye un primer aporte para facilitar esta iniciativa.

Este documento incluye:

- ❑ Una apreciación del contexto internacional.
- ❑ Un análisis de las implicancias de la relación comercio-medio ambiente para la región.
- ❑ Un estado de situación de las negociaciones comerciales a nivel regional.
- ❑ Un estudio de impactos ambientales concretos de la liberalización comercial en la región.

CAPÍTULO II

COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE: CONSIDERACIONES SOBRE LOS INTERESES DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO EN LAS NEGOCIACIONES DE LA OMC

por Miguel Jiménez-Pont²

1. El bloqueo de las negociaciones en la OMC

El estancamiento actual en el debate sobre comercio y medio ambiente importa una serie de riesgos para los países en desarrollo, en particular, para las economías que han fundamentado su estrategia de crecimiento a partir de su inserción en los mercados internacionales.

El debate en la OMC sobre comercio y medio ambiente se encuentra globalmente, encerrado en una lógica de intercambio mutuo de concesiones en la que los países en desarrollo se concentran en utilizar el tema del medio ambiente como herramienta de negociación para obtener contrapartidas, en términos de acceso a mercado, por parte de los países desarrollados, claramente identificados en las negociaciones como la parte reclamante.

Esta situación procede ante todo de una percepción de una realidad distinta, en lo que se refiere al grado de importancia del tema ambiental con relación al nivel de desarrollo económico. Según este enfoque, los países en desarrollo proceden a una elección racional en el reparto de sus recursos disponibles al otorgar clara prioridad a los imperativos -a corto plazo- de crecimiento económico, sobre la necesidad -a mediano plazo- de protección del ambiente.

Los países en desarrollo tradicionalmente han considerado -más allá de su convencimiento sobre la existencia de un margen de maniobra más amplio en términos de deterioro ambiental- que la verdadera cuestión en el debate se refiere a las imposiciones ambientales ligadas al comercio por parte de los países desarrollados. En efecto, la experiencia demuestra que la inserción (a menudo unilateral) de la variable ambiental en las reglas comerciales ha sido utilizada en realidad como herramienta para restar a los países en desarrollo accesos a mercados y disminuir sus ventajas comparativas basadas en la abundancia relativa de recursos naturales.

En dicho contexto, no es sorprendente que se considere el tema ambiental como una amenaza para el buen funcionamiento del sistema multilateral de comercio y que la

² Las opiniones avanzadas por el autor son personales y no comprometen o reflejan necesariamente las del Centro Internacional para Comercio y Desarrollo Sostenible (ICTSD).

búsqueda de consenso en la OMC se haya centrado casi exclusivamente en la cuestión de los beneficios ambientales proporcionados por el proceso de liberalización comercial.

En definitiva, esta falta de progreso en la OMC procede de una racionalidad histórica e institucional. Sin embargo, ha generado también una dicotomía artificial entre “desarrollo” y “ambiente” que es adversa a los intereses de los países en desarrollo. En efecto, por un lado, encierra a los países en desarrollo en una estrategia de negociación altamente reactiva que concede la ventaja de la iniciativa a los países desarrollados y, por el otro, no abarca el conjunto de los desafíos que implica el tema sobre comercio y medio ambiente.

2. El rol impulsor del mercado

La paradoja es que la dinámica entre comercio y medio ambiente no la impulsan los gobiernos o las organizaciones internacionales sino que procede y se desarrolla a través de los procesos interactivos entre las empresas en el ámbito internacional. En efecto, si se confirma la tendencia actual, el proceso de globalización no sólo expondrá cada vez más a las empresas a una creciente competencia, sino también las obligará a adoptar requerimientos legales y económicos cada vez más complejos que prevalecen en los mercados de destino.

El cambio principal está en que las empresas ya no son entidades más o menos independientes en la cadena de valor de un producto. Asimismo, la supervivencia de las mismas se fundamenta cada vez más en su capacidad individual para insertarse en redes de empresas en los que, especializándose en puntos particulares de la cadena de valor, compiten y colaboran en tiempo real, para proveer a los clientes de la mejor oferta.

Para poder explotar al máximo la eficiencia que permite el trabajo en red, las empresas deben estar dispuestas a abrir sus procesos internos a proveedores y clientes y deben también compartir el mismo conocimiento sobre los procesos de sus socios empresariales.

Esto significa que para integrarse en la cadena de valor de un producto, las empresas deben establecer entre ellas interacciones basadas en relaciones de compatibilidad y confianza. Dicha interacción se facilita a través de la implementación conjunta de procesos de identificación estandarizados (sistemas multifacéticos de acreditación) y garantías de cumplimiento en producto/proceso (normas y estándares de calidad).

Es en el marco más amplio de la inserción de los sistemas productivos en cadenas de valor cada vez más integradas a nivel internacional y en el proceso de expansión de dichos sistemas, que se debe entender la generalización de sistemas de acreditación y normas “voluntarias” sobre medio ambiente crecientemente impuestas a los sectores exportadores de los países en desarrollo, por los mercados de destino.

Este cambio de paradigma implica que la competitividad internacional ya no se basa únicamente en precios, sino en un conjunto de factores que enmarcan el concepto de calidad y que, entre muchas otras variables, incluyen elementos ligados al ambiente. Al no poder ignorar la exigencia del mercado internacional, el sector exportador de los países en

desarrollo ya ha venido asumiendo, de manera creciente y unilateral, el costo de la adaptación a dichas nuevas normas.

Esta situación implica que un objetivo central de la política comercial debería consistir en reunir los elementos necesarios para el fomento de un proceso de participación de las empresas de los países en desarrollo en la aplicación -y elaboración- de normas internacionales de calidad.

3. La OMC como espacio alternativo de transacción

En contraste con la realidad descrita anteriormente, la situación de bloqueo que prevalece en la OMC contradice los intereses de los países en desarrollo, porque deja *de facto* a los mercados el manejo del problema y porque opta en definitiva, por un espacio de transacción en el que difícilmente pueden corregirse los desequilibrios de fuerza entre países en desarrollo y países desarrollados.

En efecto, el rechazo sistemático en la OMC, de la legalidad de las normas ambientales impuestas unilateralmente a nivel internacional, no ha conseguido efecto notable a nivel práctico. En consecuencia, tal vez convendría tomar nota y utilizar el marco de la OMC para negociar disciplinas más favorables para países en desarrollo.

Existe interés compartido para acelerar la adopción de normas de calidad entre países en desarrollo (inserción en cadenas de valor) y países desarrollados (exportación de tecnología ambiental y expansión del propio modelo productivo). Cabe negociar mecanismos para el apoyo de los países desarrollados en los costos de aplicación de las normas e involucrar a los sectores privados de países en desarrollo en la elaboración de las mismas.

La situación de bloqueo en las negociaciones sugiere que se están desperdiciando las oportunidades que ofrece el marco institucional de la OMC para maximizar los intereses en juego de los países en desarrollo. En efecto, el Sistema Multilateral de Comercio es un sistema contractual evolutivo que apunta a preservar en el tiempo, el equilibrio entre derechos y obligaciones entre los Miembros, resultando del conjunto de los acuerdos suscriptos (principio del todo único) y consecuentemente, a adaptar los términos de la relación contractual, en función de la evolución del entorno económico internacional.

Asimismo, la interpretación del contrato (sistema de resolución de las diferencias) no sólo depende de la letra (aspecto jurídico) sino también de la percepción de la naturaleza del contrato por parte de los Miembros (aspecto político). Además, este sistema casi legal, se fundamenta en el principio de igualdad en la toma de decisiones (un miembro - un voto) cuyo manejo político sin embargo, se basa en la práctica del consenso. Para los países pequeños, el sistema multilateral de comercio constituye una ruptura histórica con el uso sistemático de la fuerza en las relaciones comerciales internacionales porque se fundamenta en la noción de contrato y en la preservación del equilibrio entre derechos y obligaciones del mismo.

De esta manera, la OMC representa un potencial de transacción mucho más favorable que el mercado para adaptar las reglas de juego que se aplican a los países en desarrollo

(Tratamiento Especial y Diferenciado para países en desarrollo) en función de sus intereses propios en materia de comercio y medio ambiente.

Sin embargo, la necesidad de una adaptación de las disposiciones de la OMC referentes a la noción de Tratamiento Especial y Diferenciado para países en desarrollo va mucho más allá que la cuestión del medio ambiente. Se trata en efecto, de un concepto elaborado a partir de los años 1950 y enriquecido en los años 1960 y 1970, con una serie de instrumentos cuya aplicabilidad ha sido erosionada por el proceso de globalización.

De hecho, en la actualidad, el Tratamiento Especial y Diferenciado otorgado a los países en desarrollo se centra principalmente en el acceso preferencial a los mercados (Sistemas de Preferencias Generalizadas) y en plazos de tiempo más largos para la aplicación de las obligaciones contractuales. Desgraciadamente, el tiempo en sí, nunca ha constituido un factor determinante para el desarrollo económico, ni tampoco puede considerarse seriamente el porcentaje de ventaja arancelaria, cada vez más pequeña, proporcionada por los Sistemas de Preferencias Generalizadas.

Al centrarse exclusivamente sobre dos variables cada vez menos significativas (tiempo y aranceles) el Tratamiento Especial y Diferenciado refleja una noción anacrónica del desarrollo, basada en la idea de la automaticidad de la explotación de las ventajas comparativas permitida por la apertura comercial.

Desafortunadamente, no existe dicha automaticidad por diversas razones. En primer término, porque la competitividad de las empresas se fundamenta cada vez menos en el precio y más en la calidad; en segundo lugar, porque la capacidad de las empresas para insertarse, a nivel internacional y en tiempo real, en cadenas de valor de producto, implica la puesta en función de toda una serie de medidas estructurales e infraestructurales que no son mera función del factor tiempo.

En definitiva, el carácter anacrónico del concepto de Tratamiento Especial y Diferenciado en la OMC desequilibra la relación contractual entre derechos y obligaciones en perjuicio de los países en desarrollo y por lo tanto, requiere una rectificación. En este sentido, el tema del medio ambiente es únicamente un elemento del problema. Sin embargo, puede ser una dimensión clave en una próxima ronda de negociaciones comerciales basada sobre la cuestión central del desarrollo.

4. El marco de la OMC y la cuestión de manejo de riesgo ambiental

Para adaptar las reglas de juego que se aplican a los países en desarrollo en función de los intereses de los mismos con relación a los efectos del comercio sobre el medio ambiente, es necesario analizar cómo el régimen de la OMC aborda la cuestión del medio ambiente en el contexto de las excepciones admitidas al principio central de la no-discriminación.

Dicho principio se materializa en tres sub-principios:

- Nación más favorecida (prohíbe la discriminación entre proveedores);
- Trato nacional (prohíbe la discriminación entre extranjeros y nacionales); y

- Producto similar (prohíbe la discriminación entre productos similares sobre la base de los procesos de producción utilizados).

En lo que se refiere a la cuestión ambiental, la excepción definida en el artículo XX del GATT permite derogar al principio de no-discriminación cuando por motivos de manejo de riesgo, conviene proteger la vida o salud de los humanos, animales o vegetales o también recursos naturales agotables.

