

Los temas ambientales en un tratado de libre comercio entre Chile y Norteamérica*

por Sanford Malman

Ph. D. Economía. Investigador de Cipma

Aunque la relación entre los temas ambientales y el comercio internacional es algo relativamente reciente en la diplomacia internacional, sin duda es un tema que ha llegado para quedarse.

La experiencia del Tratado Norteamericano de Libre Comercio (NAFTA) hace prever que las implicancias ambientales derivadas del intercambio comercial serán sujeto de un fuerte debate en las negociaciones para la incorporación de Chile a ese tratado o a un acuerdo bilateral con Estados Unidos. La importancia relativa de los recursos naturales en las exportaciones chilenas y de los bienes manufacturados que se basan en esos recursos, hacen que éste sea un tema particularmente sensible en el caso chileno. Lo anterior cobra mayor peso aún si se toma en cuenta que el texto del acuerdo paralelo sobre medio ambiente de NAFTA excluye explícitamente cláusulas relativas al manejo de recursos naturales.

En todo caso, las primeras señales parecen indicar que el debate sobre las cuestiones ambientales será abierto, amplio y se desarrollará dentro de un marco de cooperación más que de confrontación. Pero más allá del tono e intensidad que alcance este debate, lo relevante para Chile es percibir con claridad la atención cada vez mayor que se presta al tema ambiental dentro del contexto de la globalización de la economía. Esta situación, bien aprovechada, puede contribuir a que la calidad ambiental de los productos y procesos productivos llegue a convertirse en un elemento estratégico en el desarrollo económico del país en los años que vienen.

A primera vista podría pensarse que las motivaciones para incluir cláusulas ambientales en los tratados de libre comercio se derivan exclusivamente del objetivo de protección del medio ambiente. La realidad, sin embargo, es algo diferente. Si se analiza el texto del NAFTA, y se tiene presente su trasfondo político, lo que emerge con claridad es que los aspectos ambientales tienden a estar dominados más bien por consideraciones económicas y de soberanía nacional que por un interés directo en el medio ambiente.

Como sea, cuando se analizan las cláusulas ambientales incorporadas a un tratado comercial debe tenerse en cuenta que el impacto que éste tenga en cuanto a protección del medio ambiente y al mejoramiento de la calidad de vida es, en último término, independiente de las motivaciones que llevaron a su inclusión. Esta es, sin ir más lejos, la razón por la cual los grupos ambientalistas que participaron en los debates del NAFTA buscaron sus aliados en cualquier parte donde pudieran encontrarlos.

En la actualidad hay una gran incertidumbre tanto en Chile como en sus eventuales socios comerciales de Norteamérica acerca de la escala y contenidos que deben adoptar las consideraciones ambientales de un tratado de libre comercio que incluya a Chile. Esta falta de claridad es producto de que los objetivos aún no han sido suficientemente desarrollados por parte de los diversos actores comprometidos, combinado con el desconocimiento acerca del poder político y del grado de persuasión que tendrán los distintos grupos de interés para influir en una eventual versión final del tratado.

Un examen de lo que enseña el proceso de creación del NAFTA y los contenidos de ese tratado, en primer lugar, seguido por una revisión de las posiciones manifestadas expresamente

* Artículo extraído de "Ambiente y Desarrollo", Septiembre 1994, págs. 7 a 15.

—o inferibles— de parte de los diversos actores involucrados, puede ayudar a reducir esta incertidumbre, estimular el debate y motivar un acercamiento de dichas posiciones.

LAS CLAUSULAS AMBIENTALES DEL NAFTA

El NAFTA, con su acuerdo complementario llamado Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), fue el primer tratado de comercio internacional en adoptar el objetivo del desarrollo sustentable como el contexto más deseable para la liberalización y expansión del comercio mundial.

Aunque los objetivos ambientales declarados en el NAFTA y en el ACAAN puedan parecer sólo metas ideales, su examen permite tener una idea acerca de si las consideraciones específicas del tratado fueron diseñadas para ser cumplidas y de si efectivamente son capaces de hacerlo. Puesto que la principal fuerza motivadora del tratado del NAFTA fue, obviamente, la promoción del comercio, las consideraciones ambientales fueron pensadas explícitamente para que no resultaran en nuevas barreras al intercambio comercial.

