

# Las exigencias ambientales de los mercados desarrollados en una economía globalizada: La experiencia de Chile

ALFREDO SÁNCHEZ MUÑOZ

Profesor del Instituto de Geografía,  
Pontificia Universidad Católica de Chile

## RESUMEN

*El artículo muestra la situación de Chile con respecto a la implementación de las normas ISO 14.000 (Medio ambiente), a través de un análisis acerca de las relaciones entre los mecanismos de control y las exportaciones nacionales. Al mismo tiempo, el trabajo revisa la importancia de los mecanismos internacionales y el futuro de los países de Latinoamérica, haciendo particular referencia a Chile.*

**Palabras claves:** Medio ambiente, privatización, estandarización, acuerdos.

## ABSTRACT

*This paper shows the Chilean performance regarding implementation of ISO 14.000 (environment), providing an analysis about the link between the management systems and the situation of Chilean export products. Similarly, the paper , analysis the importance of the International Organization of Standardization (ISO) in the future of the Latinamerican countries, with particular reference to Chile.*

**Key words:** Environment, privatization, standardization, agreement.

## 1. INTRODUCCIÓN

“El medio ambiente no conoce fronteras”, esta frase acuñada en los años setenta del siglo pasado tiene plena vigencia en materia de negociaciones comerciales, ya que, contrariamente a lo que sostienen muchos, no existe contradicción entre el auge del comercio internacional y la protección del medio ambiente. En realidad, el crecimiento económico suele proporcionar a los ciudadanos un medio ambiente más limpio y más saludable, ya que regula las condiciones de producción y propende a una mejor calidad de vida. En este mismo sentido se puede afirmar, para el caso del ámbito internacional, que los éxitos alcanzados en materia económica por un país o región en lo referente al diseño de un modelo exportador pasan también por disponer de una política coherente con el tema ambiental, lo que da mayor confianza a sus socios comerciales.

Hay que señalar también que a partir de la década de los 80, cuando la globalización de la economía se extendió casi a todos los rincones del planeta, las normas ambientales que regulan el proceso exportador en el mundo pasaron a constituir un tema prioritario en las relaciones diplo-

máticas entre los países y en los propios acuerdos de cooperación comercial. Aunque en el caso de América Latina, como en muchas otras áreas subdesarrolladas, aún existen diferencias sustanciales entre los propios países, diferenciándose aquellos que cuentan con una conciencia ambiental más baja y privilegian una menor regulación medioambiental para de este modo atraer un mayor volumen de inversiones externas de otros Estados que se ajustan a todas las exigencias ambientales impuestas por sus socios comerciales como por los organismos responsables en esta materia, por lo que se estima que en el corto plazo el crecimiento económico de los países subdesarrollados, de seguir descansando en un mayor uso de los recursos naturales, dará lugar a un aumento de la contaminación ambiental. Por lo tanto, las medidas que se tomen para aumentar el desarrollo deberán ir acompañadas de una mejor integración de los factores medioambientales, preocupación que compromete a las empresas y a su población (CEPAL, 1997).

El presente artículo se preocupa de presentar la realidad de Chile que fue el primer país en el continente que apostó por una economía exportadora como eje de su desarrollo, que tam-

bién ha liderado toda una estrategia de negociación bilateral dentro y fuera de la región, pero que al mismo tiempo no ha logrado estructurar aún una acción política coordinada entre los agentes exportadores del sector privado y la prioridad que el Estado debe otorgarles a las normas ambientales que emanan desde el propio Poder Ejecutivo, lo que va en desmedro de sus aspiraciones por alcanzar mayor presencia en los mercados internacionales, reconociendo que el sector privado ha tomado conciencia de la importancia que el tema reviste para el futuro de las exportaciones nacionales.

## **2. LA IMPORTANCIA DE LAS REFORMAS MACROECONÓMICAS EN CHILE Y AMÉRICA LATINA**

### **2.1. La realidad nacional**

A mediados del año 1974, ante el agotamiento del modelo de sustitución de importaciones que imperaba en todos los países de América Latina y ante la imposibilidad de controlar el déficit fiscal y la inflación, el gobierno chileno decidió cambiar su estrategia de crecimiento hacia adentro, y abrir su economía a la competencia internacional a través de la implementación de un nuevo modelo de crecimiento regulado por las normas del libre mercado.

Este cambio significó para el país una profunda reforma estructural, que tuvo importantes repercusiones tanto en el plano interno como externo. En efecto, en lo interno la nueva estrategia de crecimiento dio paso al cese de la mayor parte de las actividades productivas no competitivas en el marco del mercado internacional; en segundo lugar generó una drástica reestructuración de otras y, por último, en la apertura de nuevas oportunidades de comercio aprovechando las ventajas comparativas que ofrecían la diversidad de sus recursos naturales repartidos a lo largo de su territorio. Mientras que en el plano externo el desarrollo de la economía chilena era seguido con mucho interés por el resto de los países del continente, que veían con preocupación cómo sus indicadores eran cada vez más negativos, el proceso inflacionario alcanzaba cifras récord y el descontento de la población con el modelo de crecimiento se había generalizado (Ramos, J., 1997).

Los resultados de la puesta en marcha de un nuevo modelo de crecimiento no se hicieron es-

perar en Chile y el país experimentó a partir de 1975 un acelerado desarrollo de sus exportaciones; en lo interno la política de apertura comprometió distintos espacios del territorio nacional que aprovechando las ventajas naturales en términos climáticos, calidad de suelos y disponibilidad de agua lograron poner en los mercados internacionales productos de calidad a precios muy competitivos. En definitiva, el país se posicionó en un mercado cada vez más exigente.

En consecuencia, a nivel latinoamericano las medidas económicas de Chile aparecían como pioneras en el continente y como en sus orígenes no contaron internamente con un respaldo mayoritario de sus sectores productores, los primeros pasos fueron dados con mucha cautela. Sin embargo, después de transcurridos ya más de 50 años de la puesta en marcha de ambos modelos de crecimiento, y se compara la situación económica de Chile de comienzos de los años setenta del siglo pasado con un modelo de crecimiento hacia adentro, prácticamente agotado con la situación actual, naturalmente que la apertura económica aparece como una estrategia de crecimiento ciertamente válida (CEPAL, 1994).

