

Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto. No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

© 1999, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales.

LATIN AMERICAN TRADE NETWORK (LATN)

La Red Latinoamericana de Comercio Internacional apoyada por el IDRC (Canadá)



Programa de Estudios
sobre Instituciones
Económicas Internacionales

Research Program
on International
Economic Institutions

EL MEDIO AMBIENTE EN LOS ACUERDOS REGIONALES: ¿PRECEDENTES O HECHOS AISLADOS?

CLAUDIA SCHATAN (*)
CEPAL/ MEXICO

Los países de América Latina (AL) han experimentado una relación de deterioro entre el medio ambiente y el comercio durante las últimas cuatro décadas debido, principalmente, al uso no sustentable de los recursos naturales. Esto es el resultado no sólo de la especialización exportadora y/o del uso de técnicas de producción inadecuadas, sino también de una baja valuación e incompleta internalización del medio ambiente.

Al mismo tiempo, la era de negociaciones comerciales sin la incorporación del tema del medio ambiente de una u otra manera está llegando a su fin. El objetivo de este Brief es brindar un breve perfil de los problemas ambientales de AL, revisando los precedentes que pueden proporcionar el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), el Tratado de Libre Comercio Chile-Canadá (TLCCC) y el Mercosur en el desarrollo de la agenda ambiental en la Organización Mundial de Comercio (OMC).

PERSPECTIVAS EN JUEGO

El desarrollo sustentable es aquél que busca satisfacer las necesidades del presente sin comprometer las de las generaciones futuras. Por ello, la relación entre comercio y medio ambiente (MA) es un tema de agitada controversia tanto a nivel regional como internacional. Existe una amplia gama de posturas en esta discusión, ocupando los extremos aquellas que postulan únicamente la preservación del libre intercambio comercial o la protección de la ecología.

Desde la perspectiva de los exportadores, existe el temor de que las acciones "verdes" puedan ocultar medidas proteccionistas, minando así el bienestar que el libre comercio debe proporcionar. Por otro lado, la liberalización del comercio entre el Norte y el Sur genera preocupación sobre la ausencia de valoración e incompleta internalización del MA que prima en los países en desarrollo (PED). La expansión del comercio en estas condiciones puede empeorar la contaminación del aire y el agua, afectando negativamente el MA global. Asimismo, la expansión comercial podría causar una destrucción ambiental más rápida en el Sur que en el Norte, debido a la diferencia de capacidad institucional para definir derechos de propiedad así como para crear, vigilar y hacer cumplir las leyes ambientales.

Finalmente, entre estos polos se encuentran enfoques que conciben una mayor compatibilidad entre comercio y MA, destacando incluso que la apertura comercial puede tener un efecto positivo en materia ecológica (i.e., el mayor ingreso resultante del aumento de exportaciones puede dar lugar a mayores inversiones en tecnología ambiental y a una especialización productiva diferente, no agresiva para el MA).

PROBLEMAS AMBIENTALES BÁSICOS DE AL

En AL las empresas enfrentan costos ambientales más bajos que en las naciones industrializadas debido no sólo de la relativa abundancia de recursos naturales y la capacidad de absorción de la contaminación, sino también a la laxitud de las normas y a la baja capacidad de sanción ante su incumplimiento *-enforcement-*. Existe así el riesgo de atraer actividades contaminantes, creando los llamados "paraísos de contaminación".

Las condiciones sociales y, particularmente, la pobreza no han ayudado al MA, debido a la presión que ejercen sobre la tierra y los bosques. Uno de los problemas más agudos en la región es la rápida deforestación. Este fenómeno ha tenido efectos negativos como la amenaza a la rica biodiversidad, la erosión de los suelos y la sedimentación de las cuencas acuíferas.

Entre las principales causas de deforestación se encuentran:

- la concentración de la actividad económica y exportadora en unos pocos productos agropecuarios;

- la especialización en productos de exportación cuyos precios internacionales en baja imponen una desventaja comparativa;
- la falta de normas y leyes ambientales adecuadas y su limitada aplicación.

La baja calidad del agua es otro problema relevante. El acceso a los servicios sanitarios es aún limitado, con consecuencias negativas para la calidad del agua y las condiciones de salud de la población en general.

Si bien el aire sufre una presión mucho menor que en los países industrializados debido a la menor actividad fabril y de transporte, la aglomeración urbana, la expansión del transporte y el mayor uso de energía eléctrica por habitante ubican a algunas de las ciudades de América Latina entre las más contaminadas del mundo.

LAS EXPORTACIONES Y EL MA

La mayor parte de las exportaciones de la región siguen siendo intensivas en recursos naturales. En los países más pequeños se concentran además en el rubro alimentario. Por ende, la presión sobre la utilización del suelo y los bosques aún no ha cesado, a pesar de verificarse cierta diversificación exportadora. En los países más grandes las exportaciones han tendido a especializarse en *commodities* también intensivas en recursos naturales. Se destacan los sectores de metales no ferrosos, siderurgia, celulosa y papel, química y petroquímica.

