

I

INSERCIÓN GLOBAL Y MEDIO AMBIENTE NACIONAL

INSERCIÓN ECONÓMICA INTERNACIONAL Y MEDIO AMBIENTE

Joaquín Vial

Desde mediados de los setenta, Chile ha vivido un proceso de creciente integración con la economía internacional. La rebaja de aranceles y el levantamiento de las restricciones al comercio internacional han permitido ampliar en forma explosiva las transacciones con el exterior, de manera que la suma de exportaciones e importaciones (en moneda constante que se corrige por cambios en precios como el del cobre, por ejemplo) ha pasado de un 43 por ciento del Producto Interno Bruto (PIB) en 1976 a una cifra cercana al 80 por ciento en 1994. Esta mayor inserción internacional fue acompañada por otras reformas, las que al concretarse un tránsito pacífico y ordenado a la democracia, han permitido situar a la economía en una trayectoria de crecimiento que prácticamente duplica las tasas históricas obtenidas en las décadas precedentes.

Las reformas eliminaron trabas al desarrollo de la economía y desencadenaron un proceso de rápido crecimiento. Este ha sido impulsado principalmente por el sector privado, que se ha visto en la necesidad de renovarse muy profundamente para poder subsistir en un ambiente más dinámico y competitivo. Estos cambios no estuvieron exentos de costos y el país vivió dos profundas recesiones, una a mediados de los setenta y la otra, a comienzos de los ochenta, con un impacto brutal sobre las condiciones de vida de la población, especialmente de los más pobres.

Las reformas han desatado profundos cambios en las más diversas esferas del quehacer nacional, donde el mayor dinamismo de la economía ha dejado en evidencia las contradicciones entre normas, prácticas e instituciones diseñadas —y acostumbradas— a operar en un ambiente menos exigente y competitivo.

Una de las áreas donde esta contradicción es más evidente es en el campo ambiental:

la liberalización comercial y el fuerte aumento de la inversión ha puesto una tremenda presión sobre los recursos naturales y, en general, sobre todos aquellos recursos que no son adecuadamente valorados por el mercado. Las normas e instituciones que debían velar por el buen uso de esos recursos se han encontrado súbitamente desbordadas por las demandas que plantea la expansión de un sector privado pujante, dinámico y que, además, representa las mejores oportunidades de desarrollo profesional para los técnicos y especialistas que hoy trabajan en los organismos reguladores.

Sin embargo, las instituciones del Estado, las normas y las regulaciones vigentes, en su gran mayoría, todavía responden a las demandas y orientaciones de una sociedad más cerrada al exterior, menos dinámica y, por lo tanto menos exigente. En estas condiciones no es de sorprender que crecimiento y deterioro ambiental estén fuertemente asociados.

En el período que cubren las últimas dos décadas, se produce una doble presión sobre el ambiente. Por una parte, la apertura en medio de crisis cambiarías generó una tremenda presión por exportar, y las alternativas más ventajosas eran obviamente aquéllas vinculadas a la dotación de recursos naturales del país. Es así como en la década que media entre la recuperación de la crisis de 1975 y la de los ochenta, se produce una expansión fuertísima de sectores exportadores como la fruta fresca, maderas y celulosa, harina de pescado, mariscos enlatados y congelados, entre otros. Además, las necesidades de la subsistencia en un período en que el desempleo abierto se mantuvo por encima del 10 por ciento por más de una década, llegando a niveles cercanos al 30 por ciento en la cúspide de la crisis, generaron también una tremenda presión sobre los recursos naturales en zonas de pobreza.

La presión por esta última causa ha disminuido en los últimos 7 a 8 años, gracias a que la expansión de la economía ha permitido generar abundante empleo, lo que junto a un mayor esfuerzo fiscal en estas materias, se ha traducido en una reducción importante de los niveles de pobreza.

Sin embargo, persiste la preocupación por la presión que el modelo de economía de mercado, abierta al exterior, puede poner sobre la base de recursos naturales del país, así como sobre la capacidad del medio ambiente para sustentar mejoras permanentes en las condiciones de vida de la población. Esta preocupación «intelectual» se ve reforzada por el hecho de que se observan problemas crecientes

en diversos planos: contaminación de aire y aguas, avance de los desiertos, presiones muy fuertes sobre el bosque nativo —tanto para habilitar tierras para una agricultura paupérrima y de bajísima productividad como para la sustitución por plantaciones exóticas de alta rentabilidad— y disposición de desechos industriales y urbanos.

El país ha tomado una opción muy clara y respaldada por un consenso muy amplio, de mantener un sistema de economía de mercado, abierta al exterior, como la única manera viable de mantener tasas de crecimiento suficientemente elevadas que permitan continuar avanzando en la reducción de la pobreza.

