

Recursos naturales y aspectos ambientales en los Tratados de Libre Comercio con Estados Unidos¹

Ariela Ruiz Caro*

* *Economista peruana.
Consultora de la CEPAL.
Ha sido funcionaria de la
Comunidad Andina de Naciones
y participado en el Programa
Latinoamericano y Caribeño
de Información
sobre deuda externa
en el Sistema Económico
Latinoamericano (SELA).*

El hecho de que las exportaciones de recursos naturales ingresen a los mercados de los países industrializados con aranceles muy reducidos, y en muchos casos exentas de ellos, da lugar a que se piense que su gestión no es tema de negociación en los Tratados de Libre Comercio. Todo lo contrario. Hay una vinculación muy estrecha con su desarrollo sostenible, pues reafirman el modelo productivo primario exportador, característico de la mayoría de las economías latinoamericanas.

Salvo el caso del TLC de México con Estados Unidos y Canadá –que instaura un capítulo sobre energía en el que se establece un tratamiento especial para petróleo, gas, electricidad y petroquímica básica– no existe una mesa de negociación dedicada exclusivamente a temas de recursos naturales. Sin embargo, los capítulos de inversión extranjera, servicios, propiedad intelectual y medio ambiente tienen una vinculación muy estrecha en su gestión.

[Artículo VI Nº 17, MARZO-AGOSTO 2005]

OSAL 297

Los TLC suscriptos por EE.UU. con Chile, Centroamérica, República Dominicana; el que está a punto de concluir con Panamá y el que actualmente se negocia con tres países andinos (Colombia, Ecuador y Perú), se han convertido en el mecanismo para consolidar los lineamientos que explícita e implícitamente subyacen en las políticas económicas recomendadas por los organismos financieros multilaterales y las que promueven los países industrializados desde la Organización Mundial del Comercio. Buscan además elevar la normativa económica que reglamenta los múltiples ámbitos que abarcan al rango de tratados internacionales, con lo cual esta adquiere preeminencia sobre la legislación nacional. El objetivo que se señala es que se generará y garantizará confianza a los inversionistas para que fluyan las inversiones, se impulse la transferencia de tecnología, se incrementen las exportaciones y por ende el crecimiento económico y del empleo, y disminuya el riesgo país.

Es importante tener en cuenta que después del fin de la Guerra Fría los países industrializados han concedido una importancia estratégica mayor que la que siempre otorgaron al aprovisionamiento de los recursos naturales. En el documento Santa Fe IV de fines de 2000, que orienta la política norteamericana hacia la región, se señala que uno de los elementos geoestratégicos fundamentales para su seguridad nacional radica en que los recursos naturales del hemisferio estén disponibles para satisfacer su demanda. Garantizar el libre flujo del comercio e inversiones en las actividades económicas vinculadas a dichos recursos, las rutas de acceso a los yacimientos de crudo y minerales, así como la provisión del potencial genético presente en la enorme biodiversidad existente en el hemisferio Sur, especialmente en América Latina, constituyen objetivos centrales en la estrategia de seguridad nacional de la mayoría de países industrializados.

Asimismo, la Ley de Comercio o *Trade Promotion Authority* (TPA) de 2002², por medio de la cual el Congreso norteamericano autoriza al gobierno a negociar con límites muy claros Tratados de Libre Comercio con otros países, establece que “el comercio es un factor crítico para el crecimiento económico del país, su liderazgo en el mundo y su seguridad nacional [...] Hoy día los acuerdos comerciales sirven al mismo objetivo que los pactos de seguridad durante la Guerra Fría, comprometiendo a las naciones por medio de una serie de derechos y obligaciones”.

