

EL MEDIOAMBIENTE EN EL ALCA

Adriana C. Cicaré*

Introducción

La importancia del tratamiento del medioambiente como una prioridad internacional se pone de relieve a partir de informes de expertos y/o de encuentros internacionales, siendo relativamente reciente la preocupación generalizada por las consecuencias derivadas de la utilización cada vez más intensa y extendida de los recursos naturales y el medio ambiente mundial.

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo –Río de Janeiro, junio'92- se ha expresado: "La humanidad se encuentra en un momento decisivo de la historia. Nos enfrentamos con la perpetuación de las

disparidades entre las naciones y dentro de las naciones, con el agravamiento de la pobreza, el hambre, las enfermedades y el analfabetismo y con el continuo empeoramiento de los ecosistemas de los que depende nuestro bienestar. No obstante, si se integran las preocupaciones relativas al medio ambiente y al desarrollo y si se les presta más atención, se podría satisfacer las necesidades básicas, elevar el nivel de vida de todos, conseguir una mejor protección y gestión de los ecosistemas y lograr un futuro más seguro y más próspero..." (CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO: 1992, preámbulo, Anexo I).

Análogamente, en el informe presentado por el Grupo Intergubernamental sobre Cambio Climático (IPCC), dependiente del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y de la Organización Meteorológica Mundial,

* Investigadora del Consejo de Investigaciones de la Universidad Nacional de Rosario y Prof. Adjunta de Economía Internacional de la Licenciatura en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística/UNR. Este trabajo tuvo la colaboración de Verónica F. Mussio, alumna avanzada de la Licenciatura en Economía de la Facultad de Ciencias Económicas y Estadística/UNR.

se advierte de la amenaza del cambio climático en los sistemas socioeconómicos humanos del tercer milenio, atribuyendo el calentamiento global del planeta a la responsabilidad humana. Se señala, además, que los cambios climáticos pronosticados pueden llevar a cambios futuros de gran escala y probablemente irreversibles en los sistemas de la Tierra, que implicará incremento de inundaciones, sequías, ciclones, con efectos devastadores en la naturaleza, la salud, la agricultura, la industria y los asentamientos humanos (CPCE DE CAPITAL FEDERAL:2001).

Para O. SUNKEL, el concepto de desarrollo sustentable –satisfacer las necesidades del presente sin comprometer la posibilidad de las generaciones futuras para satisfacer las suyas- pasa a ser un obligado objetivo de política. Y, en este sentido, América Latina presenta una situación especialmente privilegiada, siendo la región del mundo con mayor abundancia relativa de la naturaleza; nuestra región se enfrenta a una disyuntiva histórica: seguir dilapidando su naturaleza excepcional en nombre de la “ventaja comparativa” que le asigna su abundancia relativa y en beneficio de minorías privilegiadas, o asumir la gran oportunidad histórica de valorizar su patrimonio ambiental en un mundo de creciente escasez de recursos hídricos, suelos fértiles, biomasa, bosques, flora, fauna y biodiversidad; son los recursos escasos del futuro los que históricamente hemos regalado y dilapidado. Este es un tema que las clases dirigentes de nuestra región no van a poder seguir soslayando, so pena de graves conflictos internos y serias dificultades internacionales (SUNKEL: 2000, p. 40-41).

Es tal la magnitud del problema que, los compromisos asumidos en el Protocolo de Kyoto (1997) referidos a la necesidad de la reducción de “gases de efecto invernadero” por parte de los países desar-

rollados, han sido reiterados en la reciente Cumbre de la Tierra (Johannesburgo, 2002), en la cual, entre los escasos alcances logrados, se incluyó a Rusia y a China en dichos compromisos y, un acuerdo para reducir a la mitad, en el 2015, la cantidad de gente sin agua corriente. Además, de ir formando opinión pública en el mundo e informando sobre la gravedad de los problemas que vienen afectando no sólo la estructura física, sino a grandes grupos poblacionales del planeta.¹

En otro orden de ideas, en un reciente trabajo, también se ha indicado la importancia del tratamiento del tema medioambiental vinculado a diferentes especialidades, a saber: a) desarrollo y sustentabilidad ambiental, b) consideración de la temática en proyectos de desarrollo económico, c) diseño de políticas que disminuyen el deterioro ambiental, d) asociación de normas ambientales y comercio exterior, e) asociación de normas ambientales e inversión externa directa, f) tratamiento de temas ambientales en el marco de procesos de integración económica (CICARÉ: 2002, p. 904-929).

La necesidad de proteger el medioambiente sin perder de vista el objetivo del desarrollo económico y social genera no pocas controversias. Seguramente, el siglo pasado ha sido el vivo ejemplo de ambas cosas: el mayor progreso económico del que se tenga memoria en la historia de la humanidad, junto con la mayor destrucción del equilibrio ecológico que pueda imaginarse. También, surge con evidencia que existen claros ganadores y perdedores, y distintos grados de responsabilidad. Por ello, se hace imprescindible una toma de conciencia y conocimiento, para que el siglo actual demuestre que el desarrollo sustentable no requiere la destrucción del medio ambiente.

El medioambiente en el marco de procesos de integración económica

Cada vez, con más frecuencia, el comercio internacional se lleva a cabo en un

El medioambiente en el ALCA

Adriana C. Cicaré

contexto en que los países dan un trato diferenciado a sus socios comerciales.

Por lo general, ese trato preferente o discriminatorio se manifiesta por medio de la integración económica, con la que los países se unen para crear una unidad económica más grande con relaciones especiales entre los miembros.

Según el economista holandés Jan TINBERGEN en su "International Economic Integration", integración económica no es ni más ni menos que "libre comercio". Sin embargo, la mayoría de los economistas van más lejos considerando la existencia o no de agentes de aduanas en fronteras, disposiciones sanitarias, barreras comerciales invisibles e impuestos indirectos (KINDLEBERGER: 1972, p. 193).

Una definición de otra naturaleza es la que nos brinda el economista R. ALEMANN, a saber: "la integración económica presupone la existencia de espacios económicos pertenecientes a dos o más estados soberanos dispuestos a la cooperación recíproca con el objeto de ampliar sus intercambios comerciales y estimular su desarrollo económico, mediante instituciones jurídicas y economías comunes" (ALEMANN: 1978, Tomo II, p. 49).