Competitividad y medio ambiente

Un requisito para una inserción internacional exitosa es promover la competitividad de las empresas chilenas, tanto en los mercados externos como en su capacidad para defender con éxito su participación en el mercado local. Esto implica una lucha permanente por mejorar productividad y bajar costos. En este contexto, se podría argumentar que la preocupación por el ambiente puede ser un «lujo excesivo», especialmente cuando pensamos en actividades que no enfrentan amenazas en sus mercados de destino por razones ambientales. La solución de este conflicto va por la definición y aplicación de una política ambiental que tome en cuenta estos problemas y que busque minimizar el costo económico de cumplir con la normativa ambiental.

La Constitución establece tanto el derecho a vivir en un ambiente libre de contaminación como aquel a emprender libremente actividades económicas. Los conflictos entre estas y otras normas se dirimen por la vía de leyes y reglamentos específicos. De particular importancia para nosotros es la Ley de Bases del Medio Ambiente, que precisa el alcance de lo que se entiende por «ambiente libre de contaminación», al constreñir el concepto al cumplimiento de la respectiva norma ambiental. De allí que el proceso de fijación de normas pase a tener un papel fundamental para la competitividad de las empresas chilenas en el futuro.

A la fecha, existen en Chile alrededor de 700 normas de calidad ambiental, la mayoría primarias, que regulan la calidad del agua —en sus múltiples usos— del aire y también del ruido y del uso del suelo. Si bien se espera que muchas de estas normas sean modificadas para ser actualizadas y consolidadas, se estima que ellas

constituyan un punto de partida bastante amplio y completo para dar sustento a una política ambiental.

Un problema importante en el corto plazo es la existencia de multitud de normas y una red de competencias institucionales con amplias sobreposiciones y vacíos muy significativos. Uno de los principales aportes de la Ley de Bases del Medio Ambiente fue justamente definir el procedimiento para la dictación de normas, las que desde 1994 sólo pueden ser fijadas mediante decreto supremo y siguiendo los pasos que dicha ley establece. Esta definió Normas Primarias como aquellas que regulan la concentración de elementos que constituyen un riesgo inadmisibles para la vida o la salud, y como Normas Secundarias aquéllas que regulan la protección del medio ambiente, la preservación de la naturaleza o la conservación del patrimonio ambiental. En el caso de las primeras, el Decreto Supremo debe llevar la firma del Ministro de Salud y del Ministro Secretario General de la Presidencia, mientras que en las Secundarias, debe ser firmado por este último y por los ministros sectoriales respectivos. Además, estas normas deben basarse en estudios y evidencia científica y explicitar sus costos y beneficios. Con esto, se busca que las normas emerjan como resultado de un proceso de discusión intersectorial que considere todas las dimensiones del problema, incluida la económica. Los reglamentos que establecen el procedimiento para la Dictación de Normas de Calidad Ambiental y de Emisión, así como aquél para la Elaboración de Planes de Descontaminación y de Prevención, han sido recientemente promulgados.

Si bien las normas existentes distan de ser perfectas, creemos que las mayores deficiencias de la política ambiental actual radican en la ausencia de instrumentos eficaces y eficientes, y en la dificultad para controlar su cumplimiento.

La institucionalidad actual de la política ambiental se basa principalmente en prohibiciones y multas, desconociendo el hecho de que estos instrumentos en general son menos eficaces y representan una carga mayor para la sociedad y, en particular, para las empresas que los llamados «instrumentos económicos», como impuestos, tarifas, depósitos y reembolsos y permisos transables de emisión. Aunque la Ley de Bases admite la existencia de estos últimos, sólo los identifica como una categoría general, lo que se percibe como una limitación importante para compatibilizar la política ambiental con los requisitos de mantener una economía competitiva internacionalmente, pues indirectamente se está descansando demasiado en instrumentos que son innecesariamente costosos para el sector privado.

El control y la fiscalización ambiental se ven dificultados por la multiplicidad de instituciones con competencia ambiental, donde ésta es sólo una actividad marginal dentro de las muchas que cumplen y, por lo tanto, compite en desventaja por los escasos recursos que se les asignan. Las principales instituciones con competencia para el control ambiental son los Servicios de Salud (RILES, contaminantes tóxicos en aire y agua), Servicio Agrícola y Ganadero - SAG (uso de suelos, agroquímicos, caza), Corporación Nacional Forestal - CONAF (bosques, fauna y flora silvestre), Dirección General del Territorio Marítimo - DIRECTEMAR (cuerpos de agua), Superintendencia de Servicios Sanitarios (RILES, calidad del producto de empresas sanitarias), Servicio Nacional de Pesca - SERNAP (pesca), Ministerio de Transporte y Telecomunicaciones - MINTRATEL (emisión de fuentes móviles), Servicio Nacional de Geología y Minería - SERNAGEOMIN (tranques de relave), municipios.

