

COMERCIO INTERNACIONAL Y LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO: IMPLICANCIAS Y POLÍTICAS PARA EL SECTOR LABORAL Y EL MEDIO AMBIENTE EN CHILE*

Eugenio Figueroa B.**

1. Introducción

Dado el restringido marco de tiempo de esta presentación, sólo intentaré poner de relieve algunos de los aspectos que me parecen más relevantes o urgentes de reconocer en las consecuencias que podría tener el propuesto Acuerdo de Libre Comercio (ALC) con Estados Unidos, o que pueden entregar al menos una idea respecto de las características, oportunidad y magnitud de tales consecuencias, así como de las urgencias de política económica que ellas podrían imponer al país.

El marco general de mi análisis está dado por lo que la teoría económica indica que se debe esperar del Acuerdo, y que ha sido ya ampliamente comentado aquí durante el día de hoy. En efecto, los beneficios netos que los chilenos deben esperar de un ALC con EE.UU. se derivan principalmente, por una parte, de una expansión para el país de sus oportunidades para exportar y, por otra parte, de la posibilidad para los agentes económicos nacionales de acceder a una mayor variedad de bienes y servicios a menores precios.

Respecto de la ampliación de las posibilidades exportadoras del país, quiero resaltar sólo dos aspectos.

El primero, que la ampliación de la capacidad exportadora de Chile y su inserción definitiva en los mercados internacionales, es un imperativo insoslayable del modelo de desarrollo adoptado por el país. Si para erradicar la pobreza de su territorio, y para abandonar definitivamente su condición de subdesarrollo Chile requiere crecer sostenidamente, por varias décadas, a tasas del 5 por ciento o más, el país no tiene otro derrotero, otra alternativa, que aumentar en forma creciente sus volúmenes exportados.

El segundo aspecto, obviamente ligado al primero, es que el ALC con EE.UU. no sólo representaría la posibilidad para Chile de acceder libre de barreras restric-

* Seminario: "Consecuencias Económicas y Políticas del Acuerdo de Libre Comercio entre Chile y los Estados Unidos": Centro de Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente. Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas de la Universidad de Chile; Santiago, 7 de enero, 1992.

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

tivas al importante mercado de ese país, sino que también al futuro Mercado Común Norteamericano. Este quedará consolidado cuando México se incorpore en forma definitiva al acuerdo ya en marcha entre EE.UU. y Canadá. El llamado NAFTA reunirá nada menos que a cerca de 360 millones de consumidores, con un PIB de aproximadamente US\$6 billones. Para comprender su magnitud, baste decir que la CEE (Comunidad Económica Europea) reúne alrededor de un 11 por ciento menos de consumidores, y un PIB aproximadamente 25 por ciento inferior.

Respecto de lo segundo, de la posibilidad que el ALC abre a los agentes económicos chilenos de acceder a una enorme variedad de bienes y servicios más baratos; es obvio el efecto que en esta dirección tendría la eliminación de gravámenes tarifarios y barreras paraarancelarias entre los dos países. Me refiero en general a "los agentes económicos" del país, porque habrá tanto consumidores finales como usuarios intermedios que se verán beneficiados. Sin embargo, es importante hacer la diferencia entre unos y otros. Para los consumidores, habrá una ganancia de bienestar obvia, que puede explicarse muy sucintamente de la siguiente manera: si se establece el ALC, los chilenos con su mismo ingreso de hoy, podrían comprar más bienes y servicios de los que hoy compran. Ello representa, al menos en una visión economicista, una ganancia de bienestar. Esta es una ganancia que ocurre "de una sola vez y para siempre". Una vez materializado el Acuerdo, se produce la ganancia de bienestar y al mismo tiempo se agota su dinámica. Los chilenos se encontrarían desde entonces, y hasta que no vuelvan a cambiar las condiciones, en un nuevo y más alto nivel de bienestar.

Para los usuarios intermedios, es decir, para los productores chilenos de bienes y servicios que utilizan insumos importados en sus procesos productivos, existen, en el ALC, el mismo tipo de ganancias "de una sola vez y para siempre" que recibirían los consumidores, y que en el caso de los productores se reflejan en menores costos de producción. Sin embargo, los productores nacionales, además, tendrían abierta la posibilidad para la generación dinámica de ganancias, es decir de beneficios que no ocurren "de una sola vez y para siempre", sino que pueden generarse, concretarse y crecer en el tiempo. Ello está determinado por el mayor acceso al inmenso poderío tecnológico y la enorme capacidad financiera de los EE.UU. que el ALC daría a los productores chilenos. Esto, sumado a la mayor libertad, las menores restricciones, y la mayor competencia para incursionar en un mercado de gran tamaño y poder de compra, debería constituirse en una fuente de generación de ventajas comparativas dinámicas para Chile.