La integración económica implica un trato diferenciado para los países miembros, en comparación con los países no miembros, pudiendo –por ende- provocar desplazamientos en el patrón de comercio entre los miembros y los no miembros. Aunque la integración es un movimiento hacia el libre comercio entre los países miembros, también puede desviar el comercio de un país no miembro de bajo costo (que sigue enfrentando los aranceles externos del grupo) a un país miembro (que ya no enfrenta ningún arancel).

A los efectos estáticos de creación² y desviación de comercio –desarrollados por J. VINER-, se le deben adicionar los efectos dinámicos de la integración económica.

Así, la reducción de barreras comerciales crea un ambiente más competitivo,

estimulándose la innovación y la expansión de las empresas.

Se crea un clima conducente a un mayor cambio tecnológico y a la aparición de inversiones adicionales a fin de aprovechar las oportunidades recientemente creadas. Además, de incrementarse la inversión proveniente del resto del mundo, porque las empresas extranjeras pueden vizlumbrar la oportunidad de buenos negocios ante la existencia de un mercado creciente y vigoroso o, para no quedar discriminadas con el trato diferencial propio de la integración económica.

A lo anterior se adiciona la posibilidad de aprovechar economías de escala –dado que la creación de un mercado amplio lleva a un mayor grado de especialización que conduce a la reducción de costos- y la interacción más libre entre los consumidores de los diferentes países puede producir, también, cambios fundamentales en los patrones de consumo (APPLEYARD; FIELD: 1997, p. 464-474).

Indudablemente, en todos estos efectos o impactos económicos está presente, asociadamente, el medio ambiente o, más precisamente, su expresión en normas medioambientales.

La negociación y acceso a los mercados internacionales, ya sea a nivel individual o a través de los bloques económicos, está condicionado cada vez más al cumplimiento de las normas ambientales.

Hoy en día quienes logran ajustarse a las exigencias ambientales logran ventajas sobre sus competidores, ya que cumplen con las normativas; la tendencia actual del consumidor es volcarse hacia quienes muestran estar aplicando una sana política ambiental y procesos limpios; se valora el no contaminar, prevenir y evitar accidentes, mejorar la calidad de vida, reciclar.

El ajustarse al cumplimiento de normas ambientales proporciona a las empresas ventajas; algunas de ellas son:

- evita sanciones (ej. acusación de "dumping ambiental")

- faculta competir en todo tipo de mercado

- mejora la calidad de vida y de trabajo
- otorga mejor posicionamiento, mejor imagen a la empresa, y por ende, mayores posibilidades de crecimiento de la misma
- faculta la obtención de préstamos atados a normas ambientales (WOLINSKY: 1998, p. 523-568, Area VII).

Algo importante de observar es que dichas normas no se conviertan en barreras para arancelarias y traben el intercambio.

De hecho, las políticas ambientales pueden influir en las corrientes comerciales en forma directa, restringiendo las importaciones de un producto o indirectamente, incitando a los consumidores a comprar más o menos productos importados.

Existe, también, vinculación entre la inversión externa directa y las normas ambientales. Los gobiernos, nacionales o locales, temen que si en el país se ajustan más las regulaciones ambientales y se elevan los estándares, las empresas pueden reaccionar y trasladar sus operaciones a otra localización más ventajosa para evitar incurrir en los costos adicionales de normas ambientales. Los trabajadores ejercerán presión política en defensa de los puestos de trabajo, si consideran que la reducción de personal y el cierre de plantas se deben a diferencias internacionales en las regulaciones y la política ambiental. Y los ambientalistas, por su parte, temen que esas reacciones terminen debilitando las normas y socavando el esfuerzo de control en su propio país.

En la medida en que la migración de industrias denominadas sucias se produce, la preocupación es por las consecuencias adversas que ello podría tener en la calidad ambiental del país receptor, y en especial por el impacto en los problemas ambientales regionales y globales (NOVARA: 1995, p.14).

El otro aspecto a tener en cuenta es que la conformación de espacios de integración económica repercute sobre la política de competencia. Y de esto no es

ajena la política ambiental; la internalización de los costos ambientales —es decir, que los costos ambientales pasen a formar parte del sistema de precios— debe darse en forma armonizada entre los miembros integrantes de un esquema de integración económica. La no armonización de las políticas llevaría a la presencia de distorsiones en la competitividad de las empresas de los estados miembros. Ello sería propio de la existencia de legislaciones internas (nacionales) con exigencias ambientales que difieran entre los países miembros.

De ahí, la importancia de armonizar las legislaciones ambientales en un marco de integración económica (DEVIA: 1998, p. 85-106).

ALCA. propuesta hemisférica

El Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) es un acuerdo que, impulsado por Estados Unidos, pretende asegurar la libre circulación de las mercancías y el capital en todo el continente americano.

La idea de una zona continental de libre comercio fue lanzada en el marco de la Iniciativa por las Américas (1990), por el presidente George Bush (padre), con la intención de alcanzarla en no menos de una década.

Continuando con dicha iniciativa, en la Conferencia de Miami —8 al 11 de dic. '94— Bill Clinton logra reunir a representantes de 34 naciones del continente americano (todas menos Cuba).

A efectos de materializar sus propósitos, los presidentes firmaron el Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad, anunciando la creación de una zona de libre comercio hemisférica para el año 2005. El acuerdo se formalizó en dos textos: Declaración de Principios y Plan de Acción.

Conforme a esos documentos, los líderes reunidos decidieron iniciar de inmediato el establecimiento del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA o

El medioambiente en el ALCA

Adriana C. Cicaré

FTAA, según la sigla en inglés), dentro de la cual se eliminarían progresivamente las barreras al comercio y la inversión.

El acuerdo apunta a construir el mayor mercado del mundo, de 850 millones de habitantes, que supondría un movimiento de comercio y servicios calculados en 13 billones de dólares para el 2005; de mantenerse las tendencias de 1994.

El calendario del ALCA comenzó a desarrollarse en enero de 1995, con una reunión preparatoria de ministros de Comercio de los países interesados. En esa cita se definió el cronograma de acciones, y empezó a considerarse cuál podría ser la vía más adecuada para liberalizar el intercambio: si la progresiva ampliación del acuerdo de libre comercio formalizado entre EE.UU., Canadá y México, o si la convergencia de los distintos esquemas parciales de integración ya existentes al Norte, Centro y Sur del continente (TAMAMES; HUERTA: 1999, p. 286-290).