En la actualidad, la Comisión Nacional del Medio Ambiente - CONAMA, mediante consultorías externas, realiza un diagnóstico del gasto del sector público en gestión ambiental, tarea de suyo difícil dado que los criterios de asignación de recursos fiscales y la contabilidad presupuestaria no permiten distinguir con claridad los recursos asignados a estas tareas. Un primer conjunto de propuestas que emerge de este análisis es el siguiente:

- Otorgar alta prioridad a un proceso sistemático de revisión de normas ambientales, para proceder a su actualización y consolidación.
- Iniciar un proceso de revisión de la institucionalidad pública para el control de la normativa ambiental, con una definición clara de las competencias institucionales.
- Revisar sistemáticamente los instrumentos usados para lograr el cumplimiento de la normativa ambiental, con una consideración explícita de un menú amplio de opciones que incorpore los instrumentos económicos.

Paralelamente a lo anterior, debiera iniciarse desde ya un proceso de capacitación y actualización de conocimientos en política ambiental para el personal de nivel profesional que trabaja en las instituciones involucradas en el diseño y aplicación de ésta.

Este proceso debiera ser liderado por CONAMA, con un respaldo político al más alto nivel y considerando la participación de ministerios del ámbito económico (Ministerio de Economía, Ministerio de Hacienda).

Recuadro 1

La creciente armonización entre Comercio y Medio Ambiente

Los objetivos de la libertad de comercio y de la protección ambiental han tenido un progreso paralelo, pero en forma independiente. Los conflictos entre éstos han surgido cuando el uso de argumentos ambientales legítimos ha empezado a crear restricciones a la competencia. Para enfrentar los conflictos entre comercio y medio ambiente, se han adoptado distintas estrategias:

- El GATT no ha aceptado *las medidas unilaterales*, considerando lo unilateral antitético en un régimen multilateral. Además, estas medidas a veces se refieren también a los procesos y métodos de producción, aspectos ligados a la soberanía nacional. Pueden reflejar proteccionismo encubierto mediante el uso de pretextos ambientales, argumentando, en general, ecodumping (uso de carencia de adecuado control ambiental como elemento de subsidio) o a través de la «captura institucional» (discriminación tácita del exportador externo por imposibilidad de influir en normas ambientales, como en los casos del etiquetaje ecológico, los materiales de embalaje, los desechos de la comercialización y reciclaje de productos exportados y el diseño de impuestos y derechos ambientales).
- En *la armonización internacional*, entendida como la concertación de intereses en una comunidad internacional carente de una autoridad centralizada, intervienen organizaciones internacionales como el GATT y OMC, y convenciones ambientales multilaterales, algunas con medidas aplicables al comercio, manifestando que el propósito de la protección ambiental, genuino y basado en la concurrencia de voluntades, es generalmente aceptado.
- Se han explorado otros *enfoques consensuales*, como el cumplimiento voluntario de estándares internacionales y las normas de origen empresarial. En el caso chileno, se destacan los estándares pactados entre exportadores e importadores y la adaptación de los exportadores a las normas de otros mercados. La «contratación ambiental», aún con escasa aplicación internacional, y los incentivos de mercado están comenzando a jugar un papel importante, al igual que el concepto de la «competitividad sustentable», que busca una genuina compatibilidad de lo comercial y lo productivo con las necesidades del medio ambiente.

La compatibilización del sistema de comercio internacional con las convenciones ambientales es el núcleo del Programa de Trabajo de la OMC, guiada por principios de no discriminación, de igualdad reglamentaria y tributaria, de oposición a restricciones encubiertas, y de transparencia de la información y de la participación de las economías exportadoras en las discusiones sobre estándares ambientales. También se debate la exportación de productos, prohibidos en su país de origen, y se está buscando establecer un vínculo más claro entre el medio ambiente y la propiedad intelectual, la transferencia de tecnologías y de patentes de invención. El tema de la participación de organizaciones no gubernamentales en este trabajo refleja su contribución en varias convenciones internacionales.

Ejemplo de armonización de los objetivos ambientales y comerciales a nivel de un tratado es el Sistema del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, en el cual se elaboraron estándares generales, aumentando los niveles de protección sin decrecer las exigencias ambientales y evitando los «paraísos ambientales». Así, cada país decide los estándares que puede aplicar, pero teniendo en cuenta ciertas exigencias, como procedimientos de evaluación de riesgo o estándares internacionales.

De manera novedosa, en los paneles de solución de controversias, la parte que objeta una restricción introducida al comercio debe probar su incompatibilidad con el Tratado, a diferencia del GATT, y dispone expresamente que ciertas convenciones internacionales del medio ambiente prevalecen sobre el tratado. Su acuerdo complementario sobre el medio ambiente destaca el objetivo de no permitir la exportación de productos prohibidos en su país de origen. La aplicación efectiva y la fiscalización de la

legislación ambiental en cada país se abordan en los órganos del tratado y de los mecanismos de solución de controversias, pudiendo éstos incluso imponer sanciones monetarias.

En resumen, se puede señalar que los crecientes esfuerzos por armonizar los objetivos ambientales con los comerciales tienden a excluir lo unilateral —como fuente segura de abuso y arbitrariedad— y a valorizar el consenso o la negociación multilateral, vía organizaciones internacionales globales, tratados específicos e incluso negociaciones especiales con ciertos mercados, tendencia que, en definitiva, predominará en la próxima década.