El principio de precaución definido en el artículo XX del GATT es de aceptación en el conjunto del régimen de la OMC. En efecto, los acuerdos de la OMC (en particular Obstáculos Técnicos al Comercio y Medidas Sanitarias y Fitosanitarias) pueden comprenderse como derivaciones negociadas de la excepción definida en el artículo XX del GATT, que regulan su uso y administración para un determinado sector o disciplina y que, otra vez, se enmarcan en el principio de preservación del equilibrio entre derechos y obligaciones.

Sin embargo, el Miembro que quiere invocar dicha excepción para sustraerse a sus compromisos contractuales, debe probar la validez científica de su motivación. Esto significa en claro, que el uso y la administración de la excepción deben aislar motivaciones proteccionistas.

El mecanismo establecido por el artículo XX es evolutivo porque se refiere a un tema de manejo de riesgo y porque a su vez, la percepción del riesgo varía en el tiempo en función de la evolución del conocimiento científico y de la evolución de valores.

Actualmente, sólo los países desarrollados están invocando dicha noción para sustraer a ciertos sectores ambientalmente sensibles, tales como la agricultura, de los efectos de la competencia internacional. He aquí una paradoja más. Los países en desarrollo también tienen sus riesgos ambientales y valores propios. Pensemos en el tema de biodiversidad o por ejemplo, en actividades agrícolas no competitivas a nivel internacional pero indispensables para combatir el proceso de desertificación.

Los países en desarrollo maximizarán sus intereses en las negociaciones comerciales de la OMC, si consiguen negociar márgenes de maniobra más amplios para la utilización de instrumentos económicos con objetivos de manejo de riesgo ambiental y cuya aplicabilidad no sólo se fundamente en indicadores económicos (por ej., PBI/habitante), sino también en indicadores ecológicos.

Por lo tanto, es necesario suscitar un proceso de toma de conciencia del conjunto de los actores interesados sobre la importancia de la inclusión de la dimensión ambiental en las negociaciones comerciales de la OMC. Se trata de fomentar un intercambio de realidades entre el sector privado, la sociedad civil y los Gobiernos de los países en desarrollo para profundizar, de manera integrada, la reflexión sobre los conocimientos técnicos que conviene impulsar, las condiciones más favorables para el desarrollo que cabe introducir en las disciplinas de la OMC y las estrategias negociadoras correspondientes para la maximización de los intereses en juego.

CAPÍTULO III

CONSIDERACIONES SOBRE EL PROCESO DE LIBERALIZACIÓN COMERCIAL REGIONAL Y LA PROBLEMÁTICA AMBIENTAL: Desafíos y Oportunidades

por Daniel E. Ryan³

La relación entre comercio internacional y medio ambiente es compleja y de mutuo impacto. Así se diferencian, por un lado, los posibles efectos de la liberalización comercial sobre la calidad del ambiente y sobre las políticas de protección ambiental y, por el otro, el impacto de las regulaciones y políticas ambientales en la dinámica del comercio internacional.

El modo de gobernar estas relaciones se ha planteado como un tema altamente problemático. Generalmente, en los círculos comerciales se tiende a plantear que los foros en que se negocian las políticas comerciales no son los ámbitos adecuados para discutir las políticas de protección ambiental y desarrollo sustentable; de hecho, las distintas negociaciones que se están realizando entre los países de la Comunidad Andina de Naciones (CAN) y el Mercosur aún no incorporan la consideración de cuestiones ambientales vinculadas al proceso de integración regional.⁴ Por otro lado, desde los sectores públicos y de la sociedad civil, involucrados en la temática ambiental, se genera preocupación respecto a los potenciales impactos ambientales del proceso de liberalización comercial.

Es claro que existe una tensión entre estas concepciones; tensión que se debe, en parte, a la incomprensión -compartida tanto por aquellos que trabajan en el campo de lo ambiental como por aquellos que lo hacen en el de la integración comercial- de las interacciones que se generan entre la dinámica del comercio y la protección y promoción del ambiente.

Atento a ello, este documento pretende, a partir de presentar algunas de estas áreas de interacción significativas para la región, subrayar los riesgos y los costos que representan tanto para las políticas de liberalización comercial como para las políticas ambientales el desconocer las relaciones que existen entre uno y otro. Por otra parte, enfatizar las oportunidades de cooperación y beneficio mutuo que se plantean al integrar tempranamente las consideraciones ambientales en los procesos de integración regional.

1. El acceso a los mercados y la política ambiental

³ Director Ejecutivo Adjunto de la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN).

⁴ Es necesario señalar, sin embargo, que tanto la CAN como, especialmente, el Mercosur, han abordado el tema ambiental a nivel intra bloque, aunque en forma incipiente.

La problemática de las medidas ambientales que importan una restricción al comercio constituye una de las primeras áreas de interacción entre el proceso de integración comercial y la política ambiental, y es un tema de particular interés para los países de la región. La experiencia parece indicar cierta tendencia a que a medida que la liberalización comercial se profundiza -y disminuyen, o desaparecen, las barreras arancelarias-, aumenta la propensión a crear barreras no arancelarias, en muchos casos con justificaciones discutibles.

El abanico de medidas ambientales restrictivas del comercio es amplio. Así, se pueden señalar aquellas medidas que se justifican por las características de los productos al momento de su consumo, o posteriormente, en la etapa residual de su ciclo de vida, ya que pueden tener un impacto desfavorable en el entorno natural, en la salud o en la seguridad pública. Por otro lado, medidas que se justifican por los impactos ambientales de los procesos y métodos de producción de los bienes comercializados (más conocidos por su sigla en inglés, PPM). También se podría incluir como una categoría diferenciada, las normas ambientales voluntarias tales como el eco-etiquetado.

Cada una de estas medidas presenta problemáticas específicas. Reconocer la existencia de éstas e incluirlas en las negociaciones regionales es una forma de evitar potenciales conflictos (y los costos que éstos implican) entre los socios comerciales. Adicionalmente, el escenario de estas negociaciones regionales se presenta como una oportunidad para promover una discusión más profunda sobre estos temas, y así mejorar la situación de cada uno de nuestros países, y de la región en su conjunto, en negociaciones comerciales más amplias.

Así, la problemática de las restricciones comerciales basada en los procesos y métodos de producción utilizados se presenta como un ejemplo significativo de los riesgos y oportunidades que plantea la relación comercio-ambiente para la región. En los círculos comerciales se subraya que la lógica del sistema de liberalización comercial se basa en las ventajas comparativas de cada país, entre ellas las ambientales. De esta manera, aquellos bienes que son producidos en forma más eficiente prevalecen en el mercado internacional. Si se permite discriminar entre productos en razón de la forma en que son producidos, se amenaza la base conceptual misma de la liberalización comercial. Desde el punto de vista ambiental, por el contrario, la forma y modo de producción de un bien es una de las cuestiones centrales de la política ambiental. Estas diferentes perspectivas señalan un área de tensión entre la preocupación por la calidad ambiental y el impulso por la liberalización comercial.

En los países en desarrollo existe una gran resistencia a abordar la problemática de los PPM con relación al comercio internacional; este tema es percibido como una amenaza que puede justificar un mayor nivel de proteccionismo por parte de los países desarrollados y por ende dificultar el acceso a los mercados.

Sin embargo, la problemática de los procesos de producción, si bien se plantea con especial énfasis en el marco de las relaciones entre países desarrollados y en desarrollo, también se plantea en las relaciones comerciales entre países en desarrollo (ver cuadro Nro.1). Dado los diferentes niveles de protección ambiental existente entre los países de la región, es

razonable pensar que éste podría plantearse como un potencial tema de tensión en el proceso de integración comercial regional.

Cuadro Nro. 1

MEXICO: RECLAMOS EMPRESARIALES POR IMPORTACIONES PESQUERAS ECUATORIANAS.

“Adolfo Rosiñol, presidente de la Cámara para la Industria Pesquera y Acuícola de México [denunció] a El Financiero de México el 28 de octubre:<< las grandes firmas internacionales que asociadas a Ecuador capturan con prácticas depredatorias del medio ambiente en el Océano Pacífico Oriental (OPO) y colocan en México productos de bajísima calidad a precio de dumping>>...” (El Comercio, Quito, 10/12/99).

“BRASIL: RESTRICCIONES AMBIENTALES A IMPORTACIONES MADERERAS ASIÁTICAS.

Productores brasileños de celulosa apelan a argumentos ambientales para defender su producción frente al ingreso de productos del sudeste asiático. Ante el requerimiento de los productores, los ministerios de Relaciones Exteriores, Medio Ambiente e Industria y Comercio, crearon un grupo de trabajo para establecer condiciones de importación de productos forestales que no atienden a requerimientos ambientales aceptables. El mercado de Brasil corre el riesgo de inundarse de productos madereros provenientes de bosques silvestres de Malasia e Indonesia para alimentar la industria papelera de ese país. El superintendente de la Sociedad Brasileña de Silvicultura se refiere a esta situación como "dumping ambiental", y junto a otros voceros alertan sobre la baja calidad de los productos asiáticos, su extracción desde bosques silvestres y la necesidad de proteger la industria brasileña. (Boletín SICA-AL, Sistema de Información en Comercio y Ambiente para América Latina, Centro Latino Americano de Ecología Social, CLAES, N° 58, 8 Noviembre de 1998).

Es necesario tener en cuenta, además, la reciente decisión del Órgano de Apelaciones de la OMC en el caso de las tortugas y camarones (cuadro Nro.2). Esta decisión marca una pequeña pero significativa evolución en la forma en que el sistema multilateral de comercio aborda la cuestión de los PPM; una evolución que, como bien han señalado algunos analistas, ha sido impulsada por la interpretación judicial y no por la negociación entre los Estados.⁵ Esta situación no puede ser dejada de tener en cuenta por nuestros países, y fortalece aún más la necesidad de abordar el tratamiento del tema en las negociaciones comerciales regionales entre los países de América del Sur.

Cuadro Nro. 2

EL CASO DE LAS TORTUGAS MARINAS Y LOS CAMARONES EN LA OMC.

Los Estados Unidos prohibieron el ingreso de importaciones de camarones capturados de manera que representaba un riesgo para las tortugas marinas. La prohibición del Gobierno de EE.UU. constituía una típica medida de control de importaciones basada en el proceso de producción del producto importado; en este caso, basado en las prácticas pesqueras y las políticas de pesca de los Estados exportadores. Estos países (India, Malasia, Pakistán y Tailandia) iniciaron un reclamo

⁵ Cosby, A., ponencia (no publicada) en el Taller “Environmentally Sound Trade Expansion in the Americas”, organizado por el North-South Center (universidad de Miami), octubre 1999, Miami.

ante la OMC planteando que la prohibición de los EE.UU. era incompatible con el régimen jurídico de dicha organización. El Órgano de Apelación ratificó la decisión del Panel en cuanto a la incompatibilidad de la medida, planteando que EE.UU. aplicó la medida restrictiva, basada en el PPM, de manera ilegal. Algunos analistas han subrayado que esta decisión del Órgano de Apelación parece dejar abierta la posibilidad para la aplicación de tales medidas, basadas en PPM, si se realizara en forma compatible con las regulaciones de la OMC.⁶

2. Competitividad internacional y política ambiental

2.1. La existencia de diferentes niveles de protección ambiental puede afectar, además, las condiciones de competitividad entre los países de la región. El hecho de que ciertos Estados carezcan de regulaciones ambientales o tengan regulaciones más laxas, importa que su producción tenga costos más bajos al no internalizar los costos ambientales, mejorando la competitividad internacional de sus productos en comparación con aquellos provenientes de Estados cuyas regulaciones ambientales son más estrictas y que, por consiguiente, imponen mayores costos a su producción.⁷

En este sentido, existe un campo de acción importante para la identificación y evaluación de las asimetrías comerciales existentes entre los países de la región, derivadas de los diferentes niveles de exigencias ambientales existentes en cada uno de ellos (por ejemplo, en materia de raditaciones o habilitaciones industriales, de estándares de emisión y efluentes, de evaluaciones de impacto ambiental, etc.). En el cuadro Nro.3 se plantea un ejemplo concreto de asimetría con relación a la normativa sobre residuos peligrosos en los países del Mercosur. Similares diferencias, en el desarrollo político y normativo sobre diferentes cuestiones ambientales, se plantean entre el resto de los países de la región.