La prevención de la contaminación y la adopción de medidas de regulación efectivas y eficientes desde el punto de vista económico son algunas de las metas establecidas en el tratado, al igual que la garantía de transparencia y de la participación pública en el desarrollo de leyes, regulaciones y políticas ambientales.

Los objetivos declarados del NAFTA que tienen la mayor relación con los aspectos centrales del ACAAN son los siguientes:

- El fortalecimiento de la cooperación intergubernamental en el desarrollo y mejoramiento de leyes, regulaciones, procedimientos, políticas y prácticas ambientales.
- El mejoramiento del grado de cumplimiento y fiscalización de las regulaciones y leyes ambientales.

El ACAAN estableció una Comisión Trilateral para la Cooperación Ambiental dirigida, por un Consejo de Ministros, que contempla un Secretariado y un Comité de Orientación al Público. El rol que tiene esta Comisión en la resolución de disputas relativas a la no fiscalización de las leyes ambientales se discutirá más adelante.

Muchos han señalado que las instituciones creadas bajo el ACAAN representan el aspecto más promisorio del NAFTA en lo relativo a ofrecer un mecanismo dinámico para el fortalecimiento de la protección ambiental en el contexto de una expansión del comercio internacional. El acuerdo vislumbra jugar un rol importante en los esfuerzos de cooperación entre los países miembros en áreas tales como: estrategias y técnicas de prevención de contaminación, uso de instrumentos económicos para alcanzar objetivos ambientales, sistemas de contabilidad nacionales e informes del estado del ambiente basados en consideraciones ecológicas, investigaciones científicas y desarrollos tecnológicos orientados hacia el ambiente, conservación de flora y fauna, protección de especies en peligro, orientaciones hacia el cumplimiento y fiscalización ambiental, capacitación ambiental, y educación y promoción de la conciencia ambiental en la opinión pública.

CONTROL DE LA FISCALIZACION

Una de las preocupaciones económicas más relevantes durante las negociaciones para el ingreso de México al NAFTA fue el temor de una relocalización industrial masiva y de una eventual fuga de inversiones inducida por los menores costos ambientales de operación en ese país.

Esta preocupación fue abordada en el cuerpo principal del NAFTA, donde se declaran inapropiados los incentivos directos o indirectos a la inversión extranjera por la vía de derogar o relajar la fiscalización de las medidas de salud, seguridad y medio ambiente en general. Si una de las partes piensa que este principio está siendo violado, el principal recurso que señala el tratado es a través de consultas y publicidad.

El tratado del NAFTA no impone como requisito el establecimiento de estándares ambientales comunes entre los países miembros. El derecho de cada país para establecer sus propios niveles de protección y estándares de riesgo es algo que está claramente establecido en el tratado.

El tratado contempla también medidas para evitar que el libre comercio introduzca presiones que lleven a la nivelación de estándares "hacia abajo", es decir, hacia el nivel del país que tiene menores exigencias de protección. Este temor fue planteado durante las negociaciones por diversos grupos ambientalistas. Para precaverse de este tipo de situaciones, en el capítulo del tratado relacionado con medidas sanitarias y fitosanitarias se establece explícitamente que los estándares no pueden ser modificados de manera que reduzcan el nivel de protección a la vida humana, animal, vegetal o el bienestar general.

Si bien México, Canadá y Estados Unidos tienen regulaciones y requerimientos ambientales bastante similares, históricamente México ha tenido problemas de bajos niveles de cumplimiento y escasa fiscalización.

Al respecto, el ACAAN establece orientaciones para llegar a consensos acerca de qué se entenderá por "esfuerzos de cumplimiento y fiscalización". La lista de acciones que el tratado impone a los gobiernos en este tema, incluye la promoción del cumplimiento de las regulaciones ambientales a través de:

- Búsqueda de compromisos de cumplimiento voluntario y de acuerdos de cumplimiento.
- Hacer pública la información en los casos de no cumplimiento.
- Promoción de las auditorías ambientales.
- Requerimientos de llevar registros de desempeños ambientales y elaboración de informes.
- Uso de licencias, permisos y autorizaciones.