Esto reviste especial importancia hoy, si se considera que el vigoroso desarrollo del sector exportador del país, en los últimos años, estuvo centrado fundamentalmente en los productos primarios y las manufacturas basadas en los recursos

naturales. Ha sido sólo incipiente el desarrollo del comercio externo de Chile en otras áreas manufactureras.

La dinámica del comercio internacional en las décadas pasadas ha sido vertiginosa. Entre 1965 y 1987 el comercio mundial creció a un ritmo promedio de 12,4 por ciento nominal y 7 por ciento real anualmente, pasando de un volumen de algo más de US\$161 mil millones en 1965, a uno de más de US\$2 billones en 1987. Sin embargo, el comercio mundial resulta estar impulsado principalmente por las manufacturas y, en particular, por aquellas no basadas en recursos naturales. Dentro de las últimas, sobresalen las manufacturas de más alto contenido tecnológico, los llamados *engineering products*, que crecen durante el mismo período a tasas reales cercanas al 9 por ciento anual. Dentro de este crecimiento del comercio, los países desarrollados muestran una diversificación comercial muy amplia y dinámica, especialmente en las manufacturas y, dentro de éstas, precisamente, en aquellas de mayor crecimiento en el comercio mundial, es decir, las no basadas en recursos naturales y las de alto contenido tecnológico. Así se da entonces, que el principal eje de la inserción internacional es el sector manufacturero.

La dinámica del comercio mundial y la senda de especialización comercial recorrida por los países de mayor desarrollo, le están señalando a Chile hoy, entonces, la urgencia de incursionar agresivamente en las áreas manufactureras no basadas en sus recursos naturales y, ojalá, en aquellas, o en algunas, de alto contenido tecnológico.

Esto indica que Chile ya ha recorrido la mayor parte del camino "fácil" de readecuación, penetración, inserción y especialización comercial externa. Este camino estuvo basado en sus ventajas relativas estáticas, determinadas fundamentalmente por las ventajas naturales propias de su enclave geográfico, su clima y su dotación de recursos naturales. Chile supo en las décadas recientes desarrollar, explotar y mantener estas ventajas comparativas estáticas, lo que le permitió alcanzar, por una parte, el actual grado de modernización de su estructura económica y productiva y, por otra parte, el no despreciable grado de diversificación comercial externa y de inserción en el comercio mundial que muestra hoy. Chile enfrentó el desafío que el abandono del modelo sustituidor de importaciones le imponía, y lo hizo con éxito. Pero lo logrado no fue gratis, los economistas bien sabemos que no hay nada gratis en economía. El país tuvo que pagar altos costos en el período de readecuación de su estructura productiva y de inserción en el mercado internacional, todos lo sabemos.

Hoy, Chile enfrenta un desafío posiblemente tan grande como el encarado desde mediados de los años 70: el país debe ser capaz ahora de generar las ventajas comparativas dinámicas, que le permitan seguir aumentando sus volúmenes

exportados y expandiendo su presencia en los mercados del mundo en forma continua y creciente. Este, repito, es un imperativo ineludible del modelo de desarrollo escogido por el país.

A diferencia de lo que hasta ahora ocurría con las ventajas comparativas estáticas, la creación de estas ventajas comparativas dinámicas, ya no podrá estar fundamentalmente basada en las ventajas naturales de que goza el país. La generación y el desarrollo de ventajas comparativas dinámicas estará en el futuro determinada, en forma crucial, por la capacidad de los chilenos para crear, para innovar, para adaptar tecnologías de punta, para mejorar en forma continua la productividad de las industrias, para detectar y explotar los nichos comerciales "invadibles" y, muy fundamentalmente, por la capacidad del país para atraer inversión externa y generar ahorro interno.

De modo que Chile enfrenta hoy este imperioso desafío, y lo enfrenta con o sin ALC con los EE.UU. Chile necesita y debe, continuar su modernización productiva, y dinamizar su inserción internacional. Ello es independiente del ALC con EE.UU.

Sin embargo, este Acuerdo debería, por una parte, acelerar las transformaciones y ajustes que requerirá el sistema económico del país para enfrentar el nuevo desafío y, por otra parte, facilitar tales transformaciones y ajustes.