Los TLC constituyen un medio uniforme que facilita el comercio y, en el ámbito de los recursos naturales, busca evitar todo tipo de restricciones a su acceso y facilitar la participación de las empresas transnacionales en todas las fases del proceso productivo, independientemente de su condición de empresas nacionales o extranjeras. Por eso buscan que los países otorguen trato nacional a los proveedores norteamericanos en las compras que realizan las empresas estatales, especialmente las petroleras, que aún mantienen algunos países latinoamericanos. Buscan asimismo que mediante un tratado inter-



© Patricio Realpe

nacional se siga eximiendo a las inversiones de requisitos de desempeño. Esto quiere decir que los gobiernos no podrán exigir el cumplimiento de requisitos tales como: alcanzar un determinado grado de contenido nacional; otorgar preferencia a bienes o a servicios producidos localmente; relacionar el volumen o valor de las importaciones con el volumen o valor de las exportaciones o el monto de las entradas de divisas con la inversión realizada; topes o condicionamiento de importación de insumos; o exigencias de transferencia de tecnologías, entre otras.

Estos tratados incluyen, en el capítulo de servicios, disposiciones para garantizar el acceso a mercados y trato nacional. Con ellas se trata de eliminar medidas tales como el límite en el número de proveedores del servicio. Se busca asimismo eliminar regulaciones que pudieran exigir negocios mancomunados entre empresas nacionales y extranjeras que en general se instrumentan para que los gobiernos puedan limitar la propiedad extranjera de empresas nacionales. Asimismo, se les prohíbe a los gobiernos la facultad de establecer precios mínimos de exportación, medida que podría ser utilizada para conservar los recursos no renovables.

Además buscan apuntalar todo tipo de garantías a las inversiones, como es el caso del mecanismo de solución de controversias que permite a las empresas demandar a los estados nacionales y solicitar resolución mediante arbitrajes internacionales. Ello conlleva una restricción en la participación del estado en la definición de políticas sectoriales, en momentos en que las actividades de las empresas transnacionales vinculadas a la industria extractiva son crecientemente cuestionadas.

En efecto, desde distintos ámbitos y con diferentes desenlaces, que oscilan entre la aplicación de mayores impuestos y la caída de gobiernos, los cuestionamientos y críticas al desempeño de las empresas transnacionales se centran en tres aspectos: la desigual distribución de los beneficios, las repercusiones en el medio ambiente, y la sobreexplotación de los recursos naturales como resultado de la falta de visión de un desarrollo sostenible. Estos reclamos constituyen temas de preocupación no sólo de varios gobiernos de la región, especialmente en Bolivia, Perú, Chile, Ecuador y Argentina, sino también de organismos internacionales, incluidos aquellos que impulsaron las reformas económicas de los noventa, así como de la sociedad civil.

En *De los recursos naturales a la economía del conocimiento*, publicado por el Banco Mundial, se recomienda a los países de América Latina “no dar la espalda a sus recursos naturales ni a su proximidad geográfica con los EE.UU., y otorgar una favorable acogida a las inversiones extranjeras, ya que estas constituyen un elemento clave para aumentar la eficiencia de los sectores económicos existentes y crear nuevas oportunidades de empleo” (De Ferranti et al., 2002). Sin embargo, investigaciones recientes señalan que no se ha cumplido con las expectativas que impulsaron a los gobiernos de los países receptores de las inversiones a modificar sus legislaciones y otorgarles toda clase de garantías e incentivos tributarios. Se aspiraba a que estas impulsaran exportaciones basadas en recursos naturales con alto contenido local que diera lugar a la generación de empleo en zonas no urbanas y que contribuyera al incremento de ingresos fiscales a través de impuestos. La experiencia ha demostrado que las empresas transnacionales encuentran dificultades para articularse con las economías nacionales. La CEPAL señala que generan poco valor agregado, el nivel de procesamiento local es bajo, y los ingresos por concepto de impuestos sobre los recursos no renovables resultan escasos.