Durante la fase preparatoria del proceso del ALCA se realizaron cuatro reuniones ministeriales: la 1ra., fue en junio de 1995, en Denver, EE.UU.; la 2da., en marzo de 1996, en Cartagena, Colombia; la 3ra., en mayo de 1997, en Belo Horizonte, Brasil; y la 4ta., en marzo de 1998 en San José, Costa Rica. En esta última reunión, los Ministros recomendaron a los Jefes de Estado y de Gobierno el inicio de las negociaciones y establecieron la estructura, así como los principios y objetivos generales para guiarlas.

En base a la Declaración de San José, las negociaciones del ALCA se lanzaron formalmente en abril de 1998 durante la Segunda Cumbre de las Américas en Santiago de Chile. Allí, se adoptaron acuerdos sobre educación, democracia, pobreza, y se esquematizó el proyecto ALCA. Se acordó realizar:

- Negociaciones para establecer una Zona de Libre Comercio en el 2005.
- Promoción de mercados financieros

más saludables y estables al objeto de evitar crisis de gravedad.

- Protección del medio ambiente, con iniciativas sobre el cambio climático y el desarrollo de las energías limpias.

- Impulso de la integración a través de acciones conjuntas en materia de transportes y telecomunicaciones.

- Desarrollo de Internet y de otras tecnologías (TAMAMES; HUERTA: 1999, p. 286-290).

Los dirigentes acordaron que el proceso de negociaciones del ALCA sería transparente y tomaría en cuenta las diferencias en los niveles de desarrollo y tamaño de las economías en las Américas, con el fin de facilitar la participación plena de todos los países.

La 5ta. reunión Ministerial –la 1ra. desde que las negociaciones se iniciaron formalmente- tuvo lugar en Toronto, en noviembre de 1999. En esta reunión, los Ministros instruyeron a los Grupos de Negociación y se solicitó a los responsables de los temas de acceso a mercados a discutir las modalidades y procedimientos para las negociaciones en sus respectivas áreas. Los Ministros aprobaron también varias medidas de facilitación de negocios, particularmente en el área de procedimientos aduaneros, designadas para facilitar el intercambio comercial en el hemisferio.

En la Sexta Reunión Ministerial, celebrada en Buenos Aires y en la Tercera Cumbre de las Américas, en Québec, Canadá en abril del 2001, se adoptaron una serie de decisiones fundamentales para el proceso de negociaciones del ALCA. Los Ministros recomendaron a los Jefes de Estado y de Gobierno hacer público el borrador del acuerdo para aumentar la transparencia del proceso. También se destacó la necesidad de incrementar el diálogo con la sociedad civil y se destacó la importancia de la asistencia técnica a las economías más pequeñas para facilitar su participación en el ALCA.

Posteriormente, en la Séptima Reunión de Ministros de Comercio, el 1 de noviembre del 2002 en Quito, Ecuador, se examinaron los avances de las negociaciones del ALCA con el ánimo de que las mismas sean concluidas a más tardar en enero del 2005 y para tratar de lograr su entrada en vigencia lo antes posible.

A continuación se señalan los principios rectores de las negociaciones del ALCA. Ellos son:

- Las decisiones se adoptarán por consenso

- Las negociaciones estarán regidas por el principio de transparencia

- El ALCA será congruente con las reglas y disciplinas de la OMC

- El ALCA constituirá un compromiso único (single-undertaking)

- El ALCA puede coexistir con otros acuerdos bilaterales y subregionales y los países pueden negociar o aceptar las obligaciones derivadas del ALCA en forma individual o como miembros de grupos de negociación subregionales, y

- Se prevé particular atención a las necesidades de las economías más pequeñas.

Existen nueve Grupos de Negociación del ALCA que poseen mandatos específicos de los Ministros y del Comité de Negociaciones Comerciales (CNC), para negociar en diferentes áreas específicas. Se establecieron grupos en las áreas de: Acceso a Mercados; Servicios; Inversión; Compras del Sector "Público; Solución de Controversias; Agricultura; Derechos de Propiedad Intelectual; Subsidios, Anti-dumping y Derechos Compensatorios; y, Política de Competencia. Además, funcionan comités y grupos que se encargan de otros temas relevantes para las negociaciones; ellos son: Grupo Consultivo sobre Economías más Pequeñas, Comité de Representantes del Gobierno en la Participación de la Sociedad Civil y el Comité Conjunto de

Expertos del Sector Público y Privado sobre Comercio Electrónico.

Adicionalmente, el Comité Tripartito, integrado por el BID, la OEA y la CEPAL, brinda apoyo técnico, analítico y financiero al proceso del ALCA, y mantiene la página oficial del ALCA – <http://www.ftaa-alca.org> - de conformidad con los Antecedentes del Proceso del ALCA.

El medioambiente en el NAFTA

La North America Free Trade Area, o NAFTA, acuerdo de integración económica celebrado entre Estados Unidos, Canadá y México, ha entrado en vigencia el 1* de enero de 1994.

El mismo constituye una respuesta estratégica a la globalización de la producción, a los desafíos de la Unión Europea, a la formación de áreas de libre comercio en la Cuenca del Pacífico, entre otros; representando a largo plazo - para los tres países -, mejores posibilidades de acceso a mercados e inversiones, y mayor cooperación interempresarial y de las corrientes de información.

En términos de Krugman, estos países constituyen "un espacio económico natural", es decir, una zona dentro de la cual los intercambios entre las regiones que lo integran son más intensos que los efectuados con el resto del mundo. Es de añadir que éste no es sólo resultado de la cercanía geográfica, sino que se ha configurado históricamente mediante la atracción y dominación que ejercen las economías y las empresas líderes de la región (GUILLEN ROMO: 2001, p. 468).