⁶ Cosby, A., ob. citada. Para un análisis más detallado de la Decisión del Órgano de Apelación, ver Shaffer, G., “ the U.S. Shrimp-Turtle appellate Body Report: Setting Guidelines toward moderating the Trade–Environment Conflict”, Bridges, Vol. 2 No. 7 (October 1998), p. 9.

⁷ En ciertos casos, la existencia de estos diferentes niveles de protección ambiental puede ser justificada. Así se señala que las condiciones ecológicas al igual que las presiones ambientales ejercidas por la población difieren de lugar en lugar (por ejemplo, vientos fuertes que disipan la contaminación más rápidamente, una menor densidad de población, mayor capacidad de carga de un curso de agua, etc.), de esta manera, la existencia de diferentes niveles de protección ambiental refleja las ventajas naturales comparativas locales al igual que el hecho que ciertos contaminantes causan mayores daños que otros. De la misma manera, el nivel de calidad ambiental que cada comunidad pretende y los niveles de riesgos y/o deterioro ambiental que está dispuesta a tolerar también varían; lo cual justifica, desde esta perspectiva, la existencia de diferentes niveles de protección ambiental entre los Estados.

Cuadro Nro. 3

LEGISLACION SOBRE RESIDUOS PELIGROSOS EN LOS PAÍSES DEL MERCOSUR

“.....De los cuatro países miembros del Mercosur, la Argentina aparece como el que posee [a nivel nacional] el régimen más completo en la materia. La legislación argentina obliga al generador a “seguir” los residuos que produce, desde su generación hasta su disposición final, subsistiendo su responsabilidad por los daños que causaran, incluso después de la disposición final.

Sin lugar a dudas, el costo de cumplir con esa normativa es significativo. Por ello, podría considerarse que existe una asimetría entre la legislación argentina y la de los demás Estados Parte del Tratado de Asunción. Tal diferencia, podría traducirse en una desventaja comercial para ese país, así como eventualmente crear las condiciones para que exista en la región un paraíso de contaminación por residuos peligrosos (pollution heaven), merced a cierta normativa más permisiva.

Según lo expuesto, podría resultar de interés, intentar una armonización de las legislaciones de los cuatro países....El proceso así concebido, podrá realizarse a través de un programa común para el Mercosur, que por lo menos contemple: a) la formulación de una política común de reducción en la generación de los residuos considerados peligrosos; b) una definición legal común de residuo peligroso o tóxico, aún cuando los países de la región sean parte del Convenio de Basilea; c) el establecimiento y coordinación de un sistema administrativo de información pública, monitoreo y control de la generación, almacenamiento, transporte, tratamiento y disposición final de los residuos peligrosos; d) un régimen de exigencia comunes de responsabilidad administrativa, civil y penal; e) una regulación específica y ágil del movimiento transfronterizo, regional o extraregional, de substancias que puedan quedar incluidas en el régimen de desechos peligrosos con el fin de que éstos reciban el tratamiento y la disposición final más adecuada en función del ambiente, la salud y la seguridad pública en los 4 países del Mercosur.”

(“Bases para la Armonización de Exigencias Ambientales en el Mercosur”, FARN–Fundación Ambiente y Recursos Naturales, Buenos Aires 1995, pp. 81-83).

2.2. La existencia de diferentes niveles de protección ambiental también se plantea como un tema sensible respecto de su posible efecto sobre la radicación de nuevas inversiones en los países de la región.

Uno de los temores generalizados es que un escenario de bajo nivel de regulación ambiental actúe como incentivo para definir la localización o relocalización de inversiones directas en un país sobre otro. Este es un punto por demás significativo, ya que la atracción de inversiones directas extranjeras constituye una razón de peso en la conformación de una zona de libre comercio entre la CAN y el Mercosur. Más aún, la atracción de inversiones directas se puede plantear como una de las áreas de mayor competencia entre los Estados de la región.

Las investigaciones que se han realizado sobre este tema sugieren que, en general, los niveles de protección ambiental no inciden significativamente en las decisiones de radicación de inversiones directas en comparación con otros factores tales como costos laborales, costos de transporte, acceso a los mercados o disponibilidad de materia prima. Sin perjuicio de ello, se puede plantear que la importancia de esta variable depende de cada actividad económica en particular, siendo posible identificar ciertos sectores -tales como la

minería, la actividad pesquera, etc.-, en los cuales el nivel y tipo de protección ambiental puede ser uno de los factores significativos en la localización de inversiones.⁸

2.3. Paralelamente, un riesgo igualmente gravoso se plantea respecto a cómo la preocupación por los potenciales problemas de competitividad puede afectar la dinámica de la política ambiental. En efecto, existe cierta preocupación que los países puedan desarrollar estrategias de flexibilización de sus requerimientos ambientales a los fines de fortalecer la competitividad de su producción en el corto plazo, o, lo que es más probable aún, que la preocupación por la competitividad obstaculice el desarrollo de mayores niveles de protección ambiental o el efectivo nivel de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental, actualmente existente en el ámbito de los Estados de la región.

Este último punto es de particular significación para la región, ya que si bien, en general, el marco jurídico e institucional ambiental ha avanzado considerablemente, las dificultades en cuanto a la aplicación y el cumplimiento de la legislación ambiental se presentan como una problemática compartida, en mayor o menor grado, por todos los países de la región.

2.4. La liberalización del comercio no sólo presenta desafíos para la política ambiental, sino también oportunidades de cooperación y de beneficio mutuo. En este sentido, la eliminación de medidas que afectan al comercio y que importan una distorsión de los precios relativos, tales como aranceles y subsidios, fortalece la expansión de los flujos comerciales, a la vez que también puede tener efectos beneficiosos en la calidad del ambiente, al generar una reasignación más eficiente de los recursos.

Este es un tema de gran importancia para la región, especialmente con relación al tema agrícola, y al impacto que tienen las políticas de subsidios de los países desarrollados, en especial de la Unión Europea, en los precios internacionales de los productos agrícolas, lo cual afecta significativamente a varias de las economías nacionales de la región. De la misma manera, los subsidios al sector pesquero se plantean como otra área de particular importancia para algunos países de la región.

A partir del marco conceptual señalado, es probable que se puedan identificar otros sectores de la actividad económica de la región, en los cuales, la eliminación de restricciones y distorsiones en el comercio regional pueden generar, tanto beneficios comerciales como una mejor calidad ambiental. Indudablemente, es necesario una mayor investigación de campo que permita establecer estas vinculaciones en el ámbito regional.

Sin perjuicio de esto, es importante señalar que si bien la remoción de ciertas restricciones y distorsiones al comercio pueden ser condiciones necesarias para la generación de mejoras

⁸ Chudnovsky, D. y otros, "Comercio Internacional y Desarrollo Sustentable. La expansión de las exportaciones argentinas en los años 1990 y sus consecuencias ambientales", CENIT (Centro de Investigaciones para la Transformación), Buenos Aires, 1999, p. 20.

Con relación a los costos ambientales, es necesario diferenciar los costos de producción de los costos de instalación, asociados básicamente a los procesos de evaluación de impacto ambiental. Estos últimos pueden diferir sustancialmente entre uno y otro país, a la vez que afectar significativamente las inversiones ya que pueden provocar la paralización de proyectos.

ambientales, no garantizan una mejor calidad ambiental “per se”. A tal fin, es necesario la formulación e implementación de políticas ambientales específicas.

Igualmente, la apertura económica puede generar otra serie de beneficios vinculados a la calidad del ambiente. Así, la incorporación y/o desarrollo de prácticas, inversiones y tecnologías más “amigables” con el ambiente pueden generar un mejoramiento de la situación ambiental. De la misma manera, los sectores de la producción que aprovechen las ventajas comparativas que tiene la región en cuanto a calidad y abundancia de sus recursos naturales, podrán captar y satisfacer los nichos del mercado internacional que requieren bienes de alta calidad ambiental, además de inversiones necesarias para llevar adelante esa clase de proyectos productivos (cuadro Nro.4 y 5).

Cuadro Nro. 4

SECTORES EN ALZA: PRODUCTOS ORGANICOS. EL CASO ARGENTINO.

“Cuando se debate sobre el camino que debe tomar la Argentina para poder dar un salto exportador, tanto funcionarios como economistas ponen en el centro de la escena el beneficio que encierra apuntalar las ventas externas de productos con valor agregado.../

...En este contexto, los orgánicos vienen exhibiendo un buen desempeño....En los últimos cinco años las exportaciones del sector crecieron un 400%, pasando de 5.000 a 25.000 toneladas; en tanto que el valor en dólares trepó un 900%, pasando de US\$ 2 millones en 1995 a US\$20 millones en el último año...Argentina exporta el 85% de su producción orgánica mayoritariamente hacia países de la Unión Europea y Estados Unidos.../

...Los pronósticos de los economistas para el mercado internacional indican que el volumen de negocios de productos orgánicos llegará en el 2006 a tocar los 100.000 millones de dólares.../

La mayor parte de los alimentos orgánicos se comercializa en los países desarrollados. En general, la oferta interna de estos productos en los principales mercados (la Unión Europea, Estados Unidos y Japón) no alcanza a cubrir el crecimiento de la demanda, por lo que debe importarse gran cantidad de ellos...”

(Diario La Nación, Suplemento de Comercio Exterior, Buenos Aires, 29/02/2000).

Indudablemente, que éste no es un escenario dado, ni tampoco exento de tensiones ni conflictos. Existen sectores de las economías nacionales que fácilmente pueden responder y prosperar a partir de estas demandas; otros que no. Este escenario nos señala la necesidad de desarrollar estrategias activas por parte de los Gobiernos de la región con relación a los vínculos entre comercio y ambiente, estrategias que requieren tanto de acciones en el ámbito regional como nacional.

Cuadro Nro. 5

“LA REDEFINICIÓN DE LAS VENTAJAS COMPARATIVAS DE LA REGIÓN EN FUNCIÓN DE LA AGENDA GLOBAL DE DESARROLLO SOSTENIBLE

...América latina y el Caribe presentan condiciones ecológicas, económicas y sociales que le proveen de innumerables ventajas comparativas en función de los servicios ambientales globales que puede proveer, para ser más competitivos en el contexto de la globalización.../.

...Es la región del planeta con mayor riqueza en biodiversidad...esto plantea el reto de capturar los beneficios económicos derivados del uso de estos recursos, tanto en términos de conocimiento científico y desarrollo tecnológico (incluido el acceso a biotecnologías) como los derivados de su utilización comercial. Sin embargo, están en discusión mecanismos más claros que permitan la apropiación por parte de los países de la región de muchos de los beneficios que se derivan de su riqueza biogenética. La definición de estos mecanismos es urgente, ya que el desarrollo reciente de la biotecnología que da lugar a organismos genéticamente modificados y el creciente aprovechamiento comercial de dichos recursos seguramente provocará cambios profundos en los sistemas de producción agropecuaria y agroindustrial.../.