Hay que agregar también que para sustentarla el país disponía inicialmente de una importante reserva de recursos naturales no explotados comercialmente y que podían competir en igualdad de condiciones en el mercado internacional. De esta manera, en términos de estrategia económica, Chile pasó de ser uno de los países con mayor protección arancelaria a otro con una economía abierta a la competencia internacional, y de un período de fuerte austeridad se pasó a otro caracterizado por un sostenido crecimiento.

Las medidas más liberalizadoras como la reducción de aranceles, la eliminación de las barreras proteccionistas y las medidas discrecionales, constituyeron algunos de los puntos más novedosos del nuevo modelo de crecimiento y marcaron la pauta del futuro desarrollo de la economía de América Latina. La Tabla 1 muestra de forma comparativa la realidad de la economía chilena, planteando las diferencias estratégicas que marcaron la diferencia en el continente y que llevarían más tarde al país a liderar toda una política de acuerdos comerciales, donde Chile ha privilegiado siempre los compromisos bilaterales con países con modelos de crecimiento similares por sobre los acuerdos subregionales como es el caso del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (Fig. 1).

TABLA 1  
 MODELO DE SUSTITUCIÓN DE  
 IMPORTACIONES VERSUS MODELO  
 EXPORTADOR

<i>Sustitución de importaciones</i>	<i>Modelo de libre mercado</i>
Sustitución de importaciones con altos niveles de protección	Exportador con bajos niveles de protección
Política arancelaria y tributaria discriminatoria	Política arancelaria y tributaria neutral
Un Estado fuerte impulsor del crecimiento	La empresa privada, motor de la economía

*Fuente:* Elaboración del autor.

Con respecto a las medidas de discrecionalidad aplicadas en Chile, hay que señalar que el programa de inversiones diseñado para recuperar la economía, creado en 1974 y conocido como decreto 600 o Estatuto de Inversiones Extranjeras, estableció todo un marco legal para regular la inversión extranjera en el país y que se apoyaba en el principio de libertad económica que consagra la Constitución Política del Estado, y que permite tanto a chilenos como extranjeros desarrollar libremente cualquier actividad económica de acuerdo a las normas legales existentes. Al mismo tiempo, el decreto 600 plantea que los capitales de inversión extranjera pueden ingresar al país en forma de moneda extranjera, tecnología, bienes

físicos, créditos asociados, capitalización de créditos y deudas externas y capitalización de utilidades. Todas estas medidas aparecían en su origen como novedosas y audaces para la realidad del continente, por lo que más tarde estas ideas fueron recogidas por otros países e incorporadas en sus planes de modernización económica.

Actualmente, después de 25 años de experiencia del modelo de apertura comercial, las exportaciones nacionales muestran una tendencia cada vez más creciente a la venta de sus productos exportados, lo cual contrasta con el volumen de sus importaciones. En efecto, de acuerdo con la información de ProChile en 1999 las exportaciones nacionales aumentaron en un 5,3% anual con respecto al año anterior, alcanzando a los 15.615,6 millones de dólares, debido principalmente a un fuerte repunte de los volúmenes exportados y al alza del precio del cobre y otros productos nacionales fácilmente comercializables. Al mismo tiempo las importaciones presentaron una drástica caída de casi un 19%, lo que afectó negativamente el intercambio comercial chileno, que registró una disminución de un 8% respecto del año anterior, considerando que desde 1997 acumulaba ya una caída de un 16%.

En este aspecto, el mayor descenso correspondió a los bienes de capital que con respecto a 1998 cayeron en un 36%. En consecuencia, la balanza comercial chilena cerró en 1999 con un superávit del orden de los 1.664,4 millones de dólares con respecto al año anterior, y con las cifras negativas registradas en los años 1996 y 1997 (Tabla 2).

TABLA 2  
 EVOLUCIÓN DEL COMERCIO EXTERIOR CHILENO  
 (En dólares)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Exportaciones	8.941,5	10.007,4	9.198,7	11.604,1	16.024,2	15.404,8	16.660,3	14.829,6	1.5615,6
Importaciones	7.456,4	9.285,4	10.188,5	10.872,1	14.642,5	16.496,0	18.220,3	17.346,3	13.951,2
Balanza comercial	1.485,1	722,0	-989,8	732,0	1.381,7	-1091,2	-1560,0	-2.516,7	1.664,4
Intercambio comercial	16.397,9	19.292,8	19.387,2	22.476,2	30.666,7	31.900,8	34.880,6	32.175,9	25.566,8

*Fuente:* Banco Central, Departamento de Estudios, año 2000.

FIGURA 1  
MERCADO COMÚN DEL SUR



## 2.2. Las reformas económicas en el resto de América Latina

Al término de la década de los años ochenta y comienzos de los noventa del siglo pasado la mayor parte de los países del continente iniciaron un profundo proceso de reformas macroeconómicas, con la excepción de Cuba, que mantuvo su política centralista. En esta política liberalizadora primó una estrategia de crecimiento decididamente orientada hacia los mercados externos y con una fuerte reducción del tamaño del Estado en las actividades productivas de los países. Esta idea se basaba en que la empresa privada se convertiría en el principal agente del desarrollo; se privatizaron empresas públicas y se eliminaron significativamente las distorsiones de precios relativos. Se buscaba en definitiva garantizar el camino hacia el crecimiento económico de largo plazo, aumentando la eficiencia y la competitividad de las economías, así como una distribución del ingreso más equitativo.

Las reformas de apertura comercial implementadas en América Latina y el Caribe durante la década de los años noventa tuvieron tres objetivos fundamentales (Edwards, 1995):

- Reducir el sesgo antiexportador del régimen proteccionista anterior con el fin de promover las exportaciones.
- Crear las condiciones necesarias que conduzcan al crecimiento de la productividad total de los factores a través de una mayor competencia y renovada eficiencia del aparato productivo.
- Incrementar el bienestar de los consumidores reduciendo los precios reales de los productos importados (Edwards, J.M., 1995).