Algunas de los factores ambientales nacionales e internacionales que agravan el problema ecológico en la región son:

- la orientación de la mayor parte de los esfuerzos científicos y tecnológicos a nivel mundial a la resolución de los problemas de biodiversidad y deforestación, sin tomar en consideración las condiciones económicas y sociales involucradas en el deterioro de esos recursos en AL;
- la poca atención destinada a los problemas ecológicos generados por la industria en los países de la región;
- la limitada aplicación del marco regulatorio para proteger el MA debido tanto a la falta de recursos y de entrenamiento del personal como a la reticencia de los agentes económicos a acatarlo. La regulación es percibida como un costo adicional y no como un medio para mejorar el bienestar o la competitividad;
- la adopción de mejoras tecnológicas "verdes" en el proceso de producción sólo por parte de las grandes corporaciones internacionales, ya que solo ellas cuentan con altos estándares ambientales en sus países de origen (especialmente si este origen es la OCDE) y con recursos para financiar inversiones "limpias", mientras las pequeñas y medianas empresas quedan cada vez más rezagadas en el cuidado del MA;
- la lentitud de las mejoras tecnológicas dirigidas a lograr una producción agropecuaria sustentable *vis-a-vis* los avances experimentados en el sector manufacturero.

	NAFTA (1994)	TLCC (1997)	MERCOSUR (1994)
Canales de cooperación	Consejo (formado por los Ministros del MA). Secretariado. Comité Público Consultivo Conjunto.	Consejo (formado por los Ministros del MA). Secretariados Nacionales (SN) Comité Público Consultivo Conjunto.	Subgrupo de MA formado por funcionarios de cada país (Subgrupo 6).
Autoridades de aplicación y campo de acción	Entidad supranacional. Su misión es dar apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo, a los Comités y a los grupos establecidos por el Consejo. No existe un Comité Conjunto de Arbitraje. El Secretariado puede llevar a cabo estudios independientes, si son aprobados por dos tercios de ese Consejo.	Entidades Nacionales. Su misión es dar apoyo técnico, administrativo y operativo al Consejo, a los Comités y a los grupos establecidos por el Consejo. El Comité conjunto de Arbitraje apoya a los SN en la protección necesaria de la información recibida. Esta información podría identificar a la persona u organización no gubernamental que haya presentado una demanda. Los SN sólo pueden seguir las instrucciones del Consejo.	Ministerios de cada país. Los jefes de Delegación en el Subgrupo representan a los Ministerios de MA que firman las propuestas que luego elevan al Grupo Mercado Común. No existe un consejo ambiental especial con el carácter de Consejo Mercosur o similar.
Mecanismos de vigilancia	La CCA puede imponer una multa por el incumplimiento recurrente de la ley ambiental, y sanciones comerciales (o la suspensión de los beneficios del TLC) si no se paga la multa. La CCA puede poner en práctica un Plan de Acción o imponer una multa directamente en el caso de México y los Estados Unidos, pero no en el caso de Canadá.	La CCA puede imponer una multa por las mismas razones que el TLCAN pero no puede aplicar sanciones comerciales (o la suspensión de los beneficios del TLC). Puede ponerse en práctica un Plan de Acción o imponerse una multa si se presenta el caso ante las Cortes de Justicia de la parte transgresora.	No se han aplicado ningún tipo de sanciones debido a que el Subgrupo no tiene capacidad de sancionar el incumplimiento de las normas.
Definición de las normas ambientales	Se toma la legislación vigente al momento de la firma el acuerdo.	Chile tiene un plazo de adaptación de la ley ambiental hasta junio de 1999. A partir de entonces se aplicará la ley ambiental 1994.	Se está negociando un Protocolo sobre MA.

El uso de tecnologías apropiadas puede reducir la presión sobre los recursos naturales. También influirá positivamente la diversificación de las exportaciones hacia bienes tecnológicamente más sofisticados o hacia el rubro servicios.

EL MA EN LOS ACUERDOS DE COMERCIO

La tensión entre el MA y el comercio aún persiste en el ámbito multilateral. Muchos medio-ambientalistas se resisten a aceptar una nueva ronda o demandan la realización de un estudio previo del impacto ambiental. Otra fuente de tensión resulta de su posible participación en los paneles de solución de disputas de la OMC.

Algunos acuerdos regionales están sirviendo como laboratorio para suavizar la tensión. Siguiendo la visión optimista de la re-

lación comercio/MA, esos acuerdos pueden respaldar a los gobiernos en la aplicación de la legislación ambiental. También pueden ayudarlos a mejorar el marco legal y las normas ambientales en forma más efectiva. Resulta ilustrativo el caso de México, donde la cooperación brindada por sus socios del TLCAN permitió mejoras institucionales en el área ambiental.

A continuación se analizan tres acuerdos regionales con componentes de MA pero con diferentes formas de encarar la cooperación.