Resumen de la ponencia de Francisco Orrego, profesor del Instituto de Estudios Internacionales de la Universidad de Chile, en el panel «Comercio Internacional y Medio Ambiente» durante el 5º Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente.

Las acciones anteriores debieran contemplar la participación activa del sector privado, como una forma de identificar las alternativas que, siendo eficaces, sean las menos costosas y perjudiciales para la competitividad de las empresas chilenas.

Integración comercial y medio ambiente

Chile ha entrado en un proceso de negociaciones o acercamiento para una mayor integración comercial con los tratados de libre comercio, NAFTA, MERCOSUR y APEC. Cada uno de estos grupos de países tiene sus propios problemas ambientales y diversas maneras de enfrentar el tema. Quisiéramos poder decir algo sobre las ventajas y costos, desde el punto de vista ambiental, de una asociación más estrecha con estos bloques.

En el caso de NAFTA, hay una consideración explícita del tema, tanto en su articulado de base como en el «side agreement» (acuerdo NACE). En el texto del tratado principal, se define la preeminencia de 3 acuerdos y convenciones ambientales, en la eventualidad de conflictos con NAFTA: la Convención de Washington, el Protocolo de Montreal y la Convención de Basilea, sobre movimientos transfronterizos de materiales peligrosos. Chile ha ratificado todos estos convenios, por lo que ello no implicaría una obligación adicional sobre las que ya tenemos. En el tema de los estándares y normas ambientales, se admite que cada país dicte sus propias normas, con el requisito de que tengan un respaldo «científico»; pero el tono general de los capítulos donde se tratan estos temas apunta en la dirección de hacer progresivamente más exigentes estas normas. También se menciona el tema ambiental en relación con el tratamiento de las inversiones, desde la perspectiva de evitar la generación de atractivos para la inversión, sobre la base del descuido del medio ambiente («dumping ecológico»).

Sin embargo, donde está la parte más sustantiva sobre política ambiental es en el llamado acuerdo NACE. Allí, el énfasis está puesto en la capacidad de los países para hacer cumplir sus propias normas. Es éste posiblemente el punto más complejo para Chile, debido al exceso de normas —muchas de las cuales están obsoletas— y la superposición de competencias institucionales a las que aludíamos anteriormente. En este plano, el principal efecto de NAFTA sería acelerar el proceso de revisión de normas e instituciones, lo que ciertamente es una presión bienvenida desde el punto de vista de la agenda nacional sobre política ambiental.

Sin embargo, desde el punto de vista práctico, uno de los temas potencialmente más conflictivo es el del peso de las «recomendaciones», ya que la vaguedad en los términos deja amplios márgenes a la interpretación.

En todo caso, los cambios políticos en Estados Unidos han significado disminuir la presión por el componente ambiental de NAFTA, habiendo incluso quienes sostienen que se podría llegar a firmar la ampliación del NAFTA sin los «side agreements».¹ Nuestra impresión es que NAFTA posiblemente brinda más oportunidades que amenazas en el campo ambiental, salvo en el caso de algunas empresas particulares —fundiciones, por ejemplo— que enfrentan cuantiosas inversiones para reducir emisiones y que posiblemente se vean obligadas a adelantar un proceso que de todas maneras debían emprender. La posibilidad de acceder a asistencia técnica y a negociar términos de comercio y certificaciones de «limpieza» de determinados productos posiblemente sea una ventaja, especialmente respecto de la eventual competencia de terceros países. Por otra parte, un comercio más libre y con arancel cero para dos de los principales exportadores de tecnología ambientalmente limpia representa claramente una ventaja desde el punto de vista de aumentar la competitividad de nuestras empresas en el comercio internacional.

En relación con MERCOSUR, el tema ambiental no ha estado en la agenda principal de los países signatarios de dicho acuerdo. Si bien se creó la REMA (Reunión Especializada de Medio Ambiente), el avance práctico ha sido casi nulo, aun cuando se reconoce la necesidad de propender hacia una mayor armonización de las normas ambientales. Sin embargo, debido a la importancia potencial del tránsito de productos de origen animal y/o vegetal por territorio chileno, será difícil soslayar el tema de los requisitos fito y zoo sanitarios. En este contexto, perfectamente podría ser Chile el país que tome la iniciativa para incorporar la dimensión ambiental en la negociación para MERCOSUR, enriqueciendo la agenda con otros temas. Entre estos, cabría la ratificación de convenios internacionales en materia ambiental, la

creación de mecanismos para resolver controversias y el tema de la inversión. Cabe señalar que es de interés de Chile incorporar estos temas en MERCOSUR, porque dadas las debilidades institucionales en la región, en este caso nosotros nos arriesgaríamos a ser víctimas de «dumping ecológico», especialmente si comenzamos a avanzar más rápido en el diseño de nuestra política ambiental, ya sea por convicción propia o derivado de la incorporación a NAFTA.