...En relación con la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto es importante recordar que los países desarrollados enfrentan costos varias veces más altos que lo que implicaría efectuar proyectos en los países en vías de desarrollo con el mismo impacto global neto sobre la composición de la atmósfera. Esta oportunidad económica plantea la posibilidad de crear un mercado norte-sur de proyectos que mitiguen o reduzcan las emisiones de gases GEI a través de eficiencia energética y captura/secuestro de carbono.../.

.. Se hace urgente que la región se prepare para participar en este mercado potencial y a la vez desarrolle estrategias conjuntas que le permitan precios competitivos ante estas perspectivas de intercambio de emisiones de carbono..”.

(Extractos de la ponencia de José Antonio Ocampo, Secretario Ejecutivo de la CEPAL en la apertura de la Reunión Regional Consultiva sobre Desarrollo Sustentable en América Latina y el Caribe, organizada por Naciones Unidas, Santiago de Chile, 19-21 de enero del 2000).

3. Impactos ambientales del proceso de liberalización comercial

3.1. La literatura especializada plantea la dificultad de evaluar los impactos ambientales asociados directamente a los procesos de apertura comercial, y diferenciarlos de aquellos originados a partir de las tendencias estructurales de las economías de la región. El trabajo de investigación de Marianne Schaper, incorporado en el capítulo V de este documento, reconoce esta complejidad de las relaciones entre las políticas de apertura comercial y la protección de la calidad del ambiente; sin embargo, los resultados de dicha investigación también señalan la tendencia entre los países de la región hacia la especialización de la estructura exportadora más intensiva en recursos naturales y, en algunos casos, en industrias sucias.

El trabajo citado trata en detalle y con profundidad este tema, al cual nos remitimos. Simplemente es necesario subrayar aquí, que este perfil de la estructura exportadora debe plantear serios interrogantes en cuanto a la calidad del contexto ambiental deseado para la región y cómo ello puede condicionar la competitividad de las economías de los países de la región.

El capital ambiental entendido tanto como materia prima para la producción de bienes, como capacidad de carga para la recepción de residuos, actúa como una variable económica. La gestión racional del capital natural se plantea, entonces, como una condición necesaria para lograr crecimiento económico y niveles de calidad de vida sustentables para la población. En la medida que surgen fuerzas económicas que llevan a los países a una tasa de explotación y uso de sus recursos naturales superior a su ritmo natural de regeneración o a su capacidad de carga, se amenaza la continuidad misma de la base productiva de las economías de nuestros países.

En un escenario de debilidad institucional de la política y gestión ambiental, una estrategia de liberalización comercial cortoplacista, que no incorpore consideraciones de sustentabilidad en la gestión de los recursos, puede afectar negativamente tanto la calidad del ambiente como las posibilidades futuras de crecimiento económico.

3.2. Un aspecto especialmente significativo en cuanto a los posibles impactos ambientales del proceso de liberalización comercial regional es la integración física entre los países de la región. La integración de los mercados genera una mayor circulación de bienes, requiriendo el desarrollo de una infraestructura que acompañe dicho crecimiento. De hecho ya existen una serie de grandes proyectos de infraestructura vinculados al transporte y la energía que se encuentran en diversas etapas de elaboración o ejecución, y que requieren de una adecuada consideración de sus impactos ambientales y sociales.⁹

La existencia de diferentes marcos normativos ambientales aplicables a estos proyectos, o en algunos casos la inexistencia de dichos marcos, puede generar situaciones de inequidad social y de alto impacto ambiental, a la vez que afectar las condiciones de competitividad, y perjudicar la previsibilidad y seguridad jurídica de los inversores. Un ejemplo de esta situación, son las asimetrías existentes entre los diferentes regímenes de evaluación de impacto ambiental (EIA) aplicables en el ámbito del Mercosur (cuadro Nro.6).

⁹ A título de ejemplo, vale la pena mencionar los proyectos de la Hidrovía Paraná-Paraguay, el puente Colonia-Buenos Aires, los corredores bioceánicos entre Argentina y Chile, entre otros.

Cuadro Nro.6

ESTUDIO COMPARATIVO DE LOS REGIMENES REGULATORIOS EN MATERIA DE EIA EN EL MERCOSUR

“...Mientras Argentina y Brasil son estados federales, Paraguay y Uruguay poseen sistemas de gobierno unitarios. Este hecho tiene consecuencias para los regímenes de EIA aplicados a proyectos de gran infraestructura, dada la interrelación entre los sistemas de ordenamiento territorial y los requerimientos de la EIA que incluyen a las autoridades estatales o locales en el proceso de toma de decisiones...

...Además ..., los regímenes regulatorios en los cuatro países difieren en la concepción de la EIA no sólo como régimen sino también en el grado de sofisticación de los procedimientos que incluyen la participación pública en el sistema.. Las instituciones ambientales de Brasil a nivel federal se han consolidado por un período más largo que el de sus pares de otros países . Al respecto, la experiencia práctica se refleja en sofisticadas instituciones con experiencia y personal calificado que operan en el ámbito federal. Brasil también se encuentra en un período, luego de 10 años de experiencia con procedimientos de EIA, donde se evidencia la debilidad del sistema y pueden implementarse medidas correctivas. Este parece ser el caso de los requisitos de difusión antes de emitir las declaraciones sobre EIA, según algunos funcionarios. La experiencia práctica ha mostrado dificultad para garantizar un compromiso efectivo y una participación a nivel de comunidades de base.

En contraste, Paraguay y Uruguay han establecido regímenes de EIA a mediados de la década del '90. En consecuencia la experiencia práctica con la administración de los procedimientos de EIA es limitada, como lo son los sistemas institucionales requeridos para "accionar los sistemas". Argentina, en contraste con sus socios del Mercosur, no tiene un régimen de EIA generalizado a nivel federal. Los procedimientos de EIA se implementan a nivel sub-nacional, o se aplican a un sector específico. La diferencia entre Argentina y los otros países [del Mercosur] presenta una clara disparidad con consecuencias obvias en la coordinación o armonización de regímenes de EIA donde están en juego los proyectos de mayor infraestructura, considerando las consecuencias para la integración regional.”

(Walsh, J. R., y Castelli, L., “Hacia regulaciones ambientales armonizadas para las inversiones privadas en grandes proyectos de infraestructura del Mercosur”, FARN -Fundación Ambiente y Recursos Naturales-, Buenos Aires, 1997, pp. 22-47.).

4. Conclusiones

Hasta aquí se han señalado sólo algunas áreas de interacción entre el proceso de integración comercial regional y la política ambiental. Se pueden señalar otros temas, que no se han abordado en este trabajo, pero que también son sumamente significativos para la región tales como el uso de eco-etiquetados¹⁰ o los procedimientos de evaluaciones de riesgo y la aplicación de medidas precautorias, temas de particular relevancia dado la problemática de

¹⁰ Los programas de eco-etiquetado tienen como propósito el proveer información al consumidor respecto de las características ambientales del producto y/o de su proceso de producción. La difusión de estos programas ha generado cierta preocupación acerca de sus probables efectos discriminatorios “de hecho” para con los productos importados. Así, se plantea que, entre otras razones, los sistemas de etiquetas parcializan la información que se brinda al consumidor sobre los efectos del producto etiquetado o sobre el proceso de producción involucrado, beneficiando ciertos productos sobre otros.

los organismos genéticamente modificados y las diferentes posiciones que existen entre los países de la región al respecto.¹¹

Sin embargo, la intención no ha sido agotar el universo de la problemática de la liberalización comercial y la cuestión ambiental, sino subrayar, a partir de ejemplos de ciertas áreas, la existencia de relaciones y vínculos entre ambiente y comercio en la región. Relaciones y vínculos que no pueden ser ignorados a riesgo de causar graves daños tanto a la calidad del ambiente regional como al proceso de liberalización comercial.

Como se señalara al inicio de este capítulo, esta relación es compleja. En muchos casos se plantean situaciones de tensión y conflicto entre la preocupación por la calidad del ambiente y la priorización por la liberalización comercial. En otros casos, ambos procesos se retroalimentan, siendo posible identificar posibilidades concretas de cooperación y beneficio mutuo. En todo caso, hay que tener presente que tanto el comercio como la política ambiental no son fines en sí mismos, sino instrumentos para un desarrollo regional, que aspiramos, sea sustentable.

¹¹ Existen pronunciadas diferencias de posiciones en materia de bioseguridad entre los países de la región, lo cual en un esquema de integración regional podría generar conflictos comerciales.

CAPÍTULO IV

**CONSIDERACIONES SOBRE LOS ESCENARIOS
DEL PROCESO DE
LIBERALIZACIÓN COMERCIAL REGIONAL**

por Mauricio López Dardaine

A los fines de avanzar con esta iniciativa de diálogo político regional sobre comercio y medio ambiente, es necesario analizar el escenario que estamos dando como el supuesto básico de todo nuestro trabajo.

En efecto, al hablar del proceso de integración comercial entre Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones (CAN), nos estamos refiriendo a una zona de libre comercio -ZLC- formada por Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela. Si a ello sumamos Chile, en su carácter de Estado Asociado al Mercosur, tenemos a 10 de los 11 países Miembros de la ALADI, con excepción de México.

La conformación de esta zona de libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones posibilitará que por lo menos el 90 % del comercio en esta gran sub-región de la ALADI circule libremente, con arancel interno cero entre los nueve países miembros y sin trabas para-arancelarias.

El proceso de negociación entre Mercosur y CAN no se da en el vacío, sino que se construye sobre diversas experiencias y pasos de integración comercial que han dado los países de la región. Esto nos fuerza a plantearnos qué beneficios concretos, en términos de flujos comerciales, ha reportado para los países de la región el proceso de integración comercial.

Así, se puede señalar la diversificación del comercio intra-sudamericano, donde el grueso del comercio regional es de manufacturas y concentran más del 50% de las manufacturas de los países latinoamericanos, excluyendo México. En efecto, los flujos más diversificados de comercio son los que involucran los flujos regionales, tienen un mayor contenido tecnológico, un gran contenido de manufacturas –lo cual es particularmente provechosos en términos de instrumentos de desarrollo-, y facilita la participación de la pequeña y mediana empresa en el comercio internacional. Cuando se excluyen los flujos intraregionales, se verifica más bien una tendencia a la concentración de las exportaciones en materias primas, con todo lo que eso implica en términos de desarrollo y para la calidad del medio ambiente. De esta manera, los espacios subregionales pueden constituirse en mecanismos que permiten la diversificación de los riesgos frente a la globalización.