El fortalecimiento de la fiscalización, según establece el tratado, se realizaría a través de:

- La contratación y entrenamiento de inspectores.
- Monitoreo del cumplimiento e investigación de la sospecha de violaciones a las disposiciones del acuerdo.
- Asegurar que haya procedimientos judiciales y administrativos en las legislaciones de los países contratantes, que permitan sancionar o remediar las violaciones a las leyes y regulaciones ambientales, y que tales procedimientos se inicien con la prontitud adecuada. Los remedios y sanciones específicas incluyen acuerdos de cumplimiento, multas, prisión, embargos, cierre de establecimientos y la recuperación de los costos de las tareas de limpieza y control de contaminación.
- Proveer los medios adecuados para la búsqueda, decomisos y detenciones de quienes violen las disposiciones.
- Dictar órdenes administrativas de naturaleza preventiva, curativa o de emergencia.

Si un país perteneciente al tratado cree que alguno de los otros ha mostrado un "patrón persistente" de fallas en cuanto a la fiscalización efectiva de sus propias leyes ambientales, el ACAAN establece una serie sucesiva de etapas a ser seguidas.

La primera fase contempla un llamado a consultas intergubernamentales. Si la disputa no se resuelve dentro de 60 días, el Consejo de la Comisión para la Cooperación Ambiental puede convenir un panel de arbitraje. El panel debe preparar un informe inicial donde se presenten los hechos del caso, una definición acerca de si ha habido un "patrón persistente" de fallas en la fiscalización, y recomendaciones para la resolución de la disputa. Luego de recibir los puntos de vista de las diferentes partes y las reconsideraciones que se hayan solicitado al informe inicial del panel, la versión final deberá incluir un plan de acción correctivo. El último recurso que puede ser invocado por el panel a causa de fallas en la implementación del plan de acción es la imposición de multas.

¿HACIA DONDE PRESIONAN LOS PRINCIPALES ACTORES?

Desde Norteamérica

Las ONGs ambientalistas estadounidenses y canadienses, que han estado fuertemente

involucradas en los debates sobre medio ambiente y comercio, no siempre han hablado con una sola voz. Así ha ocurrido, por ejemplo, en los debates que han rodeado al NAFTA, en las negociaciones de la Ronda Uruguay del GATT y su aprobación en el Congreso de Estados Unidos, así como en el reciente tema de la autorización para las negociaciones "fast-track".

De acuerdo al Centro para la Ley Ambiental Internacional, con sede en Washington D.C., la mayor parte de las ONGs ambientalistas no buscarían la imposición de mayores salvaguardas ambientales en el caso de Chile, aunque sí presionarían por una garantía de un mayor rol de la participación ciudadana y por el libre acceso a la información.

El Sierra Club, sin embargo, sí ha pedido mayores garantías ambientales. Esa ONG ha señalado que el acuerdo necesita un mayor fortalecimiento, expresando su preocupación por el "desincentivo perverso" que las consideraciones por mayor fiscalización podrían tener en el desarrollo de nuevas leyes ambientales y por el hecho de que los estándares existentes no estarían suficientemente protegidos, en el aspecto legal, de eventuales acusaciones de interferir con el libre comercio internacional. Igualmente, el Sierra Club ha señalado que, si bien los estándares de distintos países con diferentes niveles de desarrollo y diferentes capacidades de absorción no tendrían por qué ser necesariamente uniformes, los "derechos ambientales" que orienten el establecimiento de dichos estándares sí deberían serlo.

El tema del "dumping ecológico", que puede definirse como una ventaja desleal en los precios basada en una incorporación baja o inexistente de los costos derivados de externalidades ambientales en los precios de los productos, probablemente será esgrimido desde dos fuentes distintas. Las ONGs ambientalistas estadounidenses levantarán el tema basándose en la necesidad de evitar la presión a que esto podría conducir por bajar los estándares o la fiscalización ambientales dentro de los Estados Unidos. Por su parte, es muy probable que las industrias de ese país que deban enfrentar la competencia chilena levanten también este punto.

Otro de los temas que aparecerá con seguridad es el argumento del "paraíso de la contaminación", es decir, que estándares bajos o inexistentes en un país extranjero estimulan la inversión allí de empresas locales. Este tema es levantado desde la perspectiva ambientalista con una lógica similar a la del "dumping ecológico", es decir, por las presiones que pone para bajar las regulaciones internas de Estados Unidos y Canadá. Durante las negociaciones del NAFTA, sindicatos estadounidenses y canadienses preocupados por la relocalización industrial y la fuga de capitales plantearon el fantasma del "paraíso de contaminación" mexicano. En el caso chileno, dada la distancia geográfica con el mercado estadounidense, este argumento económico tendrá probablemente mucho menos fuerza.