Habrán sectores de la economía que deberán expandirse en forma acelerada, otros que requerirán hacerlo a velocidades menores, algunos que deberán mantener sus actuales ritmos de crecimiento, y otros que se verán forzados a reducirse, en mayor o menor medida. Todo esto implica cambios en las funciones de producción de las industrias, readecuación de sus tecnologías productivas y de comercialización, movilización intersectorial de factores, transferencias de recursos financieros, desplazamiento de contingentes laborales, etc.

Quiero aprovechar este punto, entonces, para insertar dentro de este marco de referencia general, los comentarios específicos que me propongo hacer respecto de las consecuencias de un ALC con EE.UU. sobre el mercado laboral y el medio ambiente del país.

2. Efectos sobre el mercado laboral

En general, no hay dudas de que la liberalización bilateral del comercio con los EE.UU. debiera tener efectos positivos sobre la actividad, mejorando el ingreso de los dos países en el largo plazo. Esto no sólo es una conclusión de la teoría económica, sino que la misma experiencia histórica demuestra que el libre

comercio tiende a incrementar el empleo en los países participantes. Posiblemente, la mejor evidencia indirecta de esto, la proporciona la Gran Depresión de los años 30, en la que los niveles crecientes de proteccionismo fueron una de las causas más importantes de la caída en el empleo.

Es claro entonces, que el ALC debiera ser un juego de suma positiva y, más aún, que debiera serlo para ambos países. Sin embargo, es también claro que el Acuerdo debería imponer ajustes al interior de los países, es decir la movilización de trabajo y de otros recursos desde los sectores que se contraen a los que se expanden en cada país.

Por otra parte, no cabe duda alguna de que el efecto será significativamente mayor en Chile que en los EE.UU. Un estudio realizado por la empresa *Peat Marwick* de los EE.UU. estimó que el impacto de un ALC entre ese país y México sería muy positivo en el mercado laboral azteca, con un aumento general de 1,5 millones de empleos, mientras que el efecto sería prácticamente insignificante en el mercado laboral norteamericano. Ello, aun cuando México limita con los EE.UU. y tiene un PIB seis veces mayor que el chileno.

Los mecanismos de mayor relevancia para el ajuste se encuentran al interior de las empresas y en el eficiente funcionamiento del mercado laboral. Así, en la medida que se liberaliza el comercio, los consecuentes aumentos de la actividad, de los salarios, de las utilidades, y de los puestos de trabajo en los sectores en expansión, atraen y absorben trabajo y otros recursos desde los sectores que se contraen. Sin embargo, existen razones políticas, de eficiencia y de equidad, que requieren de programas de apoyo y asistencia, que complementen y hagan más expeditos y eficientes estos mecanismos de ajuste.

Por ejemplo, el ALC podría tener dificultades políticas para ser aceptado, si los sectores que se vean afectados no visualizan forma alguna de ajustarse. Desde el punto de vista de la eficiencia, generalmente ocurre que existen rigideces, segmentaciones, y en general ineficiencias de algunos mercados que pueden ser subsanadas, o cuyos costos de ajuste pueden ser disminuidos mediante programas *ad hoc*. Este es el caso típico de los programas de subsidio al reentrenamiento o a la especialización laboral, que se justifican por la subinversión en capital humano que comúnmente existe. Por último, desde un punto de vista de equidad, es justo que la sociedad emplee algunos de los beneficios netos que obtiene de una liberalización del comercio, en aliviar y disminuir los costos de aquellos más afectados por el ajuste.

El problema del diseño de las políticas de ajuste, así como de los programas destinados a aliviar sus consecuencias, es el del conflicto que generalmente se presenta entre eficiencia y equidad. El asunto es poder diseñar políticas de ajuste

y programas de asistencia que ojalá faciliten y ayuden al ajuste, y no que lo hagan más difícil o lo retarden.

En este sentido, en el diseño de las políticas de ajuste serán importantes, por ejemplo, el escalonamiento y la oportunidad con que se produzca la destarificación arancelaria. En las negociaciones del ALC debe tenerse presente entonces que algunos sectores pueden requerir de más largos períodos para ajustarse que otros, pero no debe perderse de vista que el ajuste tendrá que producirse de todas maneras, y que su retraso injustificado puede significar nada más que pérdida de beneficios.

Respecto de los programas asistenciales para el ajuste, es claro que los subsidios al ingreso de los trabajadores desplazados pueden ser claramente justificados y necesarios, pero no debe olvidarse que estos subsidios pueden también ocultar fuertes incentivos en contra del ajuste, provocando una pérdida de eficiencia perversa para el mismo proceso de ajuste.