Además, la competencia entre países dotados de recursos naturales por hacerse más atractivos a las inversiones

“Los cuestionamientos y críticas al desempeño de las empresas transnacionales se centran en tres aspectos: la desigual distribución de los beneficios, las repercusiones en el medio ambiente, y la sobreexplotación de los recursos naturales”

extranjeras ha incidido significativamente en el desarrollo sostenible de los recursos naturales. La liberalización generalizada de la actividad económica y del comercio, combinada con altas tasas de crecimiento económico, ha generado un aumento en la presión sobre la explotación de los recursos naturales, tanto en los energéticos y en la minería como en la agricultura, bosques y pesca, lo cual a su vez tiene un profundo impacto en la biodiversidad.

El daño ambiental que la actividad extractiva puede provocar en el entorno de sus operaciones, a pesar de las reglas estrictas que está obligada a cumplir, es uno de los aspectos cuestionados por sectores de la sociedad, especialmente por las poblaciones aledañas que sostienen que las secuelas que dejan tales actividades son difíciles de mitigar a corto y mediano plazo. Ejemplos recientes de estas reacciones no sólo se ven en el Perú en los casos de Tintaya y Yanacocha, sino también en el juicio que se lleva a cabo en Ecuador contra Texaco, el rechazo de la comunidad local al proyecto Alumysa en el Sur de Chile que obligó a su postergación, y la paralización del proyecto de explotación de oro y cobre en Esquel, Argentina, debido a la oposición y protestas de la población.

Amplios sectores de la sociedad perciben que las medidas de promoción a la inversión en recursos naturales (reducción de impuestos, utilización de subsidios, promulgación de exenciones tributarias, virtual eliminación de la obligación de abastecer al mercado interno en el caso del petróleo por ejemplo, libre disponibilidad de divisas, y arbitraje internacional para la solución de controversias) no sólo se han desvinculado de normas que permiten una adecuada y rigurosa protección del patrimonio integral de la sociedad –natural, cultural, social–, sino que existe desigualdad en la distribución de los beneficios en la explotación de estos recursos. Este es el aspecto más controvertido de los cuestionamientos a estas inversiones, pues si bien pocos entienden de cánones, regalías, impuestos específicos a las rentas operacionales, sí sienten que el crecimiento económico, impulsado en gran parte por estas empresas, es un fenómeno cada vez más lejano, que no comparten.

La biodiversidad

Otro ámbito importante de resaltar con respecto a la seguridad estratégica que representa el control de los recursos naturales es la biodiversidad. Hay un reconocimiento creciente a nivel internacional del hecho de que los conocimientos tradicionales y los recursos genéticos están siendo actualmente utilizados para generar invenciones que luego son patentadas en el extranjero, mereciendo los titulares de tales patentes derechos exclusivos sobre esas invenciones. En dicho proceso, ni los estados sede de estos recursos ni los pueblos indígenas reciben compensaciones, y más bien deben afrontar el

costo que significa acceder al producto generado gracias a dichos conocimientos o recursos pagando patentes (INDECOPI, 2005).

En efecto, “los mecanismos de protección de la propiedad intelectual no fueron creados con la finalidad de proteger los conocimientos colectivos de los pueblos indígenas ni de regular el acceso a los recursos genéticos, ni tampoco asegurar el reparto justo y equitativo de los beneficios que se deriven del uso de esos recursos genéticos o conocimientos tradicionales” (INDECOPI, 2005). Tal como señala el ex presidente de Colombia, Ernesto Samper Pizano, “las aplicaciones prácticas de las plantas americanas encontradas en las expediciones botánicas de Humboldt y Mutis revolucionaron la medicina de la época, como hoy lo hacen los descubrimientos de propiedades genéticas de plantas y vegetales que forman parte de esa misma biodiversidad, localizada en nuestras selvas y bosques ecuatoriales como una valiosa reserva del conocimiento de la humanidad. Esta aún no es reconocida por las normas de propiedad intelectual global, tan acuciosas en preservar los derechos a la innovación de los grandes conglomerados transnacionales, como parcas en el reconocimiento del denominado conocimiento tradicional” (Samper, 2004: 15).