Pero no todas las preocupaciones son sobre posibles deterioros ambientales o por eventuales presiones para la rebaja de estándares. Para el gobierno estadounidense, el comercio internacional es también una oportunidad de buenos negocios para su industria especializada en el tema ambiental.

En su último mensaje ante el Congreso de Estados Unidos, el presidente Clinton propuso establecer una *Iniciativa de Tecnología Ambiental* con el objeto de desarrollar sistemas ambientales más avanzados e incrementar las exportaciones de "tecnologías verdes". En esta línea, el Departamento de Comercio ha establecido recientemente una nueva oficina para promover la exportación de tecnologías ambientales. En concordancia con este objetivo, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) ha establecido un costoso programa de largo plazo llamado "Tecnologías Estadounidenses para Soluciones Ambientales Internacionales (US TIES)", para el cual Chile ha sido considerado como uno de los países elegibles.

Estas iniciativas del gobierno estadounidense fueron ya presentadas en nuestro país por el grupo que acompañó al Secretario de Comercio de Estados Unidos, Ronald Brown, en un seminario realizado a comienzos de julio de este año en Fundación Chile.

El interés del gobierno de Estados Unidos se basa en la importancia que este sector ha ido adquiriendo en la economía. La industria de bienes y servicios ambientales en los Estados Unidos

produjo 120 mil millones de dólares en 1991 y se estima que al menos doblará esa cifra hacia el año 2001.

La demanda por estas tecnologías y servicios depende, en cada caso, obviamente, tanto de la magnitud y tipo de los problemas ambientales que un país tiene, como de su disponibilidad presupuestaria para resolverlos. Sin embargo, el impacto sobre el estímulo de esta demanda que tienen las políticas y regulaciones ambientales de los gobiernos, es bien conocido por industrias y gobiernos como el de Estados Unidos, que han tomado iniciativas estratégicas para promover las exportaciones de este sector. Por esta razón, es muy probable que estas consideraciones jueguen un importante rol en el tipo de cláusulas ambientales que intenten introducir los negociadores estadounidenses.

Desde Chile

Tanto el Instituto de Ecología Política (IEP) como Codeff parecen hacer los mismos supuestos que la Sociedad de Fomento Fabril (SFF) en cuanto a que acceder al NAFTA significaría un proceso más rápido y con restricciones ambientales más débiles que las que implicaría un tratado bilateral con Estados Unidos.

Esto ha llevado a que los grupos ambientalistas favorezcan un tratado bilateral, mientras que la organización empresarial, preocupada por la posibilidad de que excesivas restricciones ambientales signifiquen mayores costos de producción, ha señalado su preferencia por el NAFTA. Este conocimiento de las partes acerca del proceso de negociación que implica cualquiera de los dos tratados, ha llevado a que el tema de la duración de las negociaciones y el contenido de las eventuales cláusulas ambientales haya dominado —hasta ahora— el debate acerca de la conveniencia de unirse a un tratado bilateral o multinacional.

El abanico de opiniones existentes en los grupos ambientalistas chilenos acerca de las implicancias ambientales del comercio internacional es posiblemente más amplio aún que en el caso de Estados Unidos. El único punto en que todos los ambientalistas parecen estar de acuerdo —desde los más activistas hasta aquellos pertenecientes a centros de investigación, o los vinculados al sector gobierno y educación— es que las vías para la participación ciudadana y el acceso a la información contenidas en el NAFTA deberían fortalecerse. También habrá, ciertamente, presiones para negociar temas muy relevantes en el caso de Chile y que no fueron tocados en NAFTA o ACAAAN, como son la sobreexplotación o la explotación no sustentable de los recursos naturales.

Por su parte, el Ministerio de Hacienda de Chile ha expresado dos preocupaciones fundamentales en cuanto a las cláusulas ambientales de un tratado de libre comercio. La principal preocupación es que los estándares ambientales extranjeros puedan conducir a acusaciones de "dumping ecológico" hacia los productos chilenos levantándose así, de hecho, nuevas barreras al comercio. La extensión de los estándares ambientales para incluir los métodos que se utilizan en los procesos productivos —algo que los grupos ambientalistas chilenos han estado demandando— será probablemente resistida por el gobierno chileno, puesto que ella es percibida como un terreno propicio para el establecimiento de nuevas barreras al comercio.