Hoy día existe conciencia que la apertura comercial fue una señal importante en el proceso de asignación de recursos y, en consecuencia, se cuenta entre las principales políticas que orientaron la reestructuración productiva y exportadora en la región. Pero al mismo tiempo hay que señalar que los resultados posteriores han demostrado que la estructura exportadora de América Latina que emergió durante los años de 1990 generó, en términos ambientales, mayores efectos contaminantes, variando su intensidad y extensión según la normativa de cada país, tal como lo muestran las exigencias de las normas ISO (*International Organization of Standardization*). Actualmente estas normas son reconocidas como normas técnicas por la Organización Mundial del Comercio

(OMC), tal como ocurre con la ISO 14.000 y la ISO 9.000. Actualmente existen más de 300 certificadores de normas ISO en el mundo, muchos de ellos con oficinas en Chile.

Las normativas ISO 14.000 plantean una interrogante en cuanto a la carga que los ecosistemas de los países deben soportar con la explotación intensiva de sus recursos naturales y para lo cual la serie ISO 14.000 contiene un conjunto de normas genéricas para sistemas de gestión ambiental que los países miembros deben cumplir. El desarrollo de las normas de ISO 14.000 se remonta a la preparación de la Cumbre de Río de 1992 y son una alternativa válida a la creciente preocupación por los asuntos ambientales.

Para que los países de América Latina cumplan con las regulaciones de la Organización Internacional para la Normalización deben tener primero su propio organismo nacional de normalización, como ocurre con los países desarrollados cuyas instituciones de normalización son miembros de ISO, mientras que de los países subdesarrollados sólo el 53% de ellos tiene algún tipo de representación en una de las tres categorías de miembros:

- Con derecho a voto (miembros - propios): corresponde a las organizaciones nacionales más representativas del proceso de normalización de sus países.
- Miembros oyentes: son organizaciones de países en desarrollo que todavía no tienen su organización de normalización.
- Miembros suscriptores: son organizaciones de normalización de países con economías muy pequeñas.

En la práctica, la aplicación de las normas ISO en algunos países de América Latina donde predomina una política de exportación que descansa en la explotación de los recursos naturales, la eliminación de ciertas normas reguladoras es un paso necesario para atraer inversión extranjera; de lo contrario las posibilidades de desarrollo de un país que carece de apoyo financiero externo son muy escasas.

## 3. LOS ACUERDOS BILATERALES DE COOPERACIÓN

Las relaciones bilaterales de comienzos de la década de 1980 fue el segundo paso dado por los países de la región en términos de integración bajo el compromiso anterior de los respectivos gobier-

nos de liberalizar su comercio. En virtud de este tipo de acuerdos se adoptaron medidas de liberalización comercial con respecto a los productos más competitivos o con menores posibilidades de afectar a los sectores productivos de los países importadores, con lo que de hecho se evitaba la verdadera creación del comercio a un nivel multilateral. A manera de ejemplo, el caso más representativo, en cuanto a una verdadera apertura económica, es Chile, cuyas tasas impositivas no superan el 10%.

En general, se observa un fenómeno interesante donde las tasas de preferencias tienden a ser menores en los países territorialmente más pequeños, mientras que en otros con una protección más alta, como Brasil, ocurre exactamente lo contrario. Con este peculiar diagnóstico de la región se explica cómo a comienzos de la década de 1990 los productos importados desde la zona de ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración) representaron apenas un 1% del total de las importaciones de países como Paraguay; 4,5% en Bolivia; 10,2% en Ecuador y aproximadamente un 20% en los tres países restantes del Grupo Andino (Perú, Colombia, Venezuela). En el caso de Chile fue de un 33,4%, un 41% en Uruguay y 50,6% en Argentina.

En el caso de Chile las relaciones comerciales bilaterales ilustran más claramente este fenómeno; en el año 1998, el 98% de las exportaciones nacionales a Brasil y el 76% de las enviadas a Argentina eran objeto de preferencias, pero sólo el 34% de las importaciones chilenas desde Argentina y el 14% de las provenientes de Brasil recibieron un trato equivalente. Cabe señalar también que Chile sólo a partir de la década de los años noventa fue cuando inició toda una ronda de negociaciones para buscar acuerdos bilaterales, coincidiendo en el plano interno con la vuelta a la democracia, y en el espacio externo con el cambio de estrategia económica adoptado por el resto de los países del continente (ver Tabla 3).

En el marco de los acuerdos bilaterales o de cobertura geográfica muy restringida y que no implican convenios más amplios, los resultados para el país pueden tener costos negativos muy altos, tanto de tipo político como económico. En efecto, un país más pequeño ajusta su estructura productiva de acuerdo con las condiciones imperantes en el mercado de su principal socio comercial, en lugar de hacerlo según las condiciones más competitivas de la economía internacional. La experiencia indica hasta ahora que no hay una relación simple en esta política de apertura comercial y los países definidos como pe-

TABLA 3

ACUERDOS BILATERALES DE  
COMPLEMENTACIÓN ECONÓMICA Y LIBRE  
COMERCIO SUSCRITOS POR CHILE

<i>Países o acuerdos</i>	<i>Año</i>
Chile-Argentina	1991
Chile-México	1991
Chile-Venezuela	1993
Chile-Bolivia	1993
Chile-Colombia	1993
Chile-Costa Rica	1994
Chile-Ecuador	1994
Chile-Canadá*	1997
Chile-Perú	1998
Chile-Estados Unidos**	2001
Chile-Unión Europea**	2003

*Fuente:* Publicaciones de CEPAL (1994 a 1998), sobre la base de información disponible.

\* Canadá está fuera del ámbito latinoamericano.

\*\* Con Estados Unidos y Unión Europea hay negociaciones muy avanzadas para firmar acuerdos bilaterales.

queños no disponen de posibilidades para ajustar sus sistemas productivos.