Por eso, el reparto de los beneficios derivados de la explotación de la biodiversidad ha adquirido relevancia en las negociaciones multilaterales en los últimos años. Los países industrializados intentan aplicar los derechos de propiedad intelectual mediante el establecimiento de patentes a los descubrimientos o alteraciones genéticas que se realicen en especies vivas halladas en estos ecosistemas. El sistema de patentes fue concebido para los inventos industriales, y no para los productos de la biodiversidad y el conocimiento asociado a ella. La innovación a escala local y comunitaria es el producto de un proceso colectivo resultado de varias generaciones, que no debería ser cercenado.

Actualmente no hay un instrumento internacional que delimite y regule claramente este tema, razón por la cual la apropiación indebida de recursos genéticos y conocimientos tradicionales no se ha reducido. La celeridad en la evolución de las nuevas tecnologías –en especial de la biotecnología³– y su creciente importancia para la agricultura y la industria farmacéutica, principalmente en las dos últimas décadas, determinan que el reparto de los beneficios y la regulación del acceso a los recursos genéticos presentes en los ecosistemas del hemisferio Sur sean tema de conflicto creciente. El escenario de las divergencias son los foros internacionales, especialmente en el Consejo del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) de la Organización Mundial del Comercio (OMC), donde tienen lugar los intercambios entre los países en desarrollo, que no siempre actúan coordinadamente, y los países desarrollados.

Los TLC vienen siendo un mecanismo funcional a los intereses de las corporaciones vinculadas a las actividades mencionadas. En estos tratados se omiten referencias a los derechos de acceso a los recursos genéticos, la biodiversidad del territorio y los conocimientos tradicionales. No se invocan principios como la participación en los beneficios (*profit sharing*) entre las comunidades nativas y los inversionistas extranjeros en el uso de los recursos biológicos que aquellas han utilizado y mejorado mediante selección natural desde tiempos remotos. Ello ocurre a pesar de que estos principios están reconocidos en el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) vigente desde 1994, que contempla “la participación justa y equitativa de los beneficios que se derivan de la utilización de los recursos genéticos” y reafirma el derecho soberano de los países sobre dichos recursos. EE.UU. no ha ratificado el CDB, y en los TLC no se demanda la adhesión a este Convenio Internacional, del que son parte más de 180 estados del mundo, incluidos todos los países latinoamericanos que han suscripto ya, o se encuentran negociando, un TLC.

Los tres países andinos que actualmente negocian el TLC con EE.UU., en su doble condición de suscriptores del CDB –ser miembros del Grupo de Naciones Mega-Biodiversas y además disponer de una decisión comunitaria⁴ que regula el acceso a los recursos genéticos–, exigen que en el tratado se establezca una reglamentación en la que se expliciten claramente los términos de acceso a los recursos genéticos y a los conocimientos tradicionales de la población, en los que la contraprestación económica o de cooperación para su conservación y desarrollo deben ser principios rectores.

Los aspectos ambientales en los TLC

Si bien es cierto que los cambios en la estructura productiva de América Latina y el Caribe han dado lugar a una pérdida del peso relativo de la producción primaria en favor del sector servicios y de manufacturas, la mayoría de los estudios coinciden en señalar que tal transformación no se ha traducido en una menor presión ambiental. Por el contrario, la extracción de recursos naturales mineros, fósiles, forestales y pesqueros ha registrado una tendencia creciente. Asimismo, la frontera agrícola ha continuado incrementándose. Según la CEPAL, las políticas favorables al mercado han mostrado ciertas limitaciones debido a que en algunas esferas el incremento en las oportunidades comerciales puede conducir a la especialización y producción de bienes muy contaminantes o a la intensificación de prácticas no sostenibles. Algunos cultivos conducen a la deforestación, que ocasiona pérdida de biodiversidad, desestabilización de los ciclos hídricos y erosión de suelos. La reducción de impuestos, la utilización de subsidios y la promulgación de exenciones tributarias destinadas a atraer inversiones y proyectos en sectores de recursos naturales y actividades de reconocido impacto ambien-

tal han tenido un efecto negativo sobre el medio ambiente y no son coherentes con el desarrollo de instrumentos que ayuden a cuantificar e internalizar los costos sociales de la degradación ambiental (CEPAL, 2004: 166).