Es reconocido que el NAFTA no es un acuerdo de libre comercio clásico. El minucioso tratado es integrado por ocho partes y veintidós capítulos, a lo largo de los cuales, los Estados signatarios concretan su voluntad de profundizar las relaciones en los más diversos aspectos: mercados más extensos y seguros para bienes y servicios, derechos de propiedad

El medioambiente en el ALCA

Adriana C. Cicaré

intelectual, condiciones adecuadas a fin de liberalizar la inversión, a lo cual se adicionan dos protocolos sobre conservación del medio ambiente y derechos de los trabajadores.

Entrando en el tema que nos ocupa -el medioambiente-, en el tratado de libre comercio de América del Norte se efectúan algunas provisiones ambientales, a saber: en el Preámbulo del mismo se establece la promoción del desarrollo sustentable, así como el fortalecimiento de la aplicación de las normas ambientales. Se desprende, además, que las restricciones comerciales contenidas en los acuerdos ambientales multilaterales (CITES, Montreal, Basilea) tienen prioridad en los casos en que hubiese conflictos entre las partes contratantes del NAFTA (GITLI; MURILLO: 2001, p. 390).

En relación con la imposición de las normas sanitarias y fitosanitarias se confirma el derecho de cada país de determinar el nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que considere adecuado; y dispone que cada uno de ellos puede alcanzar el nivel de protección mediante medidas sanitarias y fitosanitarias que se fundamenten en principios científicos y en una evaluación del riesgo.

Las normas no pueden ser discriminatorias ya que tienen que regir para todos sin distinción de nacionalidad. También, se establecen procedimientos especiales para notificar al público de los tres países acerca de la implementación y cambios a las normas de cualquier Estado Parte. Adicionalmente, cada país creó un centro de información donde es posible que los gobiernos intercambien y divulguen informaciones acerca de normas sanitarias y fitosanitarias (Sección B - Cap. 7).

Análogamente, el Cap. 9 del tratado de libre comercio permite que cada Estado Parte establezca normas técnicas que sirvan para proteger la vida y salud de cada ser humano, los animales y las plantas dentro de su territorio nacional; sin llegar a

que las mismas sean discriminatorias entre empresas nacionales y de los otros países socios. Además, las normas no pueden crear barreras innecesarias al libre comercio entre los tres países socios; sólo pueden ser impuestas para resguardar un objetivo legítimo.

El mismo capítulo intenta promover una armonización en las normas técnicas de Canadá, EE.UU. y México, e intenta asegurar que antes que se incorpore una nueva norma a la legislación nacional, los otros dos gobiernos deben ser informados con suficiente tiempo para que los mismos y sus ciudadanos puedan ofrecer sus comentarios y sugerencias. Finalmente, se establece un Comité integrado por representantes de los tres países para monitorear el proceso de implementación y administración de las normas técnicas y para facilitar el proceso de armonización (O'KEEFE: 2002, p. 99-100).

Asimismo, el Capítulo 11 del tratado contiene una obligación en cuanto a que los tres países socios no pueden disminuir sus leyes nacionales con respecto a la protección del medio ambiente para así atraer más inversiones.

Paralelamente, y por diferencias en la reglamentación y fiscalización de la normativa ambiental de dos países como Estados Unidos y México, se firma -complementariamente- el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte (ACAAN), celebrado por los países del NAFTA el 13 de setiembre de 1993 (DEVIA: 1998, p. 105-106).

Los ciudadanos de México y los Estados Unidos, el sector privado, las universidades y los grupos no gubernamentales, advirtieron que el incremento esperado de las transacciones comerciales y de la inversión en proyectos de desarrollo en el territorio de los países contratantes del NAFTA, tendría efectos potenciales: a) sobre su ambiente físico, y b) sobre las políticas y programas ecológicos.

Estos efectos potenciales fueron particularmente tomados en cuenta por los habitantes e instituciones públicas y privadas asentadas a lo largo de la frontera México-Estados Unidos, quienes consideraron que esta zona era lo más susceptible de ser afectada desde el principio por las actividades de un comercio libre internacional, debido a:

a) al desbalance existente entre la infraestructura de saneamiento básico en el lado mexicano con respecto al estadounidense,

b) a la diferencia entre los programas y recursos de protección ambiental en cada nación, y

c) a la forma en que se busca la procuración de justicia ambiental en uno y otro país para obligar el cumplimiento con lo establecido por la respectiva ley ecológica, porque ésto vendría a significar un incremento en el riesgo a la salud pública y a los ecosistemas de la frontera donde la pobreza, las enfermedades transmisibles y la carencia de infraestructura de servicios son una realidad cotidiana (GARZA ALMANZA: In <http://www.uacj.mx/Publicaciones/sf/uol2num-6y7/comercios.htm>).

El ACAAN busca proteger, preservar y mejorar el ambiente para el bienestar de las generaciones presentes y futuras. Los compromisos propios de las partes firmantes de ese Acuerdo son: a) la elaboración de estudios sobre el estado del ambiente, b) el mejoramiento de las disposiciones ambientales, c) la aplicación de la legislación ambiental y, d) la publicación y difusión de los resultados.

El ACAAN establece su propia estructura institucional para el seguimiento de los compromisos de las partes, con la creación de la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCAAN). Esta se integra de tres órganos: a) el Consejo de Ministros, b) el Secretariado (técnico, administrativo y de apoyo operativo), y c) el Comité Consultivo

Público Conjunto. El Consejo es el órgano principal de la Comisión y lo integran los ministros de ambiente de cada país. El Secretariado lo preside un director ejecutivo y su sede es Montreal; cuenta con 25 expertos provenientes de las partes, los que proporcionan apoyo técnico y administrativo. El último órgano refleja el compromiso de la CCAAN con la sociedad civil, recibéndose asesoramiento en aspectos técnicos y científicos (GITLI; MURILLO: 2001, p. 390).

En el marco del ACAAN los tres países miembros se comprometen a establecer y garantizar que se respeten sus respectivas leyes nacionales para la protección del medio ambiente, ofreciendo un alto nivel de protección ambiental. Es de señalar que el acuerdo no obliga a los tres países a armonizar sus respectivas legislaciones ambientales, aunque existe la posibilidad de que un país puede encontrarse con la necesidad de introducir nuevas normas en caso de existir un vacío legal.

En el ACAAN existen dos métodos para la resolución de conflictos: uno en caso de denuncia por un país que no haya hecho respetar una ley ambiental en particular; y, el otro, en caso de denuncia por un país que tenga tendencia a no hacer respetar sus leyes ambientales.