Sin embargo, el mercado de los países que componen la CAN representa sólo un 4.9% de las exportaciones totales de los miembros Mercosur, en tanto que el Mercosur significa el

4.2% de las exportaciones del bloque andino.¹² Todo esto, en base a datos provenientes de la CEPAL correspondientes al año 1998, previo al acuerdo suscripto entre el Brasil y la CAN el 16-8-99.¹³

Una rápida mirada sobre estos pocos datos nos muestran que una integración genuina entre la CAN y el Mercosur puede permitir superar lo que, a primera vista, aparece como un mediocre aprovechamiento de nuestras potencialidades. Hasta hoy los acuerdos que nos vinculan son acuerdos de alcance parcial, bilaterales (salvo el caso de Brasil y la CAN), de antigua generación, negociados hace muchos años, sin renegociaciones que realmente contemplen al conjunto.¹⁴ Los acuerdos bilaterales existentes (salvo el ya citado acuerdo pentilateral entre Brasil y la CAN) tienen en cuenta intereses puntuales muy particulares de las empresas que, en su momento, se ocuparon de hacer lobby para que sus productos específicos fuesen incluidos en estos acuerdos. La mezquindad de este enfoque de preferencias fijas -casi con nombre y apellido- es una modalidad que no sirve en un mundo como el de hoy.

Tal vez esta estrategia pueda haber sido funcional en su momento, pero es claro que hoy ya no es suficiente para satisfacer los objetivos de la integración. Para tener acuerdos de alta eficacia de última generación y que realmente beneficien no sólo a empresas particulares sino a países en su conjunto, hay que sentarse a fijar caminos transitables y sustentables.

En este sentido, ya hay entre los países de la región, ejemplos exitosos de procesos de liberalización comercial. El Mercosur, por ejemplo, configura una unión aduanera, aún cuando imperfecta, con un arancel interno cero vigente entre los Estados miembros desde enero de 1995, y con un arancel externo común, elemento esencial de una unión aduanera, que también está vigente y es respetado por los Miembros. Sin embargo, pese a estos

¹² CEPAL, “ Indicadores Económicos”, Santiago de Chile, 1999 (datos extraídos del cuadro D.1, América Latina y el Caribe: Mercados de destino de las exportaciones de bienes, según esquemas de integración, 1988, 1990 y 1998).

¹³ El mencionado acuerdo entre Brasil y la Comunidad Andina de Naciones establece márgenes de preferencias sobre los aranceles de aproximadamente 3.000 subpartidas arancelarias, en muchos casos esos márgenes están por encima del 70 % y llegan al 100 %. Hay que subrayar, sin embargo, que no se trata de un acuerdo de libre comercio sino de preferencias fijas.

¹⁴ La diferencia entre acuerdos de antigua generación y de última generación radica en el estadio de integración económica a que se arriba a través de uno u otro.

En el caso de los acuerdos de viejo cuño, estamos en presencia de zonas de preferencias arancelarias fijas sobre un número discreto de posiciones de la nomenclatura. Tal es el caso de la mayoría de los acuerdos que vinculan a los países del Mercosur con los de la CAN: Argentina-Perú, Argentina-Colombia, Argentina-Venezuela, Argentina-Ecuador, e incluso el nuevo acuerdo Brasil-CAN de agosto de 1999.

En cambio, los acuerdos de última generación, se basan en una progresión lineal y automática de preferencias arancelarias crecientes para llegar a arancel cero y constituir una zona de libre comercio entre las partes signatarias, que abarca el 90% ó más del universo arancelario de los países miembros. Otros dicen el 90% ó más del comercio; en este aspecto, entiendo que hay que sumar ambas cosas, ya que lo que es comercio hoy puede no serlo mañana, y una posición arancelaria que hoy genera fuertes corrientes comerciales puede no generarlas mañana. En este campo, los ejemplos más cercanos son los acuerdos Mercosur-Chile y Mercosur-Bolivia.

avances, las trabas para-arancelarias no sólo no han sido desmanteladas, sino que se crean cada tanto, mediante esfuerzos imaginativos dignos de mejor causa, y se transforman en un obstáculo para el desarrollo de lo que -en términos globales- es uno de los emprendimientos de integración más exitosos que se han llevado adelante en estas tierras del sur.

En un estadio intermedio, y exitoso, se encuentra la zona de libre comercio que están creando el Mercosur y Chile, mediante un sistema de desgravación arancelaria lineal y automática, cuya meta es el 1 de enero de 2004.

Digamos pues, que crear una zona de libre comercio en nuestra América no sólo es posible, sino que existen ejemplos concretos de logros cuasi alcanzados o iniciativas que cuentan con buenas posibilidades de éxito.

Para ello, es necesario identificar posibles obstáculos y focos de tensión en el proceso de integración comercial entre los países del Mercosur y de la Comunidad Andina de Naciones. En este marco, se podría señalar la necesidad de un régimen de origen de las mercaderías en común; éste ha sido un escollo por más de tres años de negociaciones entre ambos bloques, y un punto sobre el cual no ha habido acuerdo posible, por el momento.

Otro punto importante de desencuentro natural es la diferente importancia que cada bloque otorga al "Patrimonio Histórico". Esto es, a las preferencias arancelarias otorgadas en los respectivos acuerdos bilaterales entre los países. Y ello es así porque aproximadamente el 80 % de las exportaciones de la CAN hacia el Mercosur se canalizan mediante estas preferencias arancelarias, y sólo el 20 % de las exportaciones del Mercosur hacia la CAN utilizan las preferencias concedidas por los Estados de la Comunidad Andina.

Otro aspecto a tener en cuenta es que la CAN cuenta con un tribunal permanente para la solución de controversias, lo cual es garantía para los países más pequeños. En el Mercosur, en tanto, si bien el Protocolo de Solución de Controversias de Brasilia data de 1991, recién en 1999 vieron la luz los dos primeros laudos arbitrales.

Esbozado así, rápidamente, el proceso de integración comercial entre el Mercosur y la CAN se ha mostrado incapaz de superar algunos de los obstáculos que hemos señalado. Sin embargo, es necesario tener en cuenta que en la región se desarrolla un entramado de acuerdos de preferencias comerciales entre los distintos países, que no pueden ser ignorados, ya que inciden significativamente en los flujos comerciales entre los países de la región (cuadro N° 1).

Cuadro N° 1.

Escenarios integración Mercosur-CAN – HIPÓTESIS I

Esta hipótesis no contempla una incorporación de Chile como Miembro Pleno del Mercosur hasta fines del 2001. El Mercosur con el que negocia la CAN tiene un Arancel Externo Común conocido y previsible. En este escenario se plantean diversos sub-escenarios:

- ✓ *Acuerdo Brasil-CAN: firmado el 16-8-99 vigente hasta el 15-8-2001; duración 2 años. Acuerdo de preferencias arancelarias fijas, que conserva un alto grado de bilateralismo; este acuerdo está lejos de ser una zona de libre comercio*
- ✓ *Negociación Argentina-CAN: las primeras reuniones ya fueron realizadas en Montevideo en la última semana de septiembre de 1999 y en Buenos Aires durante el mes de octubre de 1999. Se trata de alcanzar un acuerdo similar al recientemente firmado entre la CAN y Brasil, también sobre la base de preferencias fijas. Este acuerdo facilitaría la convergencia hacia una zona de libre comercio entre ambos bloques. Mientras tanto se prorrogaron los actuales acuerdos bilaterales que tiene Argentina con Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela hasta el 31-3-2000 para permitir el avance de las negociaciones entre Argentina y la CAN como bloque.*
- ✓ *Uruguay-CAN: El nuevo gobierno puede optar por negociar con la CAN, o por prórrogas sucesivas de los actuales convenios bilaterales, o bien elaborar un convenio "puente" similar a Brasil-CAN, o Argentina-CAN, hasta el 15-8-2001.*
- ✓ *Paraguay-CAN: Probablemente acuerden prorrogar los convenios bilaterales hasta que tome cuerpo una negociación sobre la zona de libre comercio.*
- ✓ *Acuerdo Bolivia-Mercosur: acuerdo vigente para la constitución de una zona de libre comercio. Esta es una buena iniciativa que sí puede y debiera integrarse en la futura zona de libre comercio entre Mercosur y CAN.*
- ✓ *Negociaciones Mercosur-CAN: Estas negociaciones podrían comenzar a partir de la firma del Convenio "puente" entre Argentina-CAN, es decir a partir de abril del 2000.*

Escenario Mercosur-CAN – HIPÓTESIS II

Esta hipótesis considera el inicio de una negociación, durante el 2000, para la incorporación plena de Chile al Mercosur. Ello implicará un esquema incierto del futuro arancel externo común (AEC) del Mercosur, en razón de la diferencia de niveles arancelarios promedio de Chile y el Mercosur, y de diferencias en las estructuras arancelarias de uno y otro.

En esta hipótesis tenemos el arancel externo común de la CAN –con "waivers" para Bolivia y Perú-, de características y niveles similares al del Mercosur, aunque con muchos menos niveles; por otro lado, un nuevo arancel externo común del Mercosur que es una incógnita debido a esta eventual negociación con Chile. Este escenario, a no dudarlo, podría demorar la negociación de una zona de libre comercio entre el Mercosur y la Comunidad Andina de Naciones.

Ante esa situación, podríamos argumentar que, habiendo fracasado el intento original de crear de un solo trazo una zona de libre comercio entre el Mercosur y la CAN, hemos optado con pragmatismo por una ruta más lenta, pero más segura. Resulta evidente, al mismo tiempo, que si observamos lo que me he permitido llamar sub-escenarios de este gran rompecabezas, una primera lectura nos daría quizá la impresión que cada sub-escenario tiene vida propia y que no hay un director de escena que esté coordinando la compleja obra de integración.

Por otro lado, el fracaso de la reunión de la OMC en Seattle suma un nuevo componente a tener en cuenta en este proceso; aún cuando evaluar cuál puede ser su impacto en la integración de América Latina sea una tarea incierta.¹⁵

Es claro que la realidad de este mundo globalizado nos obligará a converger más temprano que tarde. No debemos, entonces, sorprendernos que tengamos que hacer, quizás en medio año, lo que no hicimos desde 1996.

¹⁵ Sin perjuicio de esta dificultad, es posible decir que el fracaso de Seattle no puede tener un efecto neutro sobre la integración de América Latina. Así, es dable observar algunos elementos que parecen haber sido originados en el fracaso apuntado.

Uno de ellos, a título de ejemplo para seguir con atención, podría ser la aceleración de las negociaciones bilaterales entre Brasil y México. A principios de febrero de 2000, en México D.F., las delegaciones oficiales de los dos países más grandes de América Latina, ambos miembros plenos de la ALADI, iniciaron discusiones muy serias, comenzando por el sector automotriz de vital importancia para ambas naciones. La próxima ronda, al escribir estas líneas, será en Brasilia, en el mes de marzo; siguen en la discusión sectores tan importantes como la electrónica y la petroquímica.

Los antecedentes para evaluar lo que significa este pacto bilateral en ciernes, está en la abrupta ruptura a fines de 1997, generada por Brasil a instancias de su sector privado, de las negociaciones Mercosur-México. México, integrante del NAFTA, con una fuerte orientación de su comercio exterior hacia los Estados Unidos, y Brasil, con su objetivo de liderar América del Sur, tenían – aparentemente- pocos intereses en común.

Pero ocurrieron tres cosas que modificaron sustancialmente esta situación: Brasil observó como Uruguay y Paraguay, primero, y la Argentina después, pactaban con México. Luego, en enero de 1999, ocurrió la devaluación brasileña, y Brasil empezó a mirar sus mercados competidores con otros ojos (los de un Real ochenta por dólar). Finalmente, el fracaso de Seattle. Sin importar -para nuestro análisis- los elementos de la política interna de los Estados Unidos que allí jugaron (Clinton/gremios), el fracaso de Seattle implica para los latinoamericanos que siguen de cerca el tema de las negociaciones, un debilitamiento temporario de la potencia hegemónica. Brasil ve su oportunidad; México se siente, por un tiempo, más libre.