Ni el TLCAN ni el TLC suscripto por EE.UU. con Chile y los países centroamericanos y la República Dominicana establecen una armonización jurídica de sus normas ambientales. Sin embargo, procuran que los países socios no atraigan inversiones mediante regulaciones ambientales más laxas que las existentes en su regulación nacional. Este objetivo se ve desdibujado al no existir medidas muy claras que establezcan la imposición de sanciones en circunstancias en que un país reduzca sus estándares ambientales para ganar competitividad.

En efecto, en estos tratados prevalece una serie de limitaciones con relación al tema ambiental, al haber aspectos que no están considerados o que se limitan a exhortaciones que no tienen carácter vinculante. Las causas de estas insuficiencias se deben a la poca experiencia internacional en este terreno y a lo complejo de las negociaciones. La ausencia de una organización supranacional que atienda lo relativo a la materia ha determinado que las políticas conservacionistas descansen en muchos casos en los mecanismos comerciales para la aplicación de la ley. Por ejemplo, en ninguno de los tratados firmados por países latinoamericanos con EE.UU. se establecen medidas para la conservación de los recursos naturales, como los métodos agrícolas, por ejemplo. El régimen de resolución de controversias previsto en el ámbito del medio ambiente no puede atender lo que se refiere al manejo insostenible de los recursos naturales, pues no hay una normativa específica para ello (Shatan, 1997).

En el caso de México, la propia Comisión para la Cooperación Ambiental del TLCAN ha identificado “vínculos entre este tratado y niveles mayores de contaminación de aire y agua, nuevas y crecientes vías para las especies invasivas que dañan la agricultura y el medio ambiente y un aumento en el comercio transfronterizo de desechos y materiales peligrosos” (Citizen Trade Campaign, 2003: 2). Esto ha ocurrido a pesar de que desde el ingreso de México al GATT la estructura de las exportaciones mexicanas se ha modificado. Las exportaciones de productos primarios y bienes intensivos en recursos naturales están disminuyendo su participación en las exportaciones totales, mientras que la participación de las exportaciones de los sectores de tecnología alta e intermedia se ha incrementado (Guevara Sanguinéz, 2004).

El retraso en la formación de buena parte de las organizaciones previstas en el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte y de la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA) se ha combinado con las dificultades económicas de México. Entre otros, se ha pospuesto la contribución del país para cumplir con los

objetivos establecidos por el Banco Norteamericano de Desarrollo –institución creada para ayudar a financiar la estructura ambientalmente sana a lo largo de la frontera entre EE.UU. y México, una de las áreas más contaminadas de América del Norte. Ello ha dado lugar a que buena parte de los objetivos establecidos en el TLCAN, en este ámbito, hayan sido incumplidos (Novelo Urdanivia, 2002). Y a que el deterioro ambiental, expresado en términos absolutos, haya seguido una tendencia creciente. Valorado en términos monetarios, este se ha incrementado después de la firma del TLCAN (Guevara Sanguinéz, 2004: 249).

Conclusión

A pesar de que algunos estudios resaltan los avances concretos en la sustitución y/o la menor intensidad de recursos energéticos y mineros en la industria, lo cierto es que la demanda mundial de muchas materias clave está creciendo a un ritmo que podría aumentar en las próximas décadas. El crecimiento demográfico, especialmente en los países subdesarrollados, y el proceso de urbanización e industrialización que perfilan –especialmente algunos países de Asia como China y la India– determinan necesidades crecientes de recursos naturales: alimentos, agua, energía, madera, minerales, fibras, entre otros.