#### 4. EL AJUSTE DEL CONTINENTE A LAS NORMATIVAS AMBIENTALES DEL COMERCIO INTERNACIONAL

La fuerte influencia que los recursos naturales tienen en la dinámica económica de América Latina conlleva a que las crecientes exigencias de regulación ambiental que hoy día caracterizan el intercambio comercial hayan tocado también la agenda de las políticas de integración comercial de los países del continente. Esta situación ya generalizada llevó a que la OMC incluyera los requerimientos ambientales en su discusión comercial, y a su vez movió a los gobiernos de la Región por aunar esfuerzos en busca de alcanzar un consenso que los beneficie a todos por igual, dado que los rangos de requerimientos ambientales son tan diversos como difíciles de medir. Hay que señalar, sin embargo, que a pesar de las recomendaciones en el tema ambiental que emanan de la OMC, hasta ahora la experiencia ha demostrado que su trabajo aún no se concreta con un real mecanismo de resolución de controversias en el tema ambiental, y sus progresos sólo llegan a un nivel de compromiso en los países miembros.

Con este diagnóstico y ante la realidad que ofrece América Latina para llegar a establecer una evaluación del impacto ambiental de las reformas

económicas que incluyen el medio ambiente, parece hasta ahora un ejercicio complejo y sujeto a todo tipo de limitaciones, no sólo por la escasez de información disponible, sino también porque se trata de un tema en el cual aún no se cuenta con evidencias empíricas ni un marco analítico suficientes como para interpretar los hechos con la rigurosidad y la certeza deseada. En efecto, el panorama de gran heterogeneidad que muestran los indicadores y datos para cada una de las economías de los países, es un indicio de que la relación es sumamente difícil. Su comportamiento dependerá del sistema institucional de cada país, de la composición de su comercio, del grado de distribución del ingreso y de la política ambiental efectivamente implementada. También hay que agregar otros componentes como: la presión que ejercen ciertos grupos económicos, la densidad geográfica de la actividad económica y los niveles de educación de su población. De tal manera que una apropiada aproximación al tema medioambiental consiste en examinar a través del perfil de las exportaciones la tendencia cada vez más notoria de los países hacia una especialización más intensiva en la explotación de sus recursos naturales. Así, por ejemplo, tal como lo señala Schaper, M. (1999), en el caso de Brasil su estructura exportadora registra una notoria especialización en el grupo de las llamadas *industrias sucias*, aunque hay que reconocer que varias de sus mayores empresas que operan en estos rubros cuentan ya con una certificación ISO 14.000, sobre todo las industrias del sector petroquímico y de celulosa.

En un balance general del continente se puede decir que en la década de los ochenta la contribución de estas industrias al total exportado por la región fue muy significativa y sólo disminuyó durante la década de los años noventa. Distinto fue el caso de México, donde la evolución del índice tecnológico de sus empresas tiende a aumentar durante los noventa como resultado de una mayor presencia de capitales externos, y así el país camina hacia un mayor grado de especialización productiva.

En cambio, en los países latinoamericanos, que por diversas razones no disponen de grandes márgenes de maniobra para ajustar sus sistemas productivos a las exigencias ambientales de los principales mercados de exportación, la única manera de ajustarse a las exigencias medioambientales dependerá de los controles de calidad prevalecientes en los países desarrollados, sus principales socios, ya que son éstos los que dominan el mercado mundial. Todo conlleva a la convicción de la

urgencia que tienen los países de la región de plantearse la conveniencia y necesidad de complementar el proceso de apertura comercial con una adecuada política ambiental respaldada por una sólida estructura institucional. Por cuanto si un agente productivo recibe señales equivocadas de parte de la autoridad de su país, puede terminar por transferir parte o la totalidad del costo ambiental de sus actividades a otros segmentos de la población, en forma de enfermedades por contaminación del aire o de otro tipo, sin que exista una compensación de por medio y esto equivale a un verdadero subsidio para el agente productivo.

## 5. LAS NEGOCIACIONES DE CHILE CON SUS SOCIOS COMERCIALES

En el caso de Chile la preocupación por el tema ambiental se encuentra en una etapa de transición. En efecto, el tema se oficializó sólo en 1994 con la *Ley de Bases del Medio Ambiente* que por medio del decreto 19.300 creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA) dependiente de la Secretaría General de la Presidencia, con el fin de fijar y regular la política nacional en el tema ambiental. Sin embargo, en el plano externo fue sólo a partir del año 1997 cuando el país inició las negociaciones con la Unión Europea, que la Cancillería chilena abrió un exhaustivo estudio acerca de las restricciones comerciales de sus exportaciones. En definitiva, la presión por el medio ambiente va aumentando en el país, a medida que el crecimiento económico se traduce en un incremento por obtener mayor demanda en energía y materia prima para aumentar el ritmo productivo y, por otro lado, la acumulación de residuos y restos contaminantes que esta actividad genera pasen a ser focos permanentes de conflictos.

En Chile, como en otros países del continente, existe la sensación de que la presencia de regulaciones ambientales significan una barrera al comercio y, por otra parte, la posibilidad de que el incremento del comercio cause problemas ambientales. Sin embargo, en esta materia tan sensible como lo es la relación: *ambiente-comercio* existe ya una cierta experiencia de parte del sector exportador privado nacional, en cuanto a las exigencias que deben cumplir sus productos exportables en los distintos mercados internacionales. En efecto, si se comparan los acuerdos comerciales firmados por el país se pueden observar las marcadas diferencias en el tratamiento del tema medioambiental, tal como lo indican los acuerdos

firmados por Chile fuera del ámbito latinoamericano y con países del continente.

Chile ha negociado acuerdos con exigencias ambientales muy precisas, donde el tema ambiental no ha sido primordial en términos de las exigencias a cumplir por los productos nacionales exportados a dicho mercado. Un ejemplo de ello es la primera situación de la negociación bilateral firmada ya con Canadá que incluye un Acuerdo Ambiental Complementario; en el caso de las actuales conversaciones con R. Zoellick, representante de los Estados Unidos, declaró recientemente (abril, 2001) que su país plantea que dichas exigencias deben estar representadas en la propia legislación del país negociador. En este mismo tema y con respecto a la Unión Europea, está por definirse de qué manera y en qué medida Chile deberá cumplir las normativas internas del mercado europeo, tarea en la que el país está poniendo el máximo de interés. En tercer término, se puede mencionar el Acuerdo de Complementación Económico Chile-MERCOSUR firmado en 1996, donde el tema ambiental estuvo en la mesa de reuniones, pero finalmente no se llegó a precisar un marco concreto de regulaciones ambientales, porque dicho organismo carecía de una reglamentación propia en la materia.