Hay también en la práctica, por los factores apuntados y por otros que no hay espacio aquí para analizar, una sutil fluctuación hacia el viejo bilateralismo; y no iniciado por Brasil. Cuando la Argentina negoció con México fuera del Mercosur -luego de la apuntada ruptura de las negociaciones entre Mercosur y México- abrió la caja de Pandora. Por otro lado, Seattle, paradigma de la negociación multilateral, fracasó, y esta señal fue rápidamente captada por las Cancillerías y por los operadores.

Hemos entrado en un interregno del doble discurso: multilateralismo en lo declamativo, negociaciones de menos actores en la realidad de la Integración. Es difícil no obstante, o al menos lo parece, apartarse por mucho tiempo de una realidad que es esta: el Mundo hoy funciona en bloques; solos somos menos que nada. La Real Politik y las flaquezas humanas están jugando hoy una peligrosa partida.

CAPÍTULO V

IMPACTOS AMBIENTALES DE LOS CAMBIOS EN LA ESTRUCTURA EXPORTADORA DE LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE¹⁶

por Marianne Schaper

1. Introducción

A fines de los años ochenta y comienzos de los noventa, una gran mayoría de los países de América Latina y el Caribe iniciaron un proceso de reformas macroeconómicas profundas, caracterizado por una estrategia de desarrollo orientada hacia los mercados externos, con una asignación de recursos determinada principalmente por el mercado y con una fuerte reducción del Estado en las actividades productivas de los países.

Se partía de la base que la nueva estrategia de apertura comercial estaba destinada a producir cambios en el uso de los recursos productivos a través de las variaciones en los precios relativos, actuando sobre la reasignación de recursos según ventajas comparativas, y llevando a las economías hacia un nuevo modelo de crecimiento liderado, fundamentalmente, por las exportaciones. Se buscaba con ello garantizar el camino hacia el crecimiento económico de largo plazo, aumentando la eficiencia y la competitividad de las economías, así como una distribución del ingreso más equitativa.

No cabe duda que las políticas de apertura, que en la mayoría de los países se iniciaron hacia fines de la década de los años 80 o principios de los 90¹⁷ alteraron el curso del proceso de crecimiento, el perfil exportador y con ello también el medio ambiente. Tal como se señala en la literatura (Grossmann y Krueger, 1993) el impacto ambiental de las transformaciones en la estructura exportadora puede haber ocurrido esencialmente a través de tres efectos:

- *Efecto escala*: se refiere a lo que la simple intuición de los grupos ambientales proclama. Es decir, si el comercio y las inversiones crecen, ello causará una expansión de las actividades económicas, y si la naturaleza de estas actividades permanece sin cambio, el volumen total de la carga de contaminantes que el ecosistema debe soportar también crecerá.
- *Efecto composición*: se refiere a los cambios en la estructura productiva sectorial como consecuencia de las reformas. Es decir, con la apertura de las economías y las reformas

* Investigadora de CEPAL.

¹⁶ Se resumen los principales resultados de un estudio más amplio realizado en el marco del proyecto de CEPAL “Crecimiento, empleo y equidad: América Latina y el Caribe en la década de los años noventa”.

¹⁷ Con excepción de Chile, que inició sus reformas en 1974.

de liberalización, los países tienden a reasignar sus recursos en función de sus ventajas comparativas, con lo cual tienden a especializarse en sectores que pueden tener mayor o menor incidencia sobre el medio ambiente. En el caso de muchos países de la región esto significó un estímulo a la inversión, producción y exportación de industrias intensivas en recursos naturales.

- *Efecto progreso técnico*: Se refiere a los cambios que pueden ocurrir en los procesos productivos por la incorporación o no de nuevas tecnologías. Está muy vinculado con la intensidad ambiental, es decir, con la carga ambiental o el volumen de contaminación por unidad producida.

Para abordar cada uno de estos “efectos” durante el período 1980 y 1995 en los nueve países seleccionados¹⁸, se privilegió el análisis de las corrientes comerciales en función de sus características ambientales. Desde esa perspectiva, interesaba indagar específicamente el comportamiento de las exportaciones de industrias ambientalmente sensibles o “sucias” y la evolución de las exportaciones en función de la intensidad del uso de recursos naturales y de su contenido tecnológico.

2. Las transformaciones en la estructura exportadora

Al recorrer las transformaciones que ocurrieron en el sector exportador durante el período 1980 y 1995, se constata que los nueve países estudiados presentan varios denominadores comunes:

- la liberalización comercial se erigió como una señal poderosa del proceso de asignación de recursos y, en consecuencia, se cuenta entre las principales políticas que orientaron la reestructuración productiva y exportadora en todos los países;
- los resultados nos sugieren que la estructura exportadora de América Latina y el Caribe que emerge en los años 90 es ambientalmente más vulnerable que la de los años 80;
- los problemas de contaminación y deterioro ambiental parecen haberse agudizado en todos los países, pero por distintas vías y con distinta intensidad.

2.1. Efecto escala

Una variable que proporciona una aproximación a la expansión de la actividad económica es el *volumen de exportación*. La información sobre la evolución de las exportaciones en términos de volumen (toneladas) puede ser útil como *proxy* para estimar el impacto físico de la actividad exportadora dentro del sector. Habrá que tener en cuenta que se agrega una

¹⁸ México, Costa Rica, Jamaica, Colombia, Perú, Brasil, Argentina, Bolivia y Chile

amplia gama de productos, cada uno de los cuales presenta muy diversos impactos ambientales¹⁹.

Se constata que durante el período 1980-1995, el volumen exportado proveniente de sectores con reconocido impacto ambiental, tales como los productos primarios y los productos provenientes de industrias sucias, se ha multiplicado tres o más veces en la mayoría de los nueve países. Esto plantea interrogantes en torno a la carga que los ecosistemas de los países deben soportar. Es decir, en la medida que surgen fuerzas económicas internas que llevan a los países a una tasa de explotación de sus recursos ambientales mayor que su ritmo natural de regeneración, se estaría vulnerando la continuidad misma de la base productiva.

2.2. Efecto composición

La evolución de la composición del aparato exportador da señales de que la reasignación de recursos tendió a guiar a la mayoría de los países, con la excepción de México, hacia una especialización más intensiva en recursos naturales.

En este contexto cabe mencionar que las ramas manufactureras basadas en recursos naturales, productoras de bienes industriales intermedios altamente estandarizados, como son el hierro y acero, los productos petroquímicos, los minerales no ferrosos, la celulosa y el papel, el cobre, y el aluminio, lograron un mejor desempeño relativo durante el período analizado.

Se trata, además, de industrias que, según la clasificación del Banco Mundial (Low y Yeats, 1992) son consideradas como ambientalmente sensibles o “sucias”. Éstas están compuestas por 40 rubros, a tres dígitos de la CUCI²⁰, donde los gastos en control y reducción de la contaminación fueron mayores al 1% del total de ventas realizadas en 1988 en Estados Unidos.

A continuación se ilustran los rubros de la CUCI, Revisión 1, que forman parte de este grupo de productos:

Industrias Ambientalmente Sensibles

CUCI Rev. 1	Descripción	CUCI Rev. 1	Descripción
251	Pulpa y desperdicio de papel	677	Alambre de hierro o acero
332	Prod. Derivados del petróleo	678	Tuberías de hierro o acero
512	Productos químicos orgánicos	679	Accesorios tub. hierro o acero
513	Productos químicos inorgánicos	681	Plata y platino
514	Otros prod. químicos inorgánicos	682	Cobre
515	Materiales radioactivos	683	Níquel

¹⁹ Por lo tanto, un mayor volumen de exportación no necesariamente implica un mayor deterioro ambiental; esto dependerá fundamentalmente de la explotación que se haga de los recursos naturales (es decir, de la sustentabilidad de su uso).

²⁰ Clasificación Uniforme de Comercio Internacional.

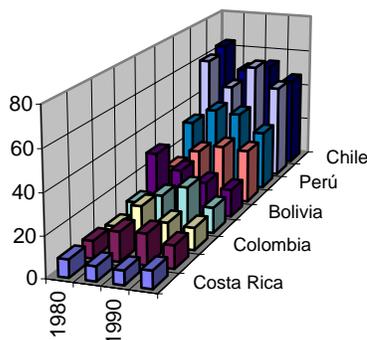
521	Alquitrán mineral	684	Aluminio
561	Abonos manufacturados	685	Plomo
599	Insecticidas, fungicidas, etc.	686	Zinc
631	Chapas y maderas terciadas	687	Estaño
632	Manufacturas de maderas, n.e.p.	688	Uranio
641	Papel y cartón	689	Otros minerales no ferrosos
642	Artículos de pulpa, papel y cartón	691	Piezas estructurales acabadas
661	Cal, cemento y otros mat. constr.	692	Envases de metal para transp.
671	Hierro en bruto	693	Artículos de alambre y cercas
672	Lingotes de hierro o acero	694	Clavos, pernos, tuercas, etc.
673	Barras de hierro o acero	695	Herramientas
674	Planchas de hierro o acero	696	Cuchillería
675	Flejes de hierro o acero	697	Enseres domésticos
676	Rieles de hierro o acero	698	Manufac. metales comunes, n.e.p.

Fuente: Low-Yeats (1992)

La figura 1 ilustra la participación que ha tenido este grupo de industrias en las exportaciones totales de los nueve países desde 1980 a 1995. Llama la atención que Chile y Jamaica son los países con mayor participación de este grupo de industrias en el total exportado. En Chile se debe a la alta participación del cobre en las exportaciones totales (30.1 % en 1995) y en Jamaica debido a la alta participación del rubro de los productos químicos inorgánicos en las exportaciones totales (46.2% en 1995).

Cabe señalar que la evolución de la estructura exportadora del Brasil registra una clara y creciente especialización en el grupo de industrias sucias²¹. En todos los demás países, la contribución de este grupo de industrias en el total exportado tiende a aumentar en los años ochenta, para luego disminuir en los noventa.

Figura 1
Participación del grupo de “productos ambientalmente sensibles”
en las exportaciones totales de los países seleccionados



Fuente: Badecel, CEPAL

²¹ Hay que destacar, sin embargo, que varias de las grandes empresas que operan en estos rubros en el Brasil tienen certificación ISO 14000 (sobre todo en petroquímica y papel y celulosa), lo cual podría estar reduciendo el impacto negativo sobre el medio ambiente.

2.3. Efecto tecnología

El contenido tecnológico de los productos exportados, que por lo general se asimila como un indicador de menor intensidad contaminante, tiende a disminuir en todos los países, salvo en México. Esta constatación es también respaldada por la evolución del índice de especialización tecnológica²², que tiende a disminuir en todos los países, con excepción de México, donde no solo aumenta, pero también supera la unidad.

Las categorías de productos que emergen en la mayoría de los países con mayor potencial exportador hacia los mercados de la OCDE, tanto por el grado de especialización que alcanzan en la estructura exportadora, como por el dinamismo que los caracteriza en los mercados importadores, son las industrias nuevas intensivas en trabajo con bajo y mediano contenido tecnológico y en menor medida las semimanufacturas agrícolas y las industrias nuevas intensivas en capital con bajo contenido tecnológico. Es interesante notar, sin embargo, que en cinco países (Colombia, Costa Rica, Perú, México y Brasil) emergen con un incipiente potencial exportador las industrias nuevas con contenido tecnológico alto.