La situación en APEC es aún más difusa, lo que no es sorprendente considerando la menor certidumbre respecto de un eventual acuerdo de libre comercio intra-APEC, así como la conocida reticencia de los países asiáticos a tratar estos temas en foros internacionales. Es interesante destacar que son justamente estos mercados los menos exigentes en términos de los estándares ambientales para los productos importados, lo que ha facilitado un proceso de adaptación gradual de la industria exportadora chilena, que ha podido encontrar allí mercados para productos que están enfrentando dificultades crecientes en Europa y Estados Unidos.

Institucionalidad internacional y medio ambiente en Chile

La creciente preocupación internacional por el medio ambiente está influenciando la acción de organismos tales como la OMC (Organización Mundial de Comercio), el Banco Mundial, el BID e ISO. Esto abre una gama de nuevos apoyos para la política ambiental local, pero también representa problemas y limitaciones que afectan al gobierno o directamente a las empresas.

Un primer tema para analizar es la tendencia creciente de tratar de imponer normas ambientales de países desarrollados por la vía de restricciones a las importaciones que no cumplen con ciertos requisitos de este tipo. Si bien la OMC, que sucedió al GATT, busca promover el libre comercio entre los países, admite que estos actúen unilateralmente, restringiendo las importaciones y aplicando normas locales de calidad ambiental, siempre y cuando dichas normas no discriminen por origen del producto.

Sin embargo, la experiencia hasta ahora es menos dramática de lo que parecen sugerir las cifras. Si bien los sectores más vulnerables en Chile son el minero, pesquero, forestal y agrícola, que concentran fácilmente dos tercios de las exportaciones, éstos se han ido adaptando con bastante facilidad a las nuevas normas, por ejemplo, el sistema de ecoetiquetado implantado por la CEE (Comunidad Económica Europea) en 1993, los contenidos de arsénico en el cobre exigidos por

Recuadro 2

La política ambiental de la Unión Europea: Las tendencias actuales y su impacto en Chile

La promoción de un crecimiento sustentable y respetuoso del medio ambiente es un objetivo fundamental de la UE, la cual está adoptando una política ambiental de prevención cuyas tendencias principales son: la integración de consideraciones ambientales a las otras políticas y el cambio de actitudes de consumo y producción. Esto ha llevado a la introducción y al continuo aumento de requisitos ambientales para productos y procesos, lo que somete a las empresas involucradas, tanto europeas como exportadoras chilenas, cuyo principal mercado es la UE, a una presión de ajuste. Los requerimientos ambientales de la UE que más pueden afectar a Chile son:

- compromisos voluntarios de las empresas europeas (por ejemplo, la eco-auditoría), donde las medidas concertadas son neutrales, en términos de competencia, si los países que mantienen un intercambio comercial se atienen a estándares parecidos entre sí;
- sello ecológico, cuya adjudicación está al alcance de productores tanto nacionales como extranjeros, lo que es, sin embargo, insuficiente para eliminar discriminaciones si los criterios de concesión del sello implican inversiones costosas o se basan en parámetros incompatibles con los problemas ambientales de terceros países;
- los estándares ambientales (voluntarios) si durante el proceso de armonización entre Estados Miembros se producen conflictos internos en la UE, con perjuicio de la libre circulación de productos, generando dificultades a los fabricantes de terceros países;
- las regulaciones técnico legales (obligatorias), que pueden crear barreras por posibles insuficiencias técnicas o financieras, aunque los requisitos sean aceptados por el GATT, por ser aplicados igualmente a productos nacionales y extranjeros.

El Mercado Único Europeo, con 370 millones de consumidores, donde un producto que respeta los estándares de cualquier estado miembro puede ser distribuido y vendido libremente en cualquier parte de la Unión, representa un beneficio evidente para las empresas chilenas, porque disminuye los costos de información, de adaptación y de marketing y permite acceder a mercados pequeños, que serían descartados si tuvieran requerimientos nacionales específicos; por otro lado, la existencia de regímenes diferentes eleva barreras para el comercio. Al mismo tiempo, la evolución en la UE descarta por poco probable la posibilidad de que los estándares menos estrictos de un país en desarrollo atraigan inversiones por los menores costos ambientales. El efecto neto final no es claro y depende mucho de la capacidad renovadora de las empresas chilenas en todos sus sectores de exportación y de cuánto Chile se adelante en adoptar normas elevadas de protección ambiental, como las europeas.

Las tendencias delineadas para el mercado europeo son comunes a los mercados internacionales, así como son globales los problemas ambientales que dan origen a los requisitos impuestos a las exportaciones. Esto hace difícil para Chile argumentar que las restricciones ambientales de la UE son tácticas comerciales o sanciones injustas, e implica que, en la medida que el modelo económico chileno siga manteniendo firme su orientación exportadora, es cada vez más necesario que Chile adopte voluntariamente procesos productivos que cumplan con una normativa aún más restrictiva que la legislación nacional, para mejorar su posición comercial y competitiva en los mercados internacionales.