### 5.1. El Acuerdo Ambiental Complementario con Canadá

Este Acuerdo, aunque fue diseñado siguiendo en buena medida los contenidos del Acuerdo Ambiental que Canadá firmó en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA), contiene algunas variantes que favorecen directamente al sector productivo nacional, dado que fue el primer Acuerdo logrado por Chile con un país desarrollado. En el marco general, ambos países se comprometen a fortalecer la cooperación ambiental y ante cualquier desencuentro asegurar la pronta aplicación de las regulaciones existentes en dicha materia por cada país firmante. En consecuencia, cada país debe establecer su propio marco regulatorio ambiental, con sus respectivas políticas y prioridades. El Acuerdo también hace mención “al desarrollo sostenible, la cooperación en la conservación, protección y mejora del medio ambiente, y el cumplimiento y aplicación eficaz de la legislación ambiental interna” (Blanco, H. y Borregaard, N., 1998). Queda abierto un canal de consulta por ambas partes para la resolución de controversias en caso de que una de las partes observe alguna irregularidad en el cumplimiento de la legislación ambiental; también que-

da abierta la posibilidad de exigir compensaciones económicas cuando el daño provocado sea de mayor importancia para una de las partes, compensaciones que afectarán siempre al Estado de cada país firmante.

Este Acuerdo Ambiental Complementario incorpora también la participación ciudadana, la que puede denunciar que una de las partes firmantes no está cumpliendo cabalmente o ha cometido omisiones en la aplicación de la Legislación Ambiental. Para este caso se establecen por escrito una serie de criterios y requisitos que justifiquen la seriedad de la acusación. Hay que agregar que el concepto usado para definir el término de Legislación Ambiental está claramente precisado en el Acuerdo.

Finalmente, desde un punto de vista institucional, el Acuerdo establece la formación de la Comisión de Cooperación Ambiental, la cual deberá velar por el cumplimiento del Acuerdo y estará compuesta por un *Consejo* rector de la Comisión; dos *Secretarías Nacionales*, uno en cada país, responsables de hacer operativo el Acuerdo; el *Comité Conjunto Revisor de Peticiones*, compuesto por dos miembros, uno de cada país; un *Comité Consultivo Público Conjunto*, compuesto por seis miembros de la sociedad civil, tres por cada país, y un *Panel Arbitral* integrado por cinco miembros, dos de cada parte y un presidente nombrado con la aceptación de cada país firmante.

### 5.2. Los avances de las negociaciones con Estados Unidos

Las reuniones por un acuerdo de libre comercio entre Chile y los Estados Unidos están en su plena etapa de negociaciones y existe la convicción por ambas partes que podrían estar finalizadas a fines del año 2002. Cabe indicar que a comienzos de enero del año 2002, el Congreso norteamericano autorizó por una amplia mayoría al Presidente G. Bush para llegar a acuerdos comerciales con otros países. En términos estratégicos, el interés de Estados Unidos por firmar un acuerdo comercial con Chile no se basa en el tamaño de su población, sino que radica en que la mitad del desarrollo económico chileno descansa en su comercio exterior, a diferencia de otros países, donde sus autoridades hacen permanentes llamados a privilegiar el proteccionismo o políticas de retroceso económico.

Con respecto a las normas ambientales, las conversaciones apuntan a asegurar primero la promoción del crecimiento económico del país con

una sociedad abierta y a partir de esta meta mejorar la protección ambiental. De hecho, la aplicación de fuertes estrategias en materia de medio ambiente y de desarrollo sostenible puede constituir una garantía de que el comercio contribuya, en última instancia, a aumentar el rendimiento económico y, con ello, conservar los recursos y proteger la calidad del medio ambiente. Con este estilo de hacer política internacional los cambios que se originan son más duraderos pues surgen de los propios intereses locales, puesto que la población desea que sus intereses estén representados en la legislación ambiental nacional.

Desde la perspectiva chilena, se espera que las negociaciones satisfagan a ambos gobiernos en todos los aspectos, incluidos los más sensibles como el laboral, ambiental y el dumping comercial. En efecto, para que las relaciones comerciales sean más transparentes, el gobierno chileno exige que se elimine o flexibilice la norma de antidumping comercial, práctica muy recurrente por parte de los productores norteamericanos a los productos competitivos que ingresan a su territorio. Al mismo tiempo, los Estados Unidos recomiendan que Chile elimine o reduzca el encaje al flujo de capitales externos, elimine el impuesto al lujo y regule salvaguardias a los productos agrícolas que ingresan al país. Por último, en materia medioambiental, el gobierno de Chile acepta la regulación ambiental a sus productos de exportación, pero al mismo tiempo exige claridad en cuanto a quiénes fijan dichas normas, para que éstas no se transformen en definitiva en un obstáculo al ingreso de productos nacionales a sus mercados.

### **5.3. Los avances logrados con la Unión Europea y los compromisos a futuro**

La Unión Europea dispone de una sólida legislación elaborada durante más de treinta años que establece el mismo nivel de exigencia para las normas y prácticas medioambientales vigentes en los Estados miembros (Fig. 2). En consecuencia, hoy día la legislación ambiental interna del grupo de países puede considerarse una de las más avanzadas del mundo. Al mismo tiempo, los ciudadanos de la Comunidad son muy sensibles al tema ambiental, con lo que sus preferencias por productos con regulación medioambiental tienen un fuerte efecto en los mercados internos de Europa. Esta situación, durante muchos años, fue casi imposible de evaluar y controlar, por ese motivo en 1994, la Agencia Europea de Medio Ambiente comenzó a recoger datos para tener una informa-