Por ello, los subsidios al reentrenamiento de la fuerza laboral, y los programas de ayuda al desplazamiento de la mano de obra entre ocupaciones que pueden estar distantes geográfica o económicamente son, en general, preferibles a los subsidios al ingreso de los trabajadores desplazados. Deben considerarse subsidios a las empresas y a los trabajadores para programas de reentrenamiento en el trabajo, así como para el establecimiento de sistemas formales de acumulación de capital humano. Para estos programas es crucial la necesaria conexión y articulación entre el sector privado y el gobierno, de modo que los programas respondan realmente a los requerimientos del ajuste y se subsanen, y no se agraven o se creen, los problemas de *missmatch* laboral, es decir, de incompatibilidad entre las habilidades y destrezas de los trabajadores y las habilidades y destrezas requeridas por los sectores en expansión.

Sin embargo, es necesario, volver a enfatizar sobre el desafío que tiene Chile hoy día y que, aunque obviamente sería de alguna manera afectado por el ALC con los EE.UU., deberá afrontarlo con Acuerdo o sin él. Chile debe enfrentar aceleradamente la reestructuración productiva que le impone la necesidad de adaptarse a la "guerra" de la competitividad a escala mundial.

Según cifras de los años 80, EE.UU., Japón y Alemania Federal tienen en conjunto una población semejante a la de América latina, de alrededor del 9 por ciento de la población mundial; sin embargo su participación en el producto total del mundo es del 40 por ciento, y su productividad cuadruplica el promedio mundial. Por otra parte, estos tres países concentran la mitad del gasto mundial en I&D, y su gasto por habitante en este rubro quintuplica el promedio mundial. Asimismo, el número de autores científicos por habitante es seis veces mayor que

el promedio mundial en los EE.UU., cuatro veces mayor en Alemania y dos veces mayor en Japón. Pero, la densidad de ingenieros y científicos en el Japón quintuplica el promedio mundial, mientras que en los EE.UU. y Alemania Federal sólo lo triplica.

Hay consenso hoy día, que lo que determina la evolución de la competitividad en el largo plazo es el ritmo de incremento de la productividad. Ello queda demostrado por el dinamismo avasallador de las exportaciones industriales del Japón en las dos últimas décadas, especialmente notorio en las exportaciones de *engineering products*. El ritmo de crecimiento de las exportaciones japonesas en estos rubros duplica el de EE.UU. y Alemania. De este modo, la importancia relativa de Alemania Federal dentro de las ventas mundiales de estos productos es la misma en 1983 que 20 años antes, la de EE.UU. cae en algo más de un cuarto, y la de Japón se quintuplica. Ello no extraña, cuando se constata que el crecimiento de la productividad manufacturera del Japón ocurre a una tasa anual promedio de 11 por ciento en el período 1965-1973, y de 8,7 por ciento en el período 1975-1981, mientras que la productividad manufacturera oestealemana crece a ritmos más de 2,5 veces inferiores, y la norteamericana a ritmos entre cuatro y cinco veces más lentos.

(Sin embargo, según filosofaba jocosamente un economista americano amigo mío, es posible que la superioridad japonesa sea explicada por un hecho mucho más simple: la densidad de abogados en EE.UU. es de 279 abogados por cada 100 mil habitantes, en Alemania es de 77, mientras que en Japón es de tan sólo 11 abogados por cada 100 mil habitantes).

Es cierto que en el corto plazo el único instrumento de política que puede afectar en forma rápida y significativa la competitividad de un país es el tipo de cambio. Sin embargo, en un análisis de mediano y largo plazo, son las ganancias en productividad las que determinan las diferencias en la capacidad de inserción internacional de los países. Por eso, la discusión recurrente en los últimos tiempos respecto de la necesidad de mantener un tipo de cambio alto para seguir facilitando la inserción de Chile en el concierto mundial es engañosa. Ni un tipo de cambio alto es condición *sine qua non* para lograr competitividad de largo plazo, como lo demuestra la dinámica penetración japonesa de los mercados durante las últimas décadas que ha ido aparejada de una persistente caída de su tipo de cambio, ni las condiciones macroeconómicas del país parecen hacer posible o aconsejable la subida y mantención del tipo de cambio.

La "guerra" competitiva se debe ganar en el campo de la productividad. Las ganancias de productividad requieren de constante ajuste de la estructura productiva y la incorporación de progreso técnico. Esto requiere, como ya se dijo, desplazamientos de recursos y de trabajo.

Chile debe incrementar, por tanto, la eficiencia con que operan sus mercados laborales, diseñar eficaces mecanismos de reentrenamiento de la fuerza laboral, implementar programas de incentivo a la inversión en capital humano, poner en ejecución, cuando se requieran, mecanismos de asistencia para los ajustes del sector trabajo que siempre implican elevados costos humanos y económicos. Esta es una tarea común de la empresa privada y el Estado.