Resumen de la ponencia de Fiametta Cocuzza, economista de la Delegación de la Comisión Europea en Chile, presentada en el 5- Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente.

determinados clientes, o la Ley Topfer de Alemania, que limitó las opciones sobre cajas, envases y embalajes de productos destinados a ese mercado.² Esto no ha sido fácil ni ha estado exento de costos, pero las empresas chilenas han sido capaces de sortear los obstáculos sin problemas graves.

Un segundo tema que ha venido emergiendo con importancia creciente son los convenios y tratados internacionales que cubren diversas dimensiones de la protección del medio ambiente. En este caso, la preocupación surge porque en ausencia de otros instrumentos eficaces para hacer cumplir estos tratados, se acepta la imposición de limitaciones al comercio de productos o de bienes fabricados con determinados productos, incluso respecto de países que no son signatarios de estos tratados.

En este plano, hay espacios para conflictos entre la normativa general sobre comercio internacional y las acciones autorizadas por estos convenios específicos, los que hasta el momento se resuelven por la vía de los mecanismos de solución de controversias o la vía judicial, cuando ella es aplicable.

Los convenios y tratados en cuestión se pueden agrupar en tres tipos: los de protección de la vida silvestre, los que se refieren al tráfico transfronterizo de sustancias tóxicas o potencialmente peligrosas y los convenios que protegen bienes comunes de varios países o del planeta en su conjunto.

Entre los primeros, se destaca la Convención de Washington, que en general se considera exitosa, y convenios como el CITES (Convención Internacional sobre el Control del Comercio de las Especies Amenazadas de Flora y Fauna). Estos contemplan procedimientos para autorizar, bajo ciertas condiciones, las exportaciones de ejemplares de especies en listas especiales o de productos elaborados sobre la base de éstos (importante en el caso de productos forestales y sus derivados). En la medida que estas restricciones discriminen entre países —lo que puede suceder en virtud de la distribución geográfica de las especies— se corre el riesgo de entrar en conflicto con las normas más generales que protegen el libre comercio. Sin embargo, los casos concretos de conflicto han sido pocos, por lo que los especialistas tienden a pensar que no hay grandes incompatibilidades entre estos cuerpos legales.

En el segundo grupo, el conflicto con las normas de la OMC surge cuando se busca restringir el comercio no sólo para proteger el medio en el país importador, sino también en el exportador. En otras palabras, la OMC admite la posibilidad de

restricciones a las importaciones, basadas en los peligros ambientales del producto sobre los consumidores finales —o de aquellos países por los cuales transita hacia su mercado de destino final— pero no acepta restricciones basadas en las emisiones o desechos tóxicos que se puedan generar durante el proceso productivo y que quedan en el país de origen.

En el caso de los convenios internacionales de carácter global, el más avanzado es el Protocolo de Montreal, que busca proteger la capa de ozono. Lo distintivo de este convenio es que busca producir efectos extraterritoriales —más allá de los signatarios— por la vía de restricciones al comercio, que recaen sobre sustancias que dañan la capa de ozono, sobre productos que contienen dichas sustancias y también sobre productos libres de éstas, pero que han sido producidos utilizando estas sustancias. Si bien aparentemente esto va más allá de lo que toleraría la normativa sobre libre comercio, no se han presentado reclamos por esta causa y al parecer se aceptaría la aplicación de estas restricciones, siempre que no exista discriminación.

En todo caso, la OMC ha comenzado a analizar explícitamente las vinculaciones entre las restricciones al comercio y las medidas de protección al medio ambiente, lo que estaba latente desde 1970, pero que vino a emerger con una agenda de trabajo concreta recién en abril de 1994. Entre los temas de la agenda, figuran los principios que orientan las políticas ambientales en cada país, con especial referencia a las ventajas que tendrían aquellos países que no aplican el principio del que contamina paga, así como las disposiciones sobre normas técnicas y sanitarias, de embalaje y etiquetado, entre otras, que se imponen en los mercados de destino y que son percibidas por los países en desarrollo como restricciones artificiales al comercio internacional.

En términos más generales, se teme que con la emergencia de los temas de la Agenda 21 y en ausencia de una institucionalidad internacional adecuada que permita proteger el ambiente y establecer un sistema internacional de cargos y compensaciones ambientales, los convenios futuros descansen cada vez más en restricciones al comercio internacional, con lo que se pondría en serio peligro el principal mecanismo de defensa de los intereses económicos de países pequeños y abiertos, que basan su desarrollo en las posibilidades de exportar al resto del mundo, como es el caso de Chile.