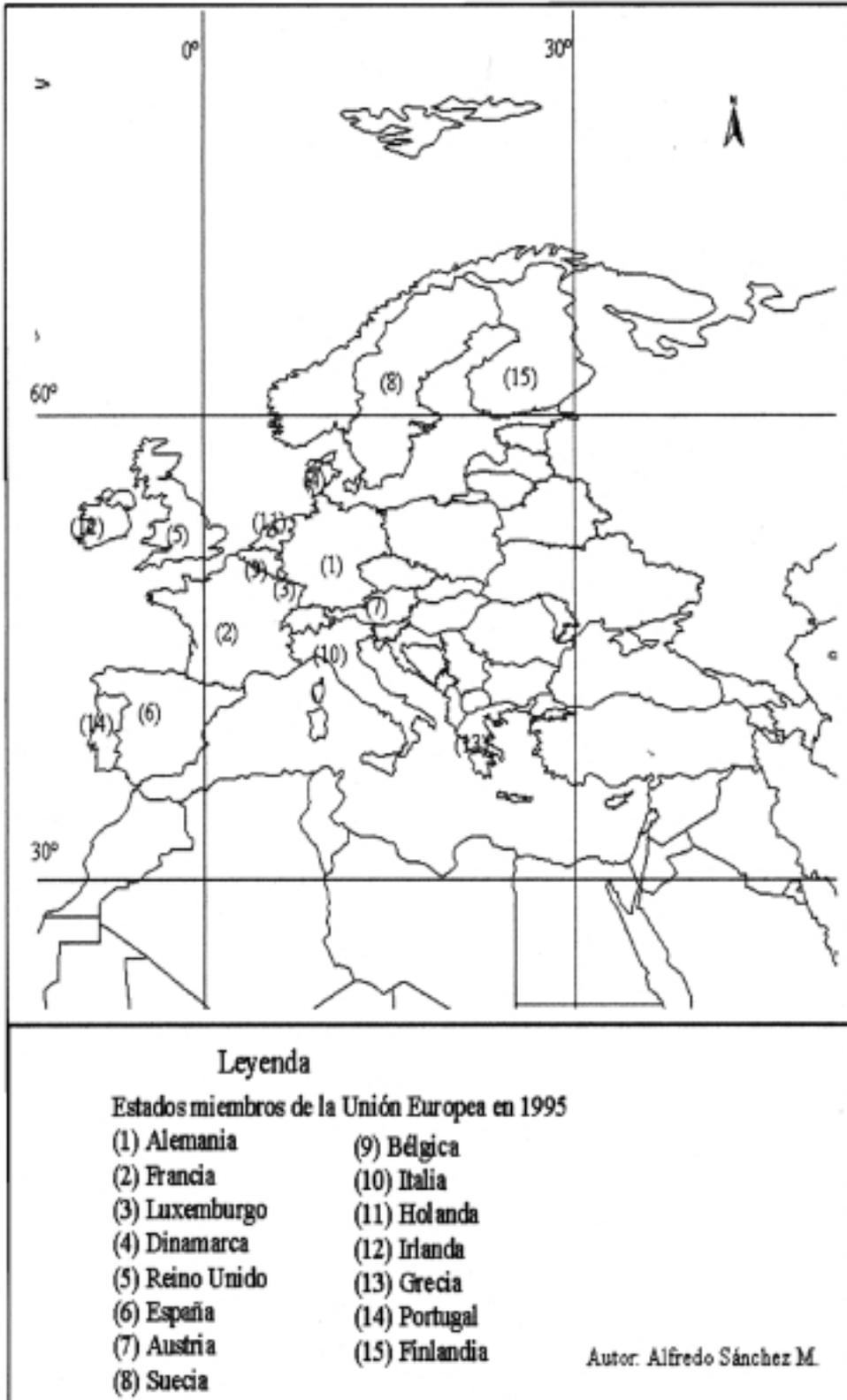
ción objetiva, fiable y comparable entre los países miembros. Todo este esfuerzo logrado en la materia se basa a menudo en la dedicación alcanzada por los Estados más vanguardistas en el momento de adopción de la directiva ambiental. Sus leyes han guiado en buena parte al mundo en algunos sectores más sensibles al tema de la contaminación y, desde 1987, el medio ambiente ocupa un lugar preponderante en el Tratado de la Unión Europea. Al mismo tiempo la Unión Europea coopera activamente con otros países a través de las organizaciones de las Naciones Unidas, tales como el Programa para el Medio Ambiente, la Organización Mundial de la Salud, la Comisión para el Desarrollo Sostenible y el Programa para el Desarrollo Económico. También se trabaja estrechamente con la Organización Mundial del Comercio y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE).

Con respecto a la política para la difusión de su comercio internacional, el planteamiento de la Unión Europea es que no existe contradicción entre la protección del medio ambiente y el fomento del intercambio comercial. Los gobiernos, así como las empresas, se dieron cuenta de que las estructuras de producción y los modelos de consumo pueden ser alterados sustancialmente sin sacrificios económicos; de hecho, la aplicación de fuertes estrategias en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible puede constituir una garantía de que el comercio contribuya a aumentar el rendimiento económico y, con ello, conservar los recursos y proteger la calidad del medio ambiente. En definitiva, se considera que la creación de mercados de bienes y servicios medioambientales competitivos será, en general, la mejor manera de garantizar que todos, productores y consumidores, valoren el medio ambiente en su justa medida, en que esta materia pase a formar parte de la vida cotidiana.

En el ámbito de las negociaciones de la Unión Europea con Chile, primero fue en el Acuerdo Marco de Cooperación Comercial de 1996, y ratificado luego por el Congreso de 1997, donde se ha avanzado en los aspectos sanitario y fitosanitario, que contienen diferentes conceptos y el mecanismo a través del cual serán tratados dichos temas. Sin embargo, resta aún por precisar de qué forma y en qué medida Chile deberá cumplir las normativas internas existentes en la Unión Europea. Este punto de la negociación comercial tendrá una fuerte implicancia en el tipo de productos que Chile deberá ofrecer a sus futuros socios comerciales, ya que los acuerdos comerciales incluyen cada día y con mayor vigor disposiciones re-

FIGURA 2

## ESTADOS MIEMBROS DE LA UNIÓN EUROPEA



lativas al medio ambiente. Incluso el Acuerdo Marco de Cooperación Comercial incluye ya una medida implícita de parte de la Unión Europea en proporcionar a su futuro socio la cooperación necesaria en materia ambiental, para que finalmente ambos coincidan en la compatibilidad de las normas ISO.