El ALC con los EE.UU. significará que el imperativo de competir y ajustarse que enfrenta la economía chilena hoy día, golpee a su puerta posiblemente con mayor fuerza y urgencia aún de lo que ya lo está haciendo.

Sería muy útil poder decir algo aquí, respecto de cuáles sectores se verán más afectados, en cuáles industrias el factor trabajo enfrentará una mayor presión de ajuste, en qué mercados existen mejores perspectivas futuras, cuáles segmentos poblacionales deberían recibir asistencia para ajustarse, etc., etc. Lamentablemente, aun estamos en una etapa muy preliminar del Proyecto de Investigación sobre los Acuerdos de Libre Comercio que el Departamento de Economía de esta Facultad realiza en conjunto con el Departamento de Economía Agraria de la Universidad Católica, con la Universidad de Maryland y con un consorcio de universidades latinoamericanas. Tenemos la infraestructura adecuada y, más importante aun, el capital humano necesario para realizar los estudios y análisis que el país requiere con urgencia, esperamos contar con el apoyo financiero de la comunidad nacional, de las organizaciones de empresarios y trabajadores, de las asociaciones de productores y exportadores, de las grandes empresas, del gobierno y de los organismos internacionales para acelerar la realización de estos trabajos.

3. Efectos sobre el medio ambiente

Las posibles consecuencias de un ALC con los EE.UU. sobre el medio ambiente y los recursos naturales de Chile, deben preocupar al país hoy día, entre varias otras, por dos razones fundamentales.

Primero, porque, en general, los daños al medio ambiente y/o a la base de los recursos de una economía tienen enormes costos de recuperación o reversión y, lo que es peor, estos daños son muchas veces irreversibles. Para constatarlo, sólo basta pensar en los devastadores efectos de la lluvia ácida en Europa o de la destrucción de la selva amazónica, las dramáticas consecuencias de Chernobyl, y la pérdida irrecuperable de material genético que ocurre día a día con la desaparición de especies animales y vegetales.

En segundo lugar, porque los efectos ambientales de la actividad económica han pasado sucesivamente, de ser un dato generalmente irrelevante en el pasado, a

ser en las últimas décadas una fuente de costos importante de considerar en las actividades productivas, para llegar hoy día, a constituirse en restricciones reales al comercio y el intercambio de mercancías a escala mundial. Estas restricciones determinarán, sin lugar a dudas, y en buena medida, la habilidad de una economía para acceder a los mercados del mundo en el futuro.

Respecto de lo primero, es obvio que la conexión más inmediata entre un ALC con los EE.UU. y los recursos naturales y el medio ambiente del país, está dada por el mayor nivel de actividad económica que el Acuerdo debiera generar. En este sentido, debido a que la especialización comercial externa de Chile está fundamentalmente centrada en productos primarios –especialmente agrícolas y mineros–, y en manufacturas basadas en recursos naturales, un crecimiento de la actividad inducido por el Acuerdo, aumentará la presión sobre los recursos naturales y el medio ambiente del país.

Para Chile puede tener enormes costos en el futuro, no prever y no prevenir oportunamente, las consecuencias que esta mayor presión podría provocar en los sistemas productivos que se sustentan sobre la base de recursos naturales del país, y en sus ecosistemas en general.

¿Qué podría ocurrir, por ejemplo, si el ALC aumentara la demanda por productos chilenos provenientes de la pesca marítima y continental? Ello requeriría en el sistema pesquero oceánico, por una parte, de mayores capturas en las pesquerías y, por otra parte, de mayores niveles de las actividades industriales ligadas a la extracción pesquera y que contaminan las zonas costeras. En el sistema pesquero continental, en tanto, ello requeriría de la intensificación de los cultivos de salmones y posiblemente otras especies, en los ecosistemas lacustres del país.

Lo primero, podría provocar el colapso definitivo de algunas pesquerías que actualmente se encuentran en estado de sobreexplotación como la sardina española en el norte, algunas especies demersales en la zona sur, y otras bentónicas a lo largo de todo el litoral. Chile no puede darse el lujo de arriesgar la sostenibilidad de largo plazo de una actividad que ha sido de las más dinámicas de su economía en los últimos 15 años, con una tasa de crecimiento promedio de 11,8 por ciento anual entre 1975 y 1989 –comparada con la tasa de 4,5 por ciento de crecimiento anual del PGB total del país para el mismo período–, y que además el año pasado generó exportaciones por más de US\$1.000 millones.