Frente a esto, surge la preocupación por la postura del país en los foros internacionales. Comprensiblemente hasta ahora, Chile se ha jugado en todas partes por la libertad de comercio y por limitar al máximo posible la erosión de las normas de la

OMC. Sin embargo, esto hace que Chile aparezca asumiendo una posición casi exclusivamente defensiva, limitándonos a tratar de impedir que se nos impongan estándares ambientales de países desarrollados por la vía de restricciones al comercio. Es cierto que somos un país pequeño y sin gran peso económico, pero creemos que el país cuenta con un peso político internacional bastante mayor que el otorgado por dichas variables, gracias al éxito logrado en las reformas económicas de mercado, la consolidación de la democracia y los progresos realizados en la reducción de la pobreza. Esto nos permite aspirar a que nuestra voz sea escuchada si asumimos posturas un poco más firmes en materias ambientales a nivel internacional. Frente a esto se sugiere:

- Identificar la situación ambiental específica de cada sector, el impacto de la política ambiental local y su comparación con las condiciones de actividades similares en países desarrollados. A modo de ejemplo, se cita el caso de la aplicación concreta del principio del que contamina paga, especialmente en relación con el uso de agroquímicos en la agricultura.
- Participar más activamente en procesos de definición de estándares internacionales (ISO 14.000, por ejemplo).
- Promover que los convenios internacionales comiencen a tratar explícitamente este tema, en la medida que se vayan concretando avances hacia un manejo sustentable de nuestros recursos naturales renovables. De esta manera, avances relativamente tempranos en este ámbito se convertirán en ventajas comparativas para nuestras exportaciones, cobrando mayor importancia en la medida que creamos que va a haber una presión creciente de la comunidad internacional para moverse en esa dirección.

Sin embargo, para que esto tenga efecto es fundamental que nuestra política ambiental sea efectiva, de modo que la competitividad de nuestros exportadores internalice la dimensión ambiental y refleje efectivamente el costo de oportunidad de los recursos naturales. Esto no sólo permitirá proteger nuestro patrimonio y calidad de vida, sino también afianzar nuestra presencia en los mercados internacionales.

A largo plazo, estas acciones debieran traducirse en una preocupación por consolidar la imagen de «país limpio», que se destaca en el mundo en desarrollo por buscar una organización económica que promueva el crecimiento, la equidad y la protección del ambiente.

Recuadro 3

En el contexto de la inserción global: La necesidad de definir un perfil ambiental para Chile

Frente al fuerte perfil económico alcanzado por Chile en los últimos años, resulta sorprendente la ausencia de un perfil ambiental equivalente, especialmente considerando su importancia no sólo para conferencias y acuerdos ambientales internacionales, sino que para casi todos los acuerdos económicos.

La importancia adquirida por las materias ambientales en las relaciones internacionales y el surgimiento de preguntas concretas y actuales en el ámbito de comercio internacional, hacen impostergable la definición de un perfil ambiental para Chile. Esta tarea no depende sólo de una institución como la CONAMA, sino de todos los sectores e involucra a todos los ministerios, a través de sus unidades ambientales y económicas. También implica reconocer las realidades institucionales y legales del país y el manejo y potencialidades de sus recursos naturales. Los requerimientos mínimos generales para la definición del perfil ambiental en el ámbito de la inserción global son:

- que no se establezcan obligaciones que no se pueden cumplir, evitando el delicado problema de la credibilidad a causa de una insatisfactoria capacidad de implementación;
- que se inserte en la política global del Estado, al igual que la lucha contra la pobreza, la modernización del Estado y la segunda fase en el modelo económico exportador del país;
- que sea consistente con los principios de la política ambiental existente, como la prevención, el gradualismo y el realismo;
- que sea realista en cuanto a ventajas y desventajas de la inserción, aprovechando las oportunidades y previniendo los problemas;
- que refleje la situación real de Chile, o sea, exportaciones que dependen fuertemente de la extracción de materias primas, una institucionalidad dispersa y todavía no consolidada, una baja conciencia ambiental, la existencia de grandes diferencias entre las regiones, el problema de la representación de los intereses de las distintas regiones por un deficiente flujo de información con Santiago, y la ausencia generalizada de distorsiones en el mercado de insumos, hecho que puede ser un aspecto positivo de su perfil y formar parte de su poder negociador.

Para avanzar en la definición del perfil ambiental de Chile, es necesario enfatizar en nuestra actual agenda ambiental algunas acciones concretas, más allá de la definición de normas ambientales de planes de Evaluación, prevención y de contaminación y de la implementación del Sistema de Impacto Ambiental:

- dar mayor prioridad a la gestión ambiental para el manejo de los recursos naturales, base exportadora del país;
- consolidar las responsabilidades institucionales en la representación de intereses (siguiendo la práctica generalizada, crear una institucionalidad frente a temas específicos, que involucra tanto al sector más propiamente ambiental del gobierno como al industrial y productivo);
- participar en la definición de los estándares ISO 14.000;
- establecer un sistema de información sobre la regulación ambiental;
- apoyar más efectivamente la capacidad de gestión ambiental a nivel regional;
- analizar la creación de un sello ambiental;
- definir una posición clara en las negociaciones comerciales; y
- explorar el uso de instrumentos económicos para abordar los problemas ambientales, con miras a ampliar la limitada acción que la Ley de Bases del Medio Ambiente entrega con su aplicación casi exclusiva en los planes de descontaminación y de prevención.

Resumen de la ponencia de Nicola Borregaard, economista de CONAMA, en el Panel «Inserción Global, Economía y Medio Ambiente» durante el 5- Encuentro Científico sobre el Medio Ambiente, editado por Katalin Németh.