Cabe señalar que la UE desde la década de los años noventa establece que del total de la ayuda económica a los países en desarrollo de América Latina y Asia, un 10% debe destinarse al medio ambiente. De esta manera, la región se ha beneficiado directamente a través de proyectos en favor de la biodiversidad, que representa una ayuda real para las poblaciones y las economías rurales.

#### **5.4. Los acuerdos de integración con MERCOSUR**

El Mercado Común del Sur integrado por Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay representa un conjunto de casi el 60% de la superficie de América Latina, es decir, unos 11,88 millones de km<sup>2</sup> y la mitad de la población del continente, 213,2 millones de habitantes (Reference Population Bureau, 1999). En términos de ingresos, los cuatro países miembros suman 50% del PIB de toda la región. El Tratado firmado en la ciudad de Asunción, Paraguay, el 26 de marzo de 1991, establece la creación de un área de libre comercio entre los Estados miembros y un arancel externo común respecto a terceros países. El Tratado de Libre Comercio consta de 24 artículos que abarcan desde aspectos comerciales hasta culturales. Finalmente, se contemplan también algunas preferencias que benefician a Paraguay y Uruguay, por razones de su reducido tamaño de mercado. Más tarde, en 1994, en la ciudad de Ouro Prêto, Brasil, MERCOSUR alcanzó la Personalidad Jurídica Internacional, lo que permite la concertación de acuerdos con países y grupos de países.

Chile se asoció a MERCOSUR en junio de 1996, en la reunión de San Luis, República Argentina, y su incorporación como miembro asociado entró en vigencia el 1 de octubre del mismo año, mediante la suscripción de un Acuerdo de Libre Comercio con dicha entidad. Lo mismo hizo Bolivia, que ingresó en la misma calidad que Chile, en 1997. Cabe agregar que las relaciones comerciales de Chile con su vecino Argentina no son recientes, sino que tienen una relación directa desde antes de la creación de MERCOSUR.

Como estrategia de acuerdos, la incorporación plena al MERCOSUR fue descartada en un pri-

mer momento por Chile, debido a las diferencias entre los aranceles externos de MERCOSUR y de Chile, como también a la voluntad chilena de conservar su libertad de negociación individual con terceros países. Sin embargo, la vinculación chilena a MERCOSUR no se restringe sólo al plano comercial; en lo territorial, tiene un fuerte sentido estratégico, cuyos primeros resultados se manifiestan, además de lo económico, en un acercamiento político, militar y cultural entre Chile y Argentina. Según el Protocolo de Integración Física firmado en el marco de complementación económica, los países contratantes reafirman la voluntad política de facilitar el tránsito y el intercambio comercial recíproco y hacia terceros países mediante el establecimiento y desarrollo de vinculaciones terrestres, fluviales, lacustres, marítimas y aéreas.

Siguiendo con el programa inicial, a partir del segundo semestre del año 2000 se iniciaron los primeros contactos para discutir el ingreso de Chile como miembro pleno al MERCOSUR. Sin embargo, las diferencias en cuanto a las políticas arancelarias por parte de MERCOSUR se mantienen invariables, lo que hace muy difícil que el país pueda en el corto plazo ingresar a la Organización, más aún después que Argentina aumentó, a fines del año 2001, los aranceles de un 14% a un 35% para los bienes de consumo final provenientes de Chile, perjudicando con ello a los productores nacionales. Esta medida unilateral atenta también contra el marco de Acuerdo Complementario Económico número 35 de MERCOSUR, suscrito en 1999. Este acuerdo significa que Chile otorga facilidades para el tránsito por su territorio de mercaderías provenientes de los países miembros de MERCOSUR, y que permitirá que dichos productos salgan por puertos chilenos hacia los mercados de la cuenca del Océano Pacífico.

En sí mismo, en términos de control medioambiental el transporte de cualquier producto externo por el territorio nacional es un riesgo permanente que puede afectar el medio ambiente del lugar. Este daño puede asumir diversas formas e intensidad de acuerdo con los productos que se transporten. En definitiva, los permisos de circulación vial pueden tener un doble costo para Chile; en primer lugar el tránsito de un mayor número de vehículos pesados por las carreteras nacionales puede sobrepasar la capacidad de las carreteras, las que ya cuentan con infraestructura insuficiente para la demanda nacional, y en segundo término, el peligro de contaminación fitosanitaria

que potencialmente aporten las mercaderías en tránsito por el espacio nacional, enfermedades de las cuales los productos nacionales se encuentran actualmente liberados.

Como ya se indicó, hay que agregar también que una buena parte del actual tránsito vial internacional corresponde a acuerdos anteriores firmados por el país, como el Tratado de Montevideo de 1980 y el Acuerdo de Complementación Económica con Argentina de 1991. La mayor parte de los países miembros de MERCOSUR no cuentan aún con estándares internacionales de cuidado ambiental y si existen están por debajo de los de Chile, con la excepción de Brasil. Junto con ello, existen también diferencias en las capacidades de fiscalización, las pueden convertirse en un problema tanto para el libre comercio de mercaderías por Chile como para la protección del medio ambiente nacional. En consecuencia, de lo anterior se desprende que los temas más sensibles que preocupan a Chile en su relación con MERCOSUR son:

- El impacto ambiental que significa para el país la puesta en marcha del proyecto de corredores bioceánicos.
- Los cambios en la actividad agropecuaria, que se pueden traducir en una reconversión productiva hacia actividades más rentables, como el desarrollo forestal; actividad que suele ir acompañada de altos efectos ambientales y laborales.
- La transformación de la infraestructura portuaria para satisfacer una mayor demanda de mercadería que puede provocar mayores efectos ambientales directos en el borde costero nacional y en los recursos marinos adyacentes.