Asimismo, el aumento de la elaboración de harina de pescado podría elevar los niveles de polución en amplias zonas costeras, llegando hasta provocar el deterioro definitivo e irreversible de zonas ya gravemente deterioradas, como la bahía de Talcahuano o sectores de la costa nortina. No debe olvidarse que la

harina de pescado es el destino de aproximadamente el 85 por ciento de las capturas pesqueras nacionales, y que es exportada en más del 90 por ciento. En 1989, la harina de pescado constituyó, con US\$ 507 millones, el 55 por ciento de las exportaciones totales del sector pesquero.

Para los ecosistemas lacustres del país podría imponer iguales riesgos el aumento de la actividad de cultivos pesqueros mediterráneos. La destrucción de estos ecosistemas amenaza no sólo la sostenibilidad de largo plazo de sus cultivos pesqueros, sino que también, y con posibles peores consecuencias económicas para el país, el desarrollo de la industria turística en esas zonas. Exactamente lo mismo es válido para la contaminación y destrucción de las condiciones de habitabilidad y uso recreacional de las zonas costeras. Chile debe velar por sus recursos escénicos, recreacionales y de clima, ya sean estos marítimos, mediterráneos o andinos, y que han sido el sustrato del pujante desarrollo de su industria turística en los últimos años. Para 1992 se espera que el turismo genere divisas por más de US\$ 800 millones, y podría en los próximos años llegar a ser un sector de importancia igual o mayor para la economía nacional que el mismo sector pesquero, el forestal o el frutero.

Las regulaciones son los mecanismos más utilizados y, generalmente, también los mecanismos políticamente más viables, para evitar la mayor parte de las amenazas a los recursos naturales y el medio ambiente que podría generar un ALC con los EE.UU. o cualquier otro evento que tenga la capacidad potencial de aumentar la presión sobre ellos. Sin embargo, para que las regulaciones sean posibles y efectivas, requieren que el país que intente utilizarlas reúna tres elementos indispensables: consenso social, voluntad política y capacidad científica y técnica. La experiencia reciente con la Ley de Pesca, finalmente promulgada el año pasado en el país, indica que es mucho el trabajo que resta por hacer, para que Chile llegue a estar en capacidad de generar las regulaciones que resguarden sus recursos naturales y su medio ambiente, con la oportunidad, celeridad, decisión y eficacia, que demanda el vertiginoso acontecer económico del mundo actual.

Obviamente, las reflexiones antes hechas para el caso de los recursos pesqueros oceánicos y continentales son válidas también para los otros sectores productivos del país, y en especial para aquellos basados en recursos naturales renovables y no renovables, como lo son todas las actividades mineras extractivas e industriales, y los sectores agrícolas, agroindustriales, frutícolas, madereros, de la celulosa y el papel, etc., etc.

El ALC con los EE.UU., así como el ineludible desafío que enfrenta el país de seguir insertándose en la economía mundial a través de la generación de ventajas comparativas dinámicas y de sostenidos aumentos en la productividad, plantean el mismo tipo de incógnitas que las antes esbozadas para la actividad pesquera.

Sin embargo, hay otras y nuevas interrogantes, que nacen del hecho de que las preocupaciones por el medio ambiente de los países desarrollados, recién han empezado y aceleradamente, a tomar forma de restricciones explícitas al comercio internacional.

La creciente y abrumadora evidencia científica que prueba el acelerado deterioro del medioambiente en importantes áreas de los países desarrollados, la constatación por la vía de la experiencia de los altísimos costos en recursos económicos y en bienestar que estos países han debido pagar a consecuencia de lo anterior, y la internalización y globalización de problemas ambientales tan serios como la lluvia ácida, el efecto invernadero o la disminución de la capa de ozono atmosférico, están moviendo rápidamente a los países desarrollados a implementar acciones concretas destinadas a desacelerar el tren desenfrenado de destrucción de recursos naturales y de deterioro indiscriminado del medio ambiente que se evidencia por doquier en el planeta.

Pruebas de ello son, el Protocolo de Montreal relativo a sustancias que agotan la capa de ozono, la Convención de Washington sobre el comercio internacional de especies amenazadas y el Convenio de Basilea sobre el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos. El Protocolo de Montreal, por ejemplo, adoptado en 1987 y puesto en vigencia el 1º de enero de 1989, ha forzado a las industrias productoras de aerosoles, refrigerantes, espumas plásticas y otros productos que contienen clorofluorocarbonos (CFC's), a reducir sus niveles de producción, implementar diferentes sistemas productivos y desarrollar nuevos productos. La industria estadounidense productora de espumas de poliuretanos ya ha reducido sus niveles de clorofluorocarbonos por debajo de los permitidos por el Protocolo de Montreal.