En el 1er. tipo de denuncia, la Comisión no tiene poder de sanción; sólo la posibilidad de recopilar información, publicar el informe respectivo y hacer recomendaciones. El 2do. caso se considera más severo ya que la denuncia puede llegar a un panel arbitral, debiendo los gobiernos en infracción acatar las recomendaciones que emanen del mismo o llegar a un entendimiento satisfactorio entre los países en disputa; caso contrario, el panel arbitral puede imponer una multa monetaria al país responsable (O'KEEFE: 2002, p. 108-109).

TOKMAN, V. Y MARTINEZ, D. nos dicen que en el NAFTA, los acuerdos complementarios (laboral y ambiental) ponen énfasis en los mecanismos de

El medioambiente en el ALCA

Adriana C. Cicaré

consulta y de cooperación entre las partes contratantes, bajo el supuesto de que existe el objetivo compartido de progreso social; el otro supuesto, es que los principios básicos ya están incorporados en las legislaciones nacionales de los tres países, mientras su grado de cumplimiento es variable según el nivel de desarrollo de los mismos y no obedece a una acción deliberada para evadirlas (TOKMAN: 1999, p. 10).

Reviendo conceptos es de decir que, uno de los temas críticos de debate en torno al NAFTA fue el temor a que el acuerdo forzara la reducción de estándares ambientales existentes e inhibiera la adopción de unos más estrictos en el futuro. La respuesta a estas preocupaciones se dio de dos formas: con un tratamiento diferenciado de los estándares sanitarios y fitosanitarios (los cuales están típicamente relacionados con la salud pública más que con el ambiente) y por medio de estándares técnicos (que con frecuencia tienen una orientación ambiental). Dado que las disposiciones ambientales están sujetas a la implementación unilateral de los Estados partes, se utiliza el mecanismo de solución de controversias en caso de que surja algún conflicto en torno al cumplimiento de las mismas.

Además, gran parte de la política ambiental tiene bases regionales y locales. En el caso de los tres miembros del NAFTA, esto significa que importantes elementos de la política ambiental quedan en manos de las autoridades estatales y provinciales. En la práctica puede haber una variación sustancial entre los estándares impuestos por los diferentes Estados, aún dentro de un mismo país, ya que las condiciones ambientales difieren, lo mismo que las presiones ambientales ejercidas por los seres humanos, o porque las preferencias ambientales varían (BID: 2001, p. 37).

GITLI, E. y MURILLO, C. nos hablan de lo que ellos consideran como los elementos centrales de los acuerdos ambientales paralelos y, más especifi-

camente, aquellos surgidos del ACAAN. Dichos elementos son: cooperación para solucionar problemas ambientales fronterizos, aplicación de las leyes ambientales nacionales y represalias cruzadas.

La cooperación para solucionar problemas ambientales en la región fronteriza entre México y Estados Unidos es uno de los elementos centrales del ACAAN. Estos dos países comparten una zona fronteriza de 3.200 km. de longitud, con una gran población y actividades económicas conjuntas, en donde los principales problemas ambientales compartidos son: el manejo de desechos sólidos, el tratamiento de aguas residuales y la calidad del aire. Es precisamente para responder a esta situación que se formuló la cooperación fronteriza dentro del acuerdo paralelo.

Uno de los elementos fundamentales para abordar los problemas ambientales en el NAFTA es que cada país debe hacer cumplir su propia legislación ambiental. Para asegurar la puesta en marcha de las leyes nacionales en el ACAAN, cualquier ciudadano u organización gubernamental de alguna de las partes tiene la opción de enviar una petición al Secretariado de la Comisión en donde exponga que una de las partes no está aplicando correctamente sus leyes.

Y, por último, la represalia cruzada consiste en usar sanciones comerciales para asegurar el cumplimiento de las regulaciones ambientales. En la sección quinta del ACAAN: "Consultas y solución de disputas", se encuentran los procedimientos para resolver peticiones relacionadas con la persistencia en el incumplimiento de la legislación ambiental".

Para evaluar la eficacia del ACAAN, se han realizado varios estudios, en su mayoría enfocados al efecto del NAFTA en el ambiente en la zona fronteriza entre México y Estados Unidos.

Uno de estos estudios, elaborado por una ONG estadounidense y otra mexicana,

señala problemas asociados con el crecimiento de la industria maquiladora en la zona limítrofe, con el incremento de desechos peligrosos, deficiencias en el tratamiento de aguas residuales y contaminación del aire.

Por su parte, el estudio de Public Citizen, a cinco años del NAFTA, también afirma que las instituciones establecidas por los acuerdos paralelos ambientales, han fallado en disminuir la degradación ambiental a lo largo de la frontera de México con Estados Unidos.

Sin duda, éste es un argumento fuerte, por lo que se considera necesario realizar más estudios independientes para evaluar el efecto ambiental del Tratado (GITLI; MURILLO: 2001, p. 391-394).

El medioambiente en el MERCOSUR

El 26 de marzo de 1991, cuatro presidentes de la región latinoamericana firman en la capital paraguaya el acta fundacional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).

Esta significativa iniciativa de integración, que apunta a la eliminación de todas las barreras al comercio recíproco de los países signatarios así como a la constitución de un mercado común a partir de 1995, renueva el espíritu perfilado en la ALALC/ALADI y trasciende al proceso de integración y cooperación económica forjado por Argentina y Brasil que se resume en el AAP.CE. n° 14.