En cuanto a las capacidades fiscalizadoras de los países miembros de MERCOSUR y Chile, se puede indicar que Brasil y Chile tienen sistemas o prácticas de Evaluación de Impacto Ambiental bastante similares, mientras que Argentina, Paraguay y Uruguay se encuentran aún en una etapa de transición, donde aún persisten problemas de organización de las entidades ambientales. Esta situación se hace más evidente cuanto se revisa el grado de participación de estos países en las negociaciones internacionales para definir las normas ISO, donde sólo Brasil ha sido un participante activo de las reuniones, con unas veinte empresas certificadas. Chile cuenta con un número cada vez más creciente de industrias en esta situación, tal como lo indica la Tabla 4, acredita-

TABLA 4  
EMPRESAS CHILENAS CERTIFICADAS  
ISO 14.000

<i>Empresa</i>	<i>Año</i>
CMPC Celulosa Planta Santa Fe S. A.	1997-2000
Forestal y Agrícola Monteáguila S. A.	1997
Sociedad Forestal Millalemu S. A.	1997
Comercial e Industrial Interquímica Ltda..	2000
Compañía Contractual Minera Candelaria	1999
Santa Emiliana	2001
Minera Escondida Limitada Puerto Coloso	1999
SIKA Sociedad Anónima Chile	2000
Vidrios Lirquén Sociedad Anónima	2000
Gerdau Aza Sociedad Anónima	2000
MIMET Sociedad Anónima	2001
Cemento Melón. Planta La Calera y Centro de Distribución de Santiago	1999
DOLE Chile Sociedad Anónima-Región Metropolitana	2000
Licancel Sociedad Anónima Forestal e Industrial	1998
Bosques de Chile Sociedad Anónima	2000
Compañía Minera Doña Inés de Collahuasi S. C. M.	2001

*Fuente:* Recopilación del autor.

ción alcanzada sólo en los últimos dos años, mientras que en el caso de Uruguay y Paraguay no se registran industrias en esta situación.

En resumen, Chile tiene una política bien definida respecto a la forma de tratar el tema ambiental en sus acuerdos de libre comercio con países de economías desarrolladas y con alta sensibilidad en el tema ambiental. No ocurre lo mismo en sus relaciones con MERCOSUR donde el país prácticamente aún no ha considerado el tema, ya que los países miembros del Mercado incluyen el tema medioambiental en sus instancias de integración política, de las cuales Chile no es parte. De tal forma que la tarea pendiente del país es evaluar su proceso de integración al bloque comercial de forma plena para así participar en los acuerdos que se adopten en materia ambiental.

## 6. CONCLUSIONES

1. Chile tiene en materia de estrategia de crecimiento una mayor experiencia que el resto de las economías de América Latina. Su proceso de cambios y apertura comercial lo inició con más de 15 años de anticipación que otras naciones. Al mismo tiempo en materia de integración regional, Chile ha privilegiado sus relaciones comerciales sólo con países que adopten un modelo de economía abierta sin medidas de protección que puedan dificultar los acuerdos.
2. A nivel latinoamericano a partir de la década de 1990, la fuerte presencia de un modelo de crecimiento que privilegia el mercado como agente regulador se ha impuesto prácticamente en toda la región y ha sido un factor de unidad para alcanzar distintos tipos de acuerdos de cooperación e integración. Esta situación se vio reforzada por la vuelta a la democracia en casi toda la región.
3. En materia ambiental existe cada día mayor sensibilidad de parte de los demandantes sobre los efectos contaminantes que generan las industrias cuyos productos se exportan a mercados como la Unión Europea, NAFTA y Japón, donde las regulaciones medioambientales tienen una alta prioridad al momento de firmar acuerdos.
4. Los gobiernos han adoptado estándares ambientales que se ajusten en lo posible a las normas ISO, para que sus productos tengan mayor aceptación en los mercados más competitivos. Cabe agregar que en esta materia la región ha avanzado muy lentamente en la adopción de las normas de la Organización Internacional para la Normalización.
5. Con respecto a MERCOSUR la situación de regulación ambiental forma parte de los acuerdos políticos suscritos por los países del bloque, por lo que las regulaciones y estándares ambientales no están aún en la agenda de los países, con la excepción de Brasil, que es país del bloque que más ha avanzado en el tema.

6. En el caso de Chile, a pesar de los avances en materia ambiental, se puede concluir que el país carece aún de una política clara de cómo negociar el tema ambiental en sus acuerdos de libre comercio. Esta situación lo deja en desmedro cuando la contraparte negociadora corresponde a un país con economías desarrolladas, como le ocurrió con Canadá y puede suceder también en las actuales negociaciones con la Unión Europea y los Estados Unidos. En cambio, con MERCOSUR, el país prácticamente no ha considerado aún el tema.

## 6. BIBLIOGRAFÍA

1. BANCO MUNDIAL (1998): "World Development Indicators". W. Bank, Washington, D.C.
2. BANCO MUNDIAL (1990): "Libro de Consultas para Evaluación Ambiental", Vol. II. Washington, D.C.
3. BLANCO, H. y BORREGAARD, N. (1999): "MERCOSUR y Medio Ambiente" editores. *Publicación de CIPMA*, Santiago, Chile.
4. CASIO, J.; WOODSIDE, G. y MITCHELL, P. (1996): "ISO 14000. Guide The new International Environmental Management Standards". Mc Graw Hill ed., New York.
5. CEPAL (1994): "El Regionalismo abierto en América Latina". Santiago, Chile
6. CEPAL (1997): "Programa de Análisis de la Dinámica industrial". Santiago, Chile.
7. COMISIÓN EUROPEA (1998): "La Unión Europea y el Medio Ambiente". División Publicaciones, Bélgica.
8. EDWARDS, J. M. (1995): "Crisis and reform in Latin America, from despair to hope". Oxford University Press. The World Bank, Washington, D.C.
9. *EL MERCURIO* (2001): "Plan Económico Argentino empieza a impactar a Chile". Diario *El Mercurio*, Sección Economía y Negocios. Santiago, Chile, 29 de marzo.
10. PROCHILE (2001): "Análisis Global del Comercio Exterior". Servicio de Información Comercial, Relaciones Económicas Internacionales. Santiago, Chile.
11. POPULATION REFERENCE BUREAU: 2000 World Population, Data Sheet, United States (2001).
12. RAMOS, J. (1997): "Un balance de las Reformas estructurales neoliberales en América Latina". *Revista de la CEPAL*, Número 62, Santiago, Chile, páginas 15-38.
13. SCHAPER, M. (1999): "Impactos Ambientales de los cambios en la estructura exportadora de nueve países de América Latina y el Caribe 1980-1995". *Serie Ambiente y Desarrollo*, Número 19. CEPAL, Santiago, Chile, 74 páginas.