La preocupación ambiental ha sido también un pilar importante de la Iniciativa de las Américas de Presidente Bush. De esta Iniciativa, las propuestas operaciones de *swaps* de deuda-por-naturaleza son las que mayor interés han despertado en la opinión pública norteamericana. Los grupos ambientalistas aparecen hasta ahora como los más entusiastas partidarios de la Iniciativa Bush dentro de los EE.UU., ya que ellos apoyan fuertemente la proposición de usar pagos de interés de la deuda oficial y parte de la deuda comercial, en proyectos ecológicos. Además, estos grupos quieren tener algo que decir en el futuro respecto del resto de la Iniciativa Bush, de forma de asegurarse de que éste no sea negativo para el medio ambiente.

En la discusión del ALC entre EE.UU. y México, una parte importante del debate, y que requiere ser subsanada aun, se ha centrado en el llamado "dumping ecológico". Al respecto, las menores regulaciones de tipo ambiental que enfrentarían las empresas mexicanas vis a vis las norteamericanas, son considera-

das crecientemente como formas de competencia desleal. El argumento es teóricamente válido sólo si los mayores costos de la regulación ambiental son realmente pagados por las empresas americanas, y no por subsidios estatales o exenciones tributarias, como muchas veces sucede, en cuyo caso es claro que no habría pérdida de competitividad internacional de las empresas en EE.UU. Además, previo a determinar si la diferencia entre las regulaciones ambientales de dos países, constituye realmente *dumping* ecológico, es necesario verificar si esa diferencia responde o no a diferencias en la conformación, funcionalidad y dinámica de sus respectivos ecosistemas, o a diferencias en la estructura de la función social de utilidad de cada país.

El asunto de la relación entre comercio y las políticas medioambientales es considerado tan importante hoy día, que el GATT ha dispuesto que éste sea un aspecto clave de su labor, para lo cual su Consejo aceptó el 8 de octubre pasado, la convocación de un Grupo de Medidas Ambientales y el Comercio Internacional, y aprobó su programa provisional de trabajo.

El explosivo crecimiento en los últimos dos años del *eco-packaging* o “empaquetado ecológico”, es una de las muestras más evidentes del *estatus* de restricciones o condicionamientos para el comercio que están adquiriendo a gran velocidad los asuntos ambientales. Es cierto, que las regulaciones ambientales pueden ser usadas como barreras para arancelarias al comercio, igual que lo son, entre otras, algunas restricciones fitosanitarias, los llamados *marketing orders*, y el conocido Sistema General de Preferencias que utiliza EE.UU. Sin embargo, el *eco-packaging* responde más bien a la urgente necesidad que las economías desarrolladas tienen, de encontrar solución a problemas ambientales de gran magnitud. En Alemania, por ejemplo, 29 millones de toneladas de basuras son botadas anualmente, de los cuales la mayoría no son materias orgánicas, es decir, no son biodegradables. Hay en esta basura millones de toneladas de plásticos que demoran hasta varios cientos de años en degradarse, montañas gigantescas de pañales de guagua, platos, vasos y envases diversos que son, para todos los fines prácticos, inmortales, no se descomponen. El resultado de esto, es que para el año 2000, el 80 por ciento del espacio disponible en toda Alemania para vertederos de basura estará copado y sellado.

De allí que, en ese país, se ha venido incorporando legislación sobre empaquetado desde agosto de 1986. Recientemente se promulgó la llamada Ley Töpfer, que le impone el deber a los importadores, mayoristas y detallistas alemanes de asegurarse que todo el empaquetado de mercancías sea reúsable o reciclable. Se ha establecido una fuerza policial especial para hacer cumplir la legislación ambiental, y si los importadores son sorprendidos comerciando con empaquetados “no ecológicos” serán multados primeramente, y terminarán en los tribunales si reinciden.

Cuarenta por ciento de las exportaciones agrícolas chilenas va a Alemania, de modo que la Ley Töpfer es de importancia para Chile. Ya el pasado 1º de diciembre entraron en vigor las disposiciones relativas a hacer ecológicos los empaques de mayoreo, es decir, contenedores, *pallets* y cajas de las frutas y demás productos. El 1º de enero del próximo año igual disposición será efectiva para los empaques minoristas, lo que afectará, por ejemplo, los envoltorios de las uvas y los canastillos de las diferentes clases de *berries* chilenas que ingresen a Alemania.