Un segundo aspecto que preocupa a la autoridad económica chilena es limitar el gasto agregado en medidas de control ambiental, tanto para mantener los equilibrios macroeconómicos internos como para resguardar la competitividad de los productos chilenos en los mercados internacionales.

Los potenciales beneficios económicos que significarían para Chile el fortalecer sus regulaciones y su fiscalización ambiental, han sido planteados por Cipma hace ya varios años. Más recientemente, la Cepal ha planteado que este tipo de medidas ayudarían a incrementar la penetración chilena de aquellos mercados externos más directamente sensibles a la calidad total de procesos y productos, al igual que en aquéllos en que tiene un efecto indirecto la "imagen ambiental" del país exportador en su conjunto.

Por otro lado, una investigación que actualmente se realiza en Cipma enfatiza la importancia

de instituciones ambientales fuertes y descentralizadas para asegurar que la explotación de la base de recursos naturales propia de cada territorio resulte en una forma ambientalmente sustentable de desarrollo regional.

Dentro del panorama global que caracteriza la posición de los actores relevantes en el caso de Chile, hay algunos que destacan por su ausencia. Los sectores chilenos orientados al mercado interno y que se verían beneficiados por mayores regulaciones ambientales —tales como la industria del turismo y los sectores de tecnologías y servicios de control ambiental, en especial aquéllos que podrían asociarse con empresas estadounidenses— hasta ahora no han entrado al debate.

Actitudes de los diversos actores sobre la inclusión de cláusulas ambientales que vayan más allá del NAFTA en un eventual tratado de libre comercio entre Chile y Norteamérica		
Actitud	Dentro de Chile	Dentro de Norteamérica
Pro	<ul style="list-style-type: none"> * ONGs ambientalistas (*) * Sectores de tecnologías y servicios ambientales (**) * Sector eco-turismo (**) * Sectores modernos con mejores estándares que los exigidos (**) * Cepal (*) 	<ul style="list-style-type: none"> * ONGs ambientalistas (*) * Exportadores de tecnologías y servicios ambientales (**) * Competidores de las importaciones chilenas (**) * Sectores vulnerables a la fuga de capitales (**) * Depto. de Comercio (**)
Contra	<ul style="list-style-type: none"> * Ministerio de Hacienda (*) * Sectores con altos costos de adecuación (**) * SFF (*) 	<ul style="list-style-type: none"> * Senadores republicanos (*)
(*) Declarados (**) Hipotéticos		

APERTURA COMERCIAL Y COOPERACION AMBIENTAL

En suma, desde la perspectiva de Estados Unidos ha habido un cambio apreciable en cuanto a la forma de relacionar el tema ambiental con el comercio internacional.

En el caso de ese país, las cláusulas ambientales de los tratados de comercio ya no pueden ser vistas como principalmente inspiradas por el objetivo de ganar el apoyo de grupos ambientalistas. Las consideraciones ambientales derivadas de la presión exclusiva de grupos ecologistas son hoy, más bien, la excepción a la regla. Actualmente, lo que prima parecen ser las ventajas estratégicas de promover mercados para las tecnologías y servicios ambientales, sector en el cual los países industrializados tienen ventajas comparativas.

Chile, por ahora, parece estar aún en una etapa temprana en que aquellos grupos que tienen como objetivo la reducción de los niveles de contaminación, la conservación de los recursos naturales y la protección de la biodiversidad, tienen aún débiles alianzas con aquellos sectores cuyos intereses económicos coinciden con este tipo de preocupaciones.

A pesar de esto, Chile parece preparado para una apertura a la cooperación ambiental internacional, que es una de las metas principales del NAFTA. Estos esfuerzos de cooperación ofrecen una posibilidad real de elevar no sólo los estándares ambientales sino, y más fundamentalmente, de concebir la calidad ambiental como un elemento esencial para el progreso económico en las décadas venideras.

Las negociaciones comerciales y sus debates ambientales asociados no son, por supuesto, prerequisites para ir avanzando en esta dirección. Pero, indudablemente, proporcionan un impulso significativo.