TLCCAN

El TLCAN muestra una solución de compromiso, en tanto los países firmantes se comprometen explícitamente a no utilizar medidas ambientales para generar barreras no arancelarias. Asimismo se comprometen a preservar el MA, pero según las normas de

cada país y la aplicación de sus propias leyes ambientales.

En el caso de México, las negociaciones mismas del acuerdo tuvieron un efecto positivo sobre la política ambiental en el país y sobre la conciencia ciudadana sobre el problema. La cooperación y la creación de una instancia supranacional bajo responsabilidad de la Comisión de Cooperación Ambiental (CCA), son aspectos centrales del contenido ambiental del acuerdo.

La principal obligación impuesta por la CCA a los socios del TLCAN es la aplicación de sus legislaciones ambientales nacionales. El no acatamiento de esta obligación puede desencadenar en un proceso e incluso en una sanción comercial como medida de última instancia. El compromiso de cooperación de la CCA es una de las herramientas más poderosas, mientras que aquéllas destinadas a garantizar la aplicación de leyes ambientales nacionales son aún limitadas.

Hay otros métodos importantes para persuadir a los gobiernos a limitar las transgresiones ambientales. El carácter supranacional de la CCA, y, por lo tanto, su independencia de cualquier gobierno crea un espacio para un análisis serio de causas y soluciones posibles ante los problemas ambientales, a la vez que atrae la atención de un público cada vez más sensible. Además, la sola existencia de la CCA y de su capacidad de imponer multas o sanciones comerciales ha permitido, en última instancia, una mayor independencia de los gobiernos con respecto a los grupos de interés. Estos tienden a reducir su presión sobre los funcionarios públicos al percibir que las exigencias ambientales proceden de una instancia supranacional sobre la cual los gobiernos individuales no tienen mayor influencia.

TLCCC

La experiencia chilena es importante para los países de AL. Muchos han sufrido una explotación excesiva de sus recursos naturales, a raíz de su especialización exportadora. Chile ha adoptado recientemente algunas medidas para preservar su MA y, al igual que otros países de la región, ha encontrado enormes dificultades para construir el marco legal e institucional tendiente a asegurar el cumplimiento de las nuevas reglas.

Como se puede observar en el cuadro, el TLCCC es similar al acuerdo ambiental paralelo del TLCAN. Sin embargo, es más débil en algunos aspectos importantes debido principalmente al carácter menos independiente de su CCA. Esta última no puede actuar por sobre la esfera nacional ni imponer sanciones comerciales. No obstante, su potencial de cooperación no debe ser subestimado. De hecho, puede contribuir significativamente a mejorar la protección del MA del socio menos desarrollado.

MERCOSUR

Si bien el Mercosur no incluye a un país desarrollado, contiene una agenda de cooperación ambiental sustentada en un acuerdo sobre principios generales y reglas básicas. Sin embargo, no existe por el momento la intención de constituir un ente supranacional, al estilo de la Unión Europea, o siquiera una comisión especial, como en el caso del TLCAN.

A pesar de que el Mercosur es esencialmente intergubernamental, es posible observar una tendencia hacia la cooperación y consulta sobre temas ambientales, sobre aquéllas medidas que puedan transformarse en barreras arancelarias. En este espíritu, las autoridades están negociando actualmente un Protocolo sobre MA.

¿DE LOS PRECEDENTES REGIONALES A LA AGENDA MULTILATERAL?

Si bien se encuentra en estudio la creación de una organización mundial para el MA, no existe aún una institución que posea la autoridad para imponer regulaciones supranacionales.

Sin embargo, aún ante la ausencia de cooperación internacional en políticas ambientales, el proceso de liberalización comercial puede promover un uso más eficiente de los recursos globales, siempre y cuando se tienda a la internalización de los costos ambientales de las exportaciones.

El TLCAN, TLCCC y MERCOSUR son antecedentes importantes en la búsqueda de sinergias entre comercio y MA en la región. La consolidación de los acuerdos regionales puede ser vista como el primer paso para realizar la transferencia, el monitoreo y el cumplimiento de las actividades asociadas al gerenciamento cooperativo de la protección de los recursos naturales. Asimismo, también son un punto de partida para la búsqueda de acuerdos ambientales a nivel multilateral.

Si bien la mayor parte de los problemas ambientales en AL requieren soluciones a nivel local, es de esperar que la agenda de comercio y MA continúe encontrando un lugar en la OMC en las próximas negociaciones. En el caso del Área de Libre Comercio para las Américas (ALCA), no se han constituido grupos de negociación sobre el MA per se. Sin embargo, es probable que el tema entre por la ventana de la sociedad civil, con más énfasis en los procesos de participación en defensa de bienes públicos que en un sistema de sanciones internacionales.

() Este Brief fue elaborado por Verónica Pellegrini en base a los trabajos realizados por Claudia Schatan en el marco de LATN.*

La serie **BRIEF** está disponible en Internet en www.latn.org.ar. Para recibir cada nuevo **BRIEF** por correo electrónico, por favor haga su solicitud a rrii@sinectis.com.ar