Los *pallets* utilizados por las exportaciones chilenas son elaborados de madera de pino radiata y no retornables, por lo que deberán ser cambiados. Para Alemania, deshacerse de las 44.500 toneladas de *pallets* grandes, que son los del tipo que Chile utiliza, tiene un costo anual de US\$59 millones. Existen estimaciones de que si Chile envía anualmente alrededor de 500 mil *pallets* a Alemania, se necesitaría una inversión inicial de alrededor de US\$2 millones para retransportarlos e iniciar la operación de un *pool* de *pallets* reúsables. Sin embargo, el costo actual de botarlos es de aproximadamente US\$6 millones.

Igualmente, habrá que rediseñar o cambiar completamente algunos tipos de cajas de cartón que son encerados con fines de impermeabilización, o que utilizan otros elementos que dificultan el reciclado.

En los EE.UU., algunos Estados ya han incorporado ciertos requerimientos de reciclaje de empaques en su legislación, y no hay dudas de que más tarde o más temprano serán incorporados también, y posiblemente ampliados, en la legislación federal. Asimismo, tanto en los EE.UU. como en otros países desarrollados de importancia para el comercio de Chile, es muy posible que se incluyan en el futuro cercano nuevos y más exigentes requerimientos a las exportaciones, en el sentido que ellas no sean causa de destrucción de los recursos naturales o del medio ambiente, tanto en los países de origen, como a escala global. Tal es el caso de la norma que EE.UU. ha venido imponiendo para prohibir el ingreso de atún mexicano, debido a que los sistemas de pesca utilizados en el país azteca contribuyen a la destrucción de las poblaciones de delfines.

De este modo, un ALC con los EE.UU. podría tener efectos negativos sobre los recursos naturales y el medio ambiente del país, al aumentar los niveles de actividades que ejercen presiones sobre ellos. Al mismo tiempo, sin embargo, los imperativos que el país enfrenta en términos de hacer sustentable su modelo de desarrollo, por una parte, y las mayores restricciones ambientalistas que los EE.UU. en particular, y las economías desarrolladas en general, impondrán a las importaciones en el futuro, por otra parte, tendrán un efecto en el sentido contrario; es decir, en favor de la preservación de los recursos y el medioambiente nacionales.

Así pues, igual que para el caso de las implicancias del ALC para el sector laboral, muchas son también las interrogantes que en el ámbito de la administración de sus recursos naturales y de la preservación de su medio ambiente debe responderse con urgencia hoy día el país. Asimismo, muchas son sin duda, las que deberá contestarse en el futuro. Uno de los aspectos actualmente más contingente, es precisamente el relativo a la relación entre el comercio y los recursos naturales y el medio ambiente. Por ello, el Centro de Economía de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente de esta Facultad, formado sólo hace dos meses, y que me honro en dirigir, organizó este Seminario, que constituye su primera actividad pública.

Quisiera también, que éste se transformara en una invitación entusiasta a toda la comunidad nacional, y muy en particular a todos ustedes aquí presentes, distinguidos representantes de muy diversas actividades del quehacer del país, para que nos brinden su apoyo. Contamos con la capacidad profesional en calidad y cantidad suficientes, y con el entusiasmo más que sobrado para responder, en lo que nos corresponde desde la Universidad de Chile, a las incógnitas y desafíos que en este ámbito el país enfrenta y que tan someramente he tratado de ilustrar aquí. Sólo necesitamos del apoyo financiero, del aporte de algunos recursos adicionales, para poder multiplicar nuestro quehacer hasta donde sabemos que somos capaces. Se nos exige, que como hombres de ciencia entreguemos la mayor parte del fruto de nuestro trabajo a la comunidad toda, como un bien libre. Y es sano y bueno que así sea. Lamentablemente, los recursos necesarios para realizar nuestra labor no son bienes libres. Las revistas científicas y profesionales, los libros, las computadoras, los *softwares* y las comunicaciones con el mundo, que requerimos en forma diaria para hacer la investigación que el país necesita, no son bienes libres.

Termino mi presentación pues, con la esperanza de que este Seminario haya realmente contribuido a iluminar en algo las complejidades del tema tratado. Nosotros en esta Facultad, podéis estar seguros, seguiremos intentando responder con lo mejor de nuestro esfuerzo a las necesidades del país que nos corresponde abordar.

Quedo entonces a vuestra disposición para las preguntas que pudiérais querer hacerme; pero antes permítanme agradecer muy encarecidamente a todos quienes participaron en este Seminario: a Andrés Velasco, a Richard Behrend, a Michael Combes, a Cristián Moran, a Eugenia Muchnik, a Luis Riveros y, muy especialmente, a quienes viajaron desde el extranjero para participar, Sarath Rajapatirana y Ramón López. A todos ellos, y a todos ustedes, muchas gracias.