En dicha ocasión, los Estados Partes, a saber: la República Argentina, la República Federativa del Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, manifiestan que:

a) "la ampliación de las actuales dimensiones de sus mercados nacionales, a través de la integración, constituye condición fundamental para acelerar sus procesos de desarrollo económico con justicia social";

b) "ese objetivo debe ser alcanzado mediante el más eficaz aprovechamiento de los recursos naturales, la preservación del medio ambiente, el mejoramiento de las interconexiones físicas, la coordinación de las políticas macroeconómicas y la complementación de los diferentes sectores de la economía, con base en los principios de gradualidad, flexibilidad y equilibrio";

c) este proceso de integración constituye una respuesta adecuada a "la evolución de los acontecimientos internacionales, en especial la consolidación de grandes espacios económicos y a la importancia de lograr una adecuada inserción internacional para sus países";

d) "el presente Tratado debe ser considerado como un nuevo avance en el esfuerzo tendiente al desarrollo en forma progresiva de la integración de América Latina, conforme al objetivo del Tratado de Montevideo 1980";

e) se hallan convencidos de "la necesidad de promover el desarrollo científico y tecnológico de los Estados Partes y de modernizar sus economías para ampliar la oferta y la calidad de los bienes y servicios disponibles a fin de mejorar las condiciones de vida de sus habitantes";

f) reafirmar "su voluntad política de dejar establecidas las bases para una unión cada vez más estrecha entre sus pueblos, con la finalidad de alcanzar los objetivos arriba mencionados" (CICARÉ: 1991, P. 18-19).

El objetivo primordial del Tratado de Asunción es la integración de los cuatro Estados Partes, a través de la libre circulación de bienes, servicios y factores productivos, el establecimiento de un arancel externo común y la adopción de una política comercial común, la coordinación de políticas macroeconómicas y sectoriales y la armonización de legislaciones en las áreas pertinentes, para lograr el fortalecimiento del proceso de integración.

En la Cumbre de Presidentes de Ouro

El medioambiente en el ALCA

Adriana C. Cicaré

Preto, de diciembre de 1994, se aprobó un Protocolo Adicional al Tratado de Asunción –el Protocolo de Ouro Preto- por el que se establece la estructura institucional del MERCOSUR y se lo dota de personalidad jurídica internacional.

En aquél entonces, los Estados Partes iniciaron una nueva etapa –de consolidación y profundización- donde la zona de libre comercio y la unión aduanera (incompleta) constituyen pasos intermedios para alcanzar un mercado único que genere un mayor crecimiento de sus economías, aprovechando el efecto multiplicador de la especialización, las economías de escala y el mayor poder negociador del bloque, conforme consultado el site <http://www.mercosur.org.uy/espanol/sinf/ varios/introduccion.htm>, en el 11/08/2001.

En materia de medioambiente, es observable la presencia de asimetrías en la legislación ambiental de los países miembros del Mercosur, presentando Brasil los más elevados niveles de exigencia ambiental. Indudablemente, el incremento de las actividades económicas en el entorno regional produce un aumento en los niveles de contaminación transfronteriza, lo cual indica la existencia de un espacio para desarrollar políticas de cooperación y coordinación.

Hablando en el marco del proceso de integración, como ya se expresara, en el Preámbulo del Tratado de Asunción se establece que la preservación del medio ambiente debe ser uno de los medios para alcanzar la ampliación de sus mercados, acelerando los procesos de desarrollo económico de los Estados Partes con justicia social.

Durante el período de transición del Mercosur, el tema medioambiental fue abordado -con mayor énfasis- en el ámbito de la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA), de donde surgen las "Directrices Básicas en Materia Ambiental". Las mismas promueven la adopción de normas que aseguren "condiciones ecua-

nimes de competitividad" y prevén la necesidad de "armonizar sin igualar", en el sentido de que la igualación de normas sería menos conveniente al no contemplar situaciones en las que difieran las condiciones ambientales o los gustos de la población local respecto al medio ambiente.

Modificada la estructura institucional del Mercosur a partir del Protocolo de Ouro Preto, es el Subgrupo de Trabajo n° 6 – Medio Ambiente- el que trata el tema. El mismo, en su reunión de agosto'96, creó un Grupo Ad-Hoc a ocuparse del Sistema de Información Ambiental del Mercosur, a fin de conocer el estado de situación -en materia ambiental- en cada uno de los Estados Partes.

En materia sanitaria y fitosanitaria se ha elaborado normativa tendiente a fijar principios y criterios para los acuerdos de equivalencia de los sistemas de control entre los Estados Partes, para permitir el libre tránsito de productos alimenticios. Análogamente, se ha emitido normativa tendiente a eliminar restricciones no arancelarias en materia ambiental.

En la XX Reunión Cumbre del Mercosur –Asunción, junio'01- se aprueba el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente, siendo el marco jurídico que reglamente las acciones de protección del medio ambiente y la conservación de los recursos naturales de la región.

En el Preámbulo del Acuerdo se reafirman los preceptos de "desarrollo sustentable" previstos en la Agenda 21, adoptada en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo en 1992.

Además, se considera que las políticas comerciales y ambientales deben complementarse a fin de asegurar el desarrollo sustentable en el ámbito del Mercosur; se resaltan los beneficios de la participación de la sociedad civil en la protección del medio ambiente y en la utilización sustentable de los recursos naturales; se fomenta la internalización de los costos

ambientales mediante el uso de instrumentos económicos y regulatorios de gestión. Y, se reconoce la importancia de la cooperación entre los Estados Partes en el cumplimiento de los acuerdos internacionales en materia ambiental; inclusive, la adopción de políticas comunes para la protección del medio ambiente, la conservación de los recursos naturales, la promoción del desarrollo sustentable, la presentación de comunicaciones conjuntas sobre temas de interés común y el intercambio de información sobre las posiciones nacionales en foros ambientales internacionales.

Se destaca que la promoción del desarrollo sustentable debe alcanzarse por medio del apoyo recíproco entre los sectores ambientales y económicos, evitando la adopción de medidas que restrinjan o distorsionen de manera arbitraria e injustificada la libre circulación de bienes y servicios en el ámbito del Mercosur.

A partir de un nivel mínimo común de protección, el acuerdo proporciona al Mercosur un marco jurídico en la materia (CICARÉ: 2002, p. 917-927).

Más allá de la normativa, un informe consultado expresa que los países involucrados en el Tratado presentan, en líneas generales, una problemática ambiental común, al igual que muchas de sus causas. Y, en los últimos años, ésto ha comenzado a exponerse en las conferencias: "Ecosur, Mercosur, Medio Ambiente y Aspectos Transfronterizos", que convocan a diversos actores gubernamentales y no gubernamentales, para evaluar, analizar y sugerir acciones en la temática ambiental en el marco del Mercosur.