Integración de los mercados de capital y medio ambiente

La mayor integración de los mercados de capital implica flujos muy importantes de inversión extranjera en Chile, así como de empresas chilenas que invierten en el exterior, especialmente en países vecinos. Por otra parte, una mayor integración de los mercados financieros permite disponer de una oferta de fondos a tasas de interés relativamente bajas y a plazos largos, lo que permite ampliar los horizontes de la inversión nacional. Asimismo comienzan a aparecer instrumentos financieros para cubrir riesgos de tipo ambiental, que en la escala de un país tan pequeño como Chile no podrían surgir. Frente a este tema, emergen una serie de interrogantes que no hemos tenido tiempo de analizar en el grupo de trabajo, pero que son muy importantes para el desarrollo futuro de nuestro país, por lo que las hemos resumido en las siguientes preguntas:

- ¿Es la inversión extranjera una fuente de problemas ambientales, o representa una oportunidad única de importar tecnologías y «know how» que de otra manera no estarían disponibles en Chile? ¿Hay que imponer algunas limitaciones a la inversión extranjera por motivos ambientales?
- ¿Debemos preocuparnos por el impacto ambiental de inversiones de empresas chilenas en el exterior? ¿Hay efectos en Chile? Recordemos que una elevada fracción de la inversión chilena en el exterior es en el rubro energético.
- ¿Qué nuevas oportunidades brinda para la política ambiental un mayor acceso a los mercados financieros internacionales? ¿Hay amenazas ambientales en este proceso?
- ¿Cómo se evalúa el impacto de las nuevas ideas en la acción de los organismos multilaterales del crédito? ¿Cómo afecta esto a nuestro país?
- ¿Qué exigencias están surgiendo a nivel de estas organizaciones frente a nuestras políticas ambientales? ¿Qué restricciones ambientales o comerciales están surgiendo respecto del rango de instrumentos de política económica disponibles en el país?

Comentarios finales

Si bien se aprecia una asociación entre apertura comercial y deterioro ambiental, ello se explica fundamentalmente porque el mayor dinamismo de la economía dejó en evidencia las carencias normativas e institucionales para resguardar eficazmente nuestro patrimonio natural. En estas circunstancias, se requiere un esfuerzo sistemático y muy intenso para adecuar nuestras normas, instituciones y procedi-

mientes a las exigencias que plantea una economía en un rápido proceso de transformación.

Una economía abierta al mundo permite acceder en forma rápida y barata a las tecnologías más modernas, así como captar más rápidamente las nuevas tendencias en los mercados mundiales, con sus amenazas y oportunidades derivadas del tratamiento del ambiente.

Quizás sí el aspecto más negativo de la internacionalización se da en la copia y adaptación de patrones de consumo —y de generación de desechos— propios de los países desarrollados. Sin embargo, el origen de este problema radica más bien en la esfera cultural, con la adopción de gustos y preferencias que nos llegan todos los días por los medios de comunicación masivos.

Si bien estamos conscientes de que acuerdos comerciales como NAFTA nos impondrán mayores exigencias al obligarnos a ser más estrictos en el control de nuestras propias normas, vemos en ellos grandes oportunidades para avanzar más rápidamente en la puesta en práctica de una agenda ambiental nacional. En etapas posteriores, una vez que logremos avances importantes en el manejo de nuestros recursos naturales renovables y del ambiente en general, podremos convertir los costos presentes de adaptación a una producción limpia y sustentable en una ventaja susceptible de aprovechar e impulsar en los diversos foros internacionales. Sin perjuicio de lo anterior, estimamos necesario y conveniente que Chile impulse con fuerza el tema ambiental en MERCOSUR y que se involucre activamente en las negociaciones internacionales sobre convenios de protección del medio ambiente y en la negociación de normas internacionales, como ISO 14.000, por ejemplo.

Reconocimiento

El autor de este informe fue el Coordinador del Grupo de Trabajo sobre Economía del 5º Encuentro, integrado por (afiliación institucional sólo con fines de identificación): Pilar Armanet (CIPMA), Nicola Borregaard (CONAMA), Andrea Butelman (Ministerio de Hacienda), Juan Manuel Cruz (Ministerio de Economía), María Teresa Infante (Universidad de Chile), Luis Larraín (Instituto Libertad y Desarrollo), Francisco León (CEPAL), Sanford Malman (CIPMA), Cristián Morán (Phelps Dodge), Michael Nelson (CIPMA), Francisco Sabatini (CIPMA), Raúl Sáez (CIEPLAN), Marianne Schaper (CEPAL), Leonel Sierralta (CONAMA), Joaquín Vial (CIEPLAN).

Notas

- (1) Parece poco creíble que Canadá y México estén dispuestos a aceptar nuevos miembros con requisitos menos exigentes, por lo que esto no se ve probable.
- (2) Se estima que la Ley Topfer representó costos del orden de los US\$ 3,5 millones para los productores chilenos.