3. Algunos indicadores ambientales seleccionados

Los indicadores ambientales en los nueve países muestran grandes diferencias. La pregunta central que surge entonces es ¿a qué se pueden atribuir esas diferencias? Puede ser que las reglas de juego en materia de política ambiental difieran considerablemente en los distintos países. Sabemos que las políticas ambientales juegan un rol central en la adopción de inversiones físicas destinadas a mejoras ambientales o a una redefinición en las prácticas de gestión ambiental. Por otra parte, las leyes, normas, políticas e instituciones con que cuenta un país para proteger su medio ambiente han condicionado la manera en que las políticas de apertura han afectado al medio ambiente.

- *Número de empresas con certificación ISO 14000*

La certificación ISO 14000 da cuenta del buen desempeño de gestión ambiental en la empresa. Se trata de un sistema de cumplimiento voluntario de normas internacionales de gestión ambiental para tratar los impactos ambientales de las operaciones de las empresas. El número de empresas certificadas constituye un interesante indicador de avance ambiental y es muy probable que también coincida con mejores prácticas en el uso de tecnologías limpias.

²² El índice de especialización tecnológica muestra, para un país determinado, la evolución de la contribución de mercado relativa de productos de alta y baja tecnología. Un valor por abajo (arriba) de la unidad indica entonces que la contribución a las exportaciones del país en mercados de alta tecnología es menor (mayor) que su contribución a las exportaciones en los mercados de baja tecnología.

Cuadro 1
Certificación ISO 14000

	Marzo 1995	Dic. 1996	Dic. 1997	Junio 1999
Argentina	1	5	28	63
Brasil	2	6	63	88
Colombia		1	3	3
México		2	11	48
Bolivia			0	0
Costa Rica			2	3
Perú				1
Chile			2	5

Fuente: ISO World

- *Relación entre el valor del mercado ambiental y el PBI de cada país*

Este es un indicador de esfuerzo y la importancia que cada sociedad asigna a la solución de los problemas ambientales. El mercado ambiental está compuesto por el equipamiento, tecnología y servicios ambientales. El cuadro 2 ilustra estas relaciones entre el mercado ambiental y el PBI en algunos países.

Cuadro 2
Mercado ambiental/PIB

1994	
Chile	0.86
Brasil	0.68
Argentina	0.63
México	0.61
Colombia	0.59

Fuente: CESPEDS, México

Si se comparan estas cifras con las que registran los países desarrollados, es evidente que en América Latina esta relación es muy baja. En Suecia, por ejemplo, la relación es de 3.29, en Estados Unidos 2.78 y en Alemania 2.60.

- *Consumo de energía*

En 1994 el consumo per capita de energía comercial en México era cuatro veces más alto que en el Perú y duplicaba el consumo per capita de Brasil.

Cuadro 3
Consumo per capita de energía comercial
(kg de petróleo equivalente)

	1980	1994
México	1464	1561
Argentina	1411	1504
Jamaica	1017	1083
Chile	695	1012
Brasil	595	718
Colombia	501	622
Costa Rica	566	558
Bolivia	320	373
Perú	471	367

Fuente : Banco Mundial (1998)

- *La tasa de deforestación*

En el cuadro 4 se puede observar una estrecha relación entre producción de madera y la disminución promedio anual en la extensión total de bosques. La tasa de deforestación promedio anual entre 1980 y 1995 fue de casi 7% en Jamaica, 2.9% en Costa Rica, casi 1% en Bolivia y de solo 0.16% en Chile. Cabe destacar, que la tasa de deforestación en Chile es baja porque las cifras sobre superficies de bosque no distinguen entre bosque nativo y plantaciones. Por medio del D.L. 701, que subvencionó las plantaciones a partir de 1974, éstas aumentaron de manera significativa, compensando así en parte las pérdidas de bosque nativo que experimentó el país.

Cuadro 4
Tasa de crecimiento promedio anual (1980-1995)
(Porcentajes)

	Producción de madera en rollizos	Extensión total de bosques
Jamaica	24.75%	-6.96%
Costa Rica	2.12%	-2.85%
Bolivia	4.19%	-0.93%
Colombia	1.46%	-0.57%
Brasil	0.26%	-0.57%
Argentina	0.86%	-0.49%
Perú	3.06%	-0.30%
Chile	5.75%	-0.16%
México	1.46%	0.00%

Fuente: Banco Mundial (1998) y elaboración propia

- *Volumen de pesca*

El cuadro 5 ilustra la evolución en producción de pescado en los nueve países, donde el volumen físico (y con ello probablemente el impacto sobre el ecosistema marino) ha sido muy elevado, sobre todo en el Perú y en Chile, aún cuando en casi todos los demás países también se registran altas tasas de crecimiento de ese indicador.

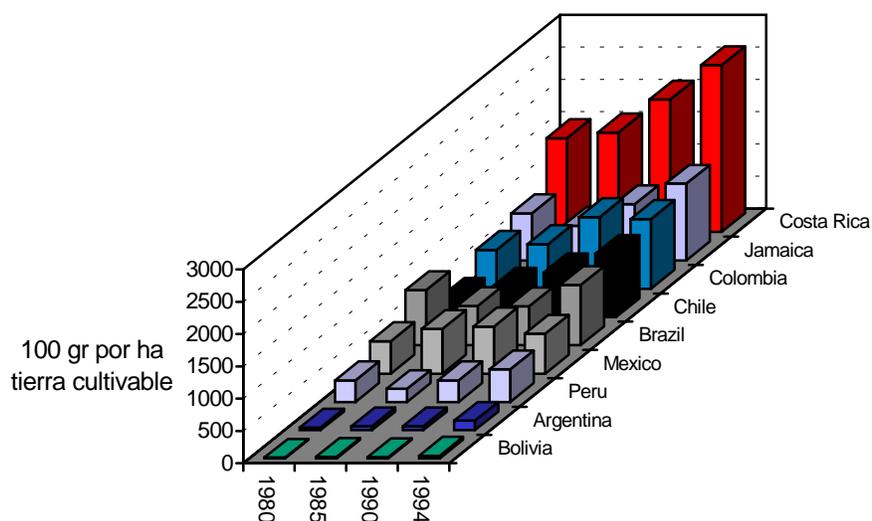
Cuadro 5
Producción de pescado
(miles de toneladas)

	1980	1990	1995
Perú	2709	6875	8943
Chile	2817	5195	7575
México	1223	1401	1357
Argentina	385	556	1149
Colombia	76	128	996
Brasil	808	803	797
Costa Rica	20	18	28
Jamaica	9	11	14
Bolivia	4	7	6

Fuente: Base de datos FAOSTAT

- *Consumo de fertilizantes*

Figura 2
Consumo de fertilizantes



Fuente: Banco Mundial (1998)

Es interesante notar que el consumo de fertilizantes registra niveles particularmente altos en Costa Rica; por otra parte, la tendencia al aumento del consumo es especialmente notoria en Chile y Jamaica. Este indicador probablemente esté relacionado con el aumento en el volumen exportado por el sector agrícola y con la necesidad de aumentar la productividad por hectárea cultivada.

▪ *Cambios en el marco regulatorio e institucional*

El análisis del marco regulatorio/institucional (Acuña, 1999) da cuenta de muchos cambios en la región, pero con distintos grados de progreso en los nueve países analizados.

En los años ochenta, el carácter tradicionalmente atomizado de los reglamentos ambientales tuvo una contraparte institucional muy ineficiente. Se observaba en la mayor parte de los países una superposición de responsabilidades en la aplicación de normas entre distintas instituciones, duplicación de funciones, falta de transparencia y pobre fiscalización en todo el proceso. En los años noventa, y como consecuencia de la racionalización del aparato estatal, la mayor exigencia ambiental en los países desarrollados y una mayor conciencia ambiental nacional y mundial, se mejoraron los programas y legislaciones ambientales, se definieron algunas políticas ambientales, surgieron algunas leyes marco de medio ambiente y se crearon o fortalecieron instituciones ambientales.

Por ejemplo, Argentina, Brasil, Bolivia, Colombia, Costa Rica y México dieron a las autoridades ambientales la más alta jerarquía política, mediante la creación de ministerios o secretarías de medio ambiente. Chile, en cambio, ubicó la autoridad ambiental en la figura de una comisión nacional de medio ambiente. Otros países otorgaron mayor fortaleza a las organizaciones que tenían y Bolivia creó su Ministerio de Desarrollo Sostenible y Medio Ambiente. Cabe destacar que el país que ha registrado uno de los progresos más significativos en su marco regulatorio e institucional es Bolivia, seguido por Chile y Colombia. México y Brasil ya contaban con una estructura bastante avanzada en los años 80, y siguen con la estructura más completa en los años noventa.

Sin embargo, los avances que se registraron en la normativa e institucionalidad ambiental no necesariamente se pueden atribuir a las reformas económicas, a la modernización del estado o a las políticas de apertura de las economías, sino más bien al contexto histórico actual de crecientes exigencias y preocupación ambiental a nivel mundial.

4. Conclusiones

Los resultados del estudio sugieren que no hay una relación mecánica simple entre las políticas de apertura comercial y una mayor protección ambiental. El panorama de enorme heterogeneidad que muestran los indicadores y datos para cada una de las economías nacionales, es un indicio de que la relación es sumamente compleja. Su comportamiento dependerá del sistema institucional del país, de la composición de su comercio, del grado de distribución del ingreso, de la política ambiental efectivamente implementada, de grupos de interés, de la densidad geográfica de la actividad económica, de los niveles de educación de la población y de la elasticidad ingreso de la demanda por calidad ambiental.

Si bien el marco institucional y regulatorio ambiental, que ha dado muestras de importantes avances en casi todos los países, podría contribuir a cautelar al menos en parte, eventuales efectos negativos sobre el medio ambiente, en los hechos prevalece una gran debilidad en cuanto a su real implementación. Sin embargo, el aumento de empresas con certificación ISO 14000 que registran algunos países, arroja señales esperanzadoras en relación al sector privado.

En todo caso, el hecho de que en general el proceso de reasignación de recursos no permitió instalar un patrón de crecimiento sustentable en los países plantea varios desafíos que será necesario enfrentar en la región de América Latina y el Caribe.

En primer lugar, la creciente especialización en industrias intensivas en recursos naturales y la pérdida del peso relativo de las ramas intensivas en el uso de conocimientos tecnológicos, coloca a la región en una situación más vulnerable en términos de las exigencias ambientales que deberá enfrentar en los mercados de los países desarrollados.

En segundo lugar, los países de la región no disponen de grandes márgenes de maniobra para ajustar sus sistemas productivos a las exigencias ambientales de los principales mercados de exportación. La forma cómo ha de alcanzarse esta adecuación guarda una estrecha relación con el tipo de manejo tecnológico y ambiental prevaleciente en los países desarrollados, porque son ellos los que dominan el comercio mundial y exportan la mayor parte de bienes y servicios entre sí. Son por lo tanto, también ellos, los que definen el patrón productivo, tecnológico y ambiental que prevalecerá en el resto del mundo.