De ello, se puede señalar la siguiente nómina de puntos ambientales críticos en el área de aplicación del Tratado:

·Basura: es el problema ambiental más reciente en la consideración pública, al incrementarse los niveles de desperdicios por parte de las sociedades involucradas. No existen políticas de tratamiento correcto de este vector; generalmente, los residuos

son enterrados o incinerados. Los programas de reciclaje son experiencias escasas, nuevas y aisladas, encontrándose la mayoría de ellas en fase de experimentación.

·Contaminación hídrica: está provocada por vertimiento de efluentes industriales y domésticos, existiendo una generalizada falta de políticas de saneamiento urbano. Últimamente, por acceso a créditos de bancos de ayuda multilateral se ha comenzado a construir redes de saneamiento. Asimismo, contribuye al descenso de la calidad del recurso, la erosión del suelo y los agroquímicos utilizados.³

·Destrucción del suelo: generalizada en la región, producida por malas prácticas agropecuarias y utilización –muchas veces– de paquetes tecnológicos no adecuados a los factores naturales y culturales.

·Expansión urbana: los cambios en la producción agropecuaria y la pérdida de la tenencia de la tierra motivan una fuerte y creciente migración de poblaciones rurales. Esto provoca un cinturón periférico en las grandes ciudades, agravado por problemas de planificación urbana, carencias de servicios, contaminación y marginación social entre otros problemas.

·Obras de infraestructura: las obras de caminería, regadío, represas, desecación, líneas de suministro de energía, afectan a cursos de agua, áreas silvestres y ciudades.

·Utilización de recursos naturales: las actividades que se desarrollan para la extracción y utilización de recursos naturales renovables o no renovables provocan agotamiento de los recursos e impactos ambientales no deseados. En muchas de estas prácticas, la necesidad de obtener mayores rendimientos lleva a la utilización de agroquímicos cuyo uso –en muchos casos– es libre en la región, aunque su fabricación y uso está prohibido por países del mundo desarrollado. Se detecta, también en este punto, la desaparición de prácticas agrícolas tradicionales, de variedades silvestres cultivadas, el énfasis de

El medioambiente en el ALCA

Adriana C. Cicaré

monocultivos para exportación, la desaparición de pequeños y medianos productores campesinos y de producciones familiares (FERREIRA RUELLA: conforme encuesta en el site <http://icd.org.uy/mercosur/informes/ruella3.htm>).

Independientemente de lo comentado y a pesar de la crisis por la que atraviesa actualmente este proceso de integración regional, no puede desconocerse el incremento de los vínculos económicos intra-regionales y el hecho de que el Mercosur ayudó a los países miembros a adquirir una visibilidad y un papel internacional más activo de los que hubieran sido posibles si cada uno hubiera actuado aisladamente (30). Indudablemente este aspecto y la capacidad negociadora del bloque cuentan al pensarse en una proyección hacia el ALCA.

El medioambiente en la CAN

La Comunidad Andina es una organización subregional con personería jurídica internacional, constituida por Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela y compuesta por los órganos e instituciones del Sistema Andino de Integración.

Reseñando su creación, en 1969 y en virtud del Acuerdo de Cartagena, surge el llamado -en aquél entonces- Grupo Andino (GRAN)⁴ que habría de ensayar un modelo de integración diferente al probado por la ALALC; sus perspectivas eran más prometedoras ya que sus miembros tenían menos desemejanzas estructurales y menos conflictos de intereses.

Dos innovaciones básicas eran destacables en este nuevo esquema integrador: la adopción de un arancel externo común (AEC) y, la planificación del desarrollo industrial subregional.

Dentro de este esquema integrador, interesa destacar la gran atención que se ha dedicado a la coordinación de las actividades de los países miembros en el área social: controles de salud; condiciones de

trabajo y de vida; seguridad en materia de alimentos; agricultura y protección ambiental; aspectos científicos, tecnológicos y de educación.

En mayo de 1987, los países del GRAN suscribieron el Protocolo de Quito, mediante el cual se introducen importantes enmiendas al Acuerdo de Cartagena; se propicia el fortalecimiento de la cooperación política y el reajuste de los ordenamientos jurídicos (CICARÉ; BAGGIOLINI: 1990).

En un intento de relanzar el proyecto andino, a los veinte años de su puesta en marcha, en mayo de 1989, los presidentes de los cinco Estados miembros, suscribieron el denominado Manifiesto de Cartagena, conforme el cual se comprometieron a negociar en bloque frente a los países desarrollados.

Y, en la Declaración de Galápagos -dic.'89- se expresó la decisión de adoptar acciones para facilitar un clima más favorable a la integración. Análogamente, en el Acta de Machu Pichu -mayo'90- se planteó toda una serie de directrices presidenciales de apoyo a la integración.

En relación a la adopción del AEC, la Comisión Ministerial del Grupo Andino aprobó la puesta en vigencia del mismo a partir del 1° de enero de 1995, correspondiendo a un modelo económico de apertura selectiva, similar al del Mercosur (TAMAMES; HUERTA: 1999, p. 326-328).

La Política Exterior Común de la Comunidad Andina se ha constituido en el instrumento idóneo para lograr una mayor presencia e influencia internacional, fortalecer la identidad y cohesión de la CAN, participar activamente en el proceso de integración latinoamericana, desarrollar y consolidar la democracia y el Estado de Derecho y promover el desarrollo sostenible de la subregión, entre otros objetivos.

Para ello utiliza diferentes modalidades, como la adopción de posiciones comunes, acciones conjuntas y vocerías únicas, la coordinación regular entre las Misiones Diplomáticas y Representaciones de los

países miembros ante terceros países y en organismos internacionales y eventuales representaciones diplomáticas conjuntas, conforme consultado el site <http://www.comunidadandina.org/exterio.asp>, en el 26/09/2001.

Particularizando en el tema medioambiental, después de la Cumbre de la Tierra –celebrada en Rio de Janeiro en 1992- los países miembros de la CAN expresaron formalmente su compromiso con el desarrollo sostenible, convencidos de la incidencia que tiene en el proceso de integración y en sus economías.

En el XI Consejo Presidencial Andino celebrado en Cartagena en 1999, los mandatarios de la CAN encomendaron al Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores la elaboración y presentación de una estrategia comunitaria sobre desarrollo sostenible.