En América Latina y el Caribe no existen cláusulas de condicionalidad que garanticen la explotación racional de los recursos naturales. Por el contrario, la plena libertad asignada a los capitales, y el haber transferido ciertas funciones indelegables del estado al mercado, dan lugar a un uso intensivo de los recursos naturales, en muchos casos sin las compensaciones económicas adecuadas, así como a un deterioro del medio ambiente. La política ambiental de EE.UU. ocupa el lugar 51 de 142 países registrados en el Índice de Sustentabilidad Ambiental, hecho que permite inferir la orientación de la posición de EE.UU. en este ámbito.

Existe un consenso generalizado en afirmar que el cambio hacia un modelo de desarrollo sostenible es el mejor modo de asegurar el crecimiento económico a largo plazo. El éxito de una sociedad se mide no sólo por su capacidad de generar crecimiento económico sino también por su capacidad de mantener al mismo tiempo su patrimonio natural. Sin embargo, a pesar de las múltiples declaraciones y enunciados que alertan respecto a esta realidad, no son muchas las acciones concretas que se han tomado para revertirla. Por el contrario, la práctica real y la política económica implementadas, en especial las relativas al tratamiento a la inversión extranjera directa, que tienen alta incidencia en el desarrollo sustentable del patrimonio natural, tienden a consolidarse e inclusive a profundizarse a través de los TLC.

Bibliografía

- Citizen Trade Campaign 2003 "Comentarios al Comité de Representantes Gubernamentales sobre la Participación de la Sociedad Civil del Área de Libre Comercio de las Américas, 1º de mayo.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) 2004 *Desarrollo productivo en economías abiertas* (Santiago de Chile).
- De Ferranti, David; Perry, Guillermo E.; Lederman, Daniel y Maloney, William F. 2002 *De los recursos naturales a la economía del conocimiento* (Washington: Banco Mundial).
- Guevara Sanguinéz, Alejandro 2004 "Reflexiones acerca del TLCAN y su efecto ambiental en México" en Casares, Enrique y Sobrazo, Horacio (comps.) *Diez años del TLCAN en México: una perspectiva analítica* (México DF: Fondo de Cultura Económica).
- Instituto Nacional de Defensa de la Competencia y de la Propiedad Intelectual (INDECOPI) 2005 "Perú: Los intereses nacionales en propiedad intelectual y los TLC: marco referencial" (Lima) marzo.
- Novelo Urdanivia, Federico 2002 *Hacia la evaluación del TLC* (México DF: Universidad Autónoma Metropolitana).
- Ruiz Caro, Ariela 2005 *Los recursos naturales en los tratados de libre comercio con Estados Unidos* (Santiago de Chile: CEPAL) Serie Recursos Naturales N° 92.
- Samper, Ernesto 2004 *El salto global. Retos de América Latina frente a la globalización* (Bogotá: Taurus).
- Shatan, Claudia 1997 *Lecciones de la experiencia de México en materia de medio ambiente. Primeros resultados del TLCAN* (México DF: Foro Internacional) julio-septiembre.

Notas

- 1 Parte de este artículo se basa en la publicación de Ariela Ruiz Caro (2005).
- 2 En marzo de 2005 se solicitó su renovación. Fue aprobada y tiene vigencia hasta el 1º de julio de 2007.
- 3 América Latina es la región más rica en biodiversidad. Sin embargo, salvo Brasil, Cuba, Argentina, México y Chile, que registran algún desarrollo biotecnológico, la región posee la biodiversidad pero no la biotecnología.
- 4 La Decisión 391 de 1996 es la primera norma comunitaria en el mundo en esta materia. Señala que los países andinos ejercen soberanía sobre sus recursos genéticos y sus productos derivados y, en consecuencia, determinan las condiciones de su acceso.