En tercer lugar, en la medida que los países de América Latina y el Caribe buscan una mayor y mejor inserción en el comercio internacional y que su patrón de especialización productiva siga las tendencias descritas, esto implicará no sólo mayores inversiones (y costos) en servicios, tecnologías y equipos ambientales, pero también cambios que la región deberá introducir en sus prácticas y regímenes ambientales. No sólo para estar acorde con las exigencias que provienen de los mercados internacionales, pero también para asegurar la continuidad misma de su base productiva.

En cuarto lugar, habrá que insistir en la conveniencia y necesidad de complementar el proceso de apertura con una adecuada política ambiental respaldada por una sólida estructura institucional. Junto con ello será imprescindible formular y ejecutar articuladas políticas económicas, tecnológicas y ambientales que contribuyan a mejorar la competitividad sistémica del aparato productivo y exportador, particularmente de las pequeñas y medianas empresas.

En un contexto de políticas de apertura, en combinación con regulaciones o legislaciones ambientales permisivas, el agente productivo recibirá señales equivocadas de parte de la autoridad, con lo cual tendrá la posibilidad de transferir parte o la totalidad del costo ambiental de sus actividades a otros segmentos de la población²³, sin existir una compensación de por medio, lo que es equivalente a un subsidio para el agente productivo.

²³Es así como la sociedad en su conjunto debe pagar los costos de las externalidades negativas y de las fallas de políticas públicas, en términos, por ejemplo, de enfermedades causadas por contaminación del

Finalmente, el análisis sobre la trayectoria de las exportaciones de un conjunto de ramas, sensibles por su impacto ambiental potencial de sus procesos productivos, debe interpretarse como sugerente y más que nada como una primera aproximación al tema del impacto ambiental. Los resultados presentados necesitan ser complementados con información sobre el desempeño ambiental de empresas específicas, particularmente las pequeñas y medianas, que operan en dichos sectores. Surgen una serie de preguntas al respecto, que podrían ser materia de estudios en el futuro: por ejemplo, ¿de qué manera las empresas han abordado el tema ambiental en su gestión empresarial?, ¿de qué manera son condicionadas por el marco regulatorio? o ¿cómo están enfrentando las crecientes exigencias ambientales en los países desarrollados?

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, G., (1999) "Reformas macroeconómicas en América Latina y el Caribe: su impacto en los marcos regulatorios e institucionales ambientales de nueve estudios de caso" *en prensa*
- Alcorta, L., Peres, W., (1998) "Innovation systems and technological specialization in Latin America and the Caribbean", *Research Policy*, 26, pp. 857-881.
- BID, (1997), "Latin America after a decade of reforms: what comes next?", Thirty-eighth Annual Meeting of the Board of Governors of the IDB and Twelfth Annual Meeting on the Board of Governors of the IIC, Barcelona, Spain
- Banco Mundial, (1998) *World Development Indicators* on CD-ROM, World Bank, Washington, D.C.
- Banco Mundial, (1994) "Chile, managing environmental problems: economic analysis of selected issues", World Bank, Washington, D.C.
- CEPAL, (1997) *CANPLUS, Competitive Analysis of Nations*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- (1996) *Strengthening Development. The Interplay of Macro and Microeconomics*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- (1992) *El comercio de manufacturas de América Latina: Evolución y estructura 1962-1989*, Estudios e Informes de la CEPAL No. 88. Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Santiago de Chile.
- Chudnovsky, D., Porta, F., López, A., Chidiak, M., (1996) *Los límites de la apertura: Liberalización, reestructuración productiva y medio ambiente*, Alianza Editorial, Buenos Aires.
- Cruz, W., Munasinghe, M., Warford, J., (1997) "The Greening of Economic Policy Reform, Volume I: Principles and Volume II: Case Studies", The World Bank Environmental Department and Economic Development Institute.
- Dean, Judith M., (1992) "Trade and the Environment: A Survey of the Literature", en: P. Low (ed.), *International Trade and the Environment*, World Bank Discussion Paper 159, Washington, D.C.
- Edwards, S., (1995) *Crisis and Reform in Latin America, from Despair to Hope*, Oxford University Press, The World Bank, Washington, D.C.
- Ekins, P., Folke, C., Costanza, R., (1994) "Trade, environment and development: the issues in perspective", *Ecological Economics*, Vol. 9, No. 1, enero, pp. 1-12.
- FAO, (1997) *FAOSTAT Statistical Database*, FAO, Roma.
- Grossman, G., Krueger, A., (1993) "Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement", en: Garber, P. (ed.), *The Mexico-US Free Trade Agreement*, The MIT Press, Cambridge, MA.
- Lopez, R., (1997), "Protecting the 'green' environment in a context of fast economic growth: the case for demand-based incentives", University of Maryland at College Park.

aire o por una excesiva exposición a agrotóxicos, de pérdida de tierra cultivable por erosión del suelo, o descenso en el potencial pesquero por contaminación de las aguas, o reducción del potencial turístico debido a la destrucción de bellezas naturales, etc.

- Low, P., (1992) "Mini-symposium: Trade and the Environment - Editorial Introduction", *The World Economy*, Vol. 15, No. 1, enero, pp.101-105.
- Low, P. y Yeats, A., (1992) "Do 'Dirty' Industries Migrate?", en: P. Low (ed.), *International Trade and the Environment*, World Bank Discussion Paper 159, Washington, D.C.
- Lucas, R., (1994) *International Environmental Indicators: Trade, Income and Endowments*, Institute for Economic Development Discussion Paper Series No. 46, Boston University, julio.
- Mandeng, O., (1991) "Competitividad Internacional y Especialización", *Revista de la CEPAL*, No. 45, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), pp. 25-42.
- Naciones Unidas, (1997) *United Nations Statistical Yearbook*, Forty-first issue, CD-ROM, United Nations, New York.
- Naciones Unidas, (1996) *Indicators of Sustainable Development, Framework and Methodologies*, United Nations, New York.
- OCDE, (1997), "Globalisation and Environment: Preliminary perspectives". OECD Proceedings, Paris.
- Panayotou, T., Hupé, K., (1996), "Environmental impacts of structural adjustment programmes: synthesis and recommendations", HIID, Cambridge, Ma
- Ramos, J., (1997) "Un balance de las reformas estructurales neoliberales en América Latina", *Revista de la CEPAL*, No. 62, Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), agosto, pp. 15-38.
- Reed, D., (1996), "Structural adjustment, the environment, and sustainable development" Earthscan, London.
- Rodrik, D., (1996) "Understanding economic policy reform", *Journal of Economic Literature*, Vol. XXXIV, Marzo, pp. 9-41.
- Sorsa, P., (1994) "Competitiveness and environmental standards: some exploratory results", Policy Research Working Paper 1249, World Bank.
- World Resources 1998-99, publicación conjunta de The World Resources Institute, the United Nations Environment Program, the United Nations Development Program, y the World Bank, Oxford University Press.

CAPÍTULO VI

A MODO DE CONCLUSIÓN

Por Nicolás J. Lucas y Daniel E. Ryan

Como se señalara en la Introducción, esta Iniciativa tiene por objetivo generar un diálogo político regional sobre comercio y medio ambiente que posibilite diseñar los lineamientos de una agenda regional sobre el tema. En este marco, este documento es un primer aporte que pretende, fundamentalmente, subrayar la necesidad de este diálogo y plantear algunos primeros insumos para este proceso.

De las contribuciones de los diferentes autores a este documento, se puede claramente deducir que la relación comercio y ambiente presenta amenazas y oportunidades para los países de la región, tanto en el ámbito multilateral como regional. Por lo tanto, desarrollar una estrategia que permita potenciar las oportunidades y contener las amenazas es conveniente para nuestros países tanto en el marco del proceso de integración regional, como también en el marco más amplio de las negociaciones multilaterales. En uno y otro caso, no se pueden ignorar las vinculaciones entre comercio y ambiente, y es clara la necesidad de generar una actitud pro-activa en los países de la región al respecto.

Esto adquiere una importancia significativa si tenemos en cuenta la posibilidad cierta de profundización del proceso de integración comercial regional. En este sentido, es probable que el 90% de los flujos comerciales actuales en la región circulen libremente para el año 2005. Si a ello se agrega el perfil de la estructura exportadora de los países de la región, basado, fundamentalmente, en la explotación intensiva de los recursos naturales, es posible que se expandan las áreas de interacción entre ambiente y comercio, y se intensifiquen las situaciones de conflicto como las posibilidades de beneficios mutuos.

En este escenario, un diálogo regional, amplio y significativo, se plantea como un paso necesario para identificar intereses comunes y discutir posibles cursos de acción compartidos, como así también para plantear posibles ejes de tensión y evaluar formas de contención y resolución. Un avance en esta dirección, fortalecerá a nuestros países tanto individual como colectivamente.

En vista a este objetivo, este documento ha intentado plantear algunos primeros insumos como contribución a este diálogo. Insumos que de ninguna manera agotan el abanico de temas o aspectos posibles a tener en cuenta en el proceso de discusión de una agenda, como por ejemplo, la dimensión social de la liberalización comercial y de la protección ambiental. Es claro, que en la conformación de la agenda hay que tener presente que, tanto la preocupación por la apertura de los mercados como por la calidad del ambiente, se justifican en cuanto sean conducentes a la satisfacción de las necesidades sociales, económicas y ambientales de los habitantes -presentes y futuros- de la región.

Atento a ello, es necesario señalar la importancia de profundizar las tareas de investigación, tanto en el ámbito nacional como regional, para identificar y evaluar las amenazas y oportunidades que existen para los países de la región respecto de la liberalización comercial, el ambiente y el desarrollo sustentable. Un proceso de diálogo político necesita ser “alimentado”. La posibilidad concreta de avanzar en la construcción de una agenda regional significativa y viable depende, en parte, del nivel y calidad de información y análisis de que dispongan los actores.

LISTA DE PARTICIPANTES DE ESTA INICIATIVA

ARGENTINA

Miguel Angel Hildmann

Dirección Gral. de Asuntos Ambientales - Ministerio de RR.EE., Comercio Internacional y Culto

Mauricio López Dardaine

Cámara de Exportadores de la Rep. Argentina

Daniel E. Ryan

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN)

BOLIVIA

Juan Carlos Chávez

Instituto Prisma

BRASIL

Antonio H. Benjamín

Instituto "O Direito por um Planeta Verde"

Carlos Marcio Cozendey

Ministerio de Relaciones Exteriores

Angelo Albiero Filho

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)

Fausto Guilherme Longo

Federação das Indústrias do Estado de São Paulo (FIESP)

CHILE

Hernán Blanco

Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA)

Nicola Borregaard

Centro de Investigación y Planificación del Medio Ambiente (CIPMA)

Rodrigo Calderón Salinas

Comisión Nacional del Medio Ambiente

Marianne Schaper

CEPAL

ECUADOR

María Amparo Albán

Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA)

Lucía Burgos Salvador

Ministerio de Medio Ambiente

Marcel Feraud Vivar

Subsecretaría de Desarrollo Sostenible - Ministerio de Medio Ambiente

Giovanni Ginatta

Economista

Mark Kenber

Fundación Natura

Nicolás J. Lucas

Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA)

Arturo Mora

Centro Ecuatoriano de Derecho Ambiental (CEDA)

PERU

Ada Alegre Chang

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental (SPDA)

José Antonio de la Puente

Ministerio de Industria, Turismo, Integración y Negociaciones Comerciales Internacionales

SUIZA

Miguel Jiménez-Pont

Centro Internacional para el Comercio y el Desarrollo Sostenible (ICTSD)