Con la finalidad de responder a los retos comunitarios y a los mandatos presidenciales, el Comité Andino de Autoridades Ambientales (CAAAM) emprendió un proceso de análisis, basado en los temas ambientales prioritarios en la subregión y los compromisos asumidos por los Países Miembros en foros internacionales; el mismo llegó a la formulación de los Lineamientos para la gestión ambiental y el desarrollo sostenible en la Comunidad Andina

Estos constituyen el primer esfuerzo colectivo concreto en materia ambiental en la subregión andina y encaminado hacia la estrategia del desarrollo sostenible. Se organizan en dos ámbitos –interno y externo- y en cuatro grandes temas –conservación y uso sostenible de la biodiversidad, calidad ambiental, comercio y medio ambiente, y foros ambientales internacionales- y proponen acciones para ser ejecutadas en los próximos cinco años.

Cada uno de los temas señalados, contempla el desarrollo de una serie de acciones. En conservación y uso sostenible se propone la adopción en el 2002 de la

Estrategia Regional de Biodiversidad para los países del trópico andino, la aplicación de las Decisiones 391 y 345 referentes al acceso a los recursos genéticos y la promoción de la valoración de los bosques y ecosistemas nativos, entre otros.

En calidad ambiental se prevé la formulación de políticas que contribuyan al ordenamiento territorial, al manejo seguro de las sustancias contaminantes y peligrosas para la salud, el tratamiento adecuado de residuos, así como trabajar para que los proyectos que se aprueben en el marco del Banco de Proyectos de Integración y Desarrollo Fronterizo incorporen consideraciones ambientales.

En comercio y medio ambiente se propone brindar apoyo en materia ambiental a los grupos técnicos de negociación responsables de la elaboración de una estrategia comunitaria frente al ALCA y continuar con la ejecución del Programa Conjunto UNCTAD-CAF-CAN de Apoyo a la Iniciativa de Biocomercio.

Y, en lo relativo a foros ambientales internacionales se ha previsto propiciar la formulación de posiciones comunes y coordinadas ante los foros internacionales ambientales y de desarrollo sostenible, así como fijar un posicionamiento común andino ante la Cumbre Mundial de Desarrollo Sostenible –Johanesburgo, 2002-⁵, la Convención sobre Diversidad Biológica y el Foro de las Naciones Unidas sobre Bosques. (EL CRONISTA COMERCIAL: 2002, p. 32)

Por su parte, en el Ambito Interno, el Tema Ambiental en el Proceso de Integración Andino, incorpora las consideraciones ambientales en la definición y ejecución de los programas y actividades dentro del proceso de integración andino, de manera de orientar los procesos regionales hacia el desarrollo sostenible. En este ámbito se han agrupado las propuestas en torno a los temas: conservación y uso sostenible de la biodiversidad y calidad ambiental.

El medioambiente en el ALCA

Adriana C. Cicaré

En el Ambito Externo, la Posición Andina en Foros Ambientales y Comerciales Internacionales, comprende la concertación de posiciones ante foros internacionales y, por ende, la vinculación de la gestión ambiental interna de la CAN con la agenda internacional. En este ámbito, se agruparon las propuestas vinculadas a los temas: comercio y medio ambiente y foros ambientales internacionales, conforme consultado el site http://comunidadandina.org/documentos/dec.int/CG_anexo4.htm.

El medioambiente en el MCCA

El Mercado Común Centroamericano (MCCA), a pesar de referirse a un área de integración relativamente reducida, por su planteamiento y por su desarrollo fue durante bastante tiempo el proceso de integración más adelantado en el continente americano, y reiteradamente se lo tomaba como modelo de lo que podría ser el acercamiento entre las economías nacionales del resto de los países iberoamericanos.

El proyecto de cooperación regional centroamericano se enfocó, inicialmente, en un doble propósito: político y socio-económico.

El aspecto político se encomendó a la Organización de los Estados Centroamericanos y el aspecto económico se le encargó al Comité de Cooperación Económica del Istmo Centroamericano (jun.'51) con apoyo de la CEPAL.

Dentro de las gestiones de carácter económico se puede distinguir: a) una etapa inicial de cooperación (1951/58) en la que se formalizan tratados bilaterales de cooperación económica entre los países centroamericanos y, b) una etapa de transición (1958/60), basada en tratados multilaterales, como el Tratado Multilateral de Libre Comercio, el Convenio sobre el Régimen de Industrias de Integración, el Convenio Centroamericano sobre Equi-

paración de Gravámenes a la Importación y el Tratado de Asociación Económica.

El Tratado General de Integración Centroamericana –Tratado de Managua, instrumento normativo básico del MCCA– fue firmado en diciembre de 1960 por Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua; adhiriéndose Costa Rica en 1963.

En relación a los instrumentos de integración, el MCCA va más allá del enfoque de la ALADI, ya que en el Tratado General se dispone lo necesario para el establecimiento de un AEC y una zona de libre comercio. De manera análoga, con respecto al financiamiento del comercio intrarregional, los arreglos del MCCA son más profundos. Además, se hace un intento explícito por armonizar las políticas monetarias de los países de la región.

El MCCA, a través del funcionamiento de organismos autónomos, extiende sus actividades a otros campos: comunicación, educación, salud (BID: Informe 1984, p. 42-46).

En 1974, y debido al resquebrajamiento que hubiere sufrido el Mercado Común, se crea la Comunidad Económica Centroamericana con el espíritu de superar lo estipulado en el Tratado de Managua; se incorporaron temas de inversión y desarrollo industrial, arancelario, tratamiento uniforme a la inversión extranjera y transferencia de tecnología. En materia de política económica externa, se trataba de fortalecer la capacidad negociadora de Centroamérica en la comunidad internacional.

Luego de una prolongada etapa de inestabilidades en la región, que hicieron del MCCA un organismo a veces un tanto inexistente en la realidad y poco operante, en 1990, en Antigua (Guatemala) se plasmó un nuevo propósito de reactivación: el Plan de Acción Económico de Centroamérica (PAECA)

En 1991, con el Protocolo de Tegucigalpa nació el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) para sustituir a la

Organización de los Estados Centroamericanos, y con el objetivo fundamental de coordinar diversos esfuerzos de integración de América Central como región, en materia de paz, libertad, democracia y desarrollo.

A posteriori, en 1997, los Presidentes de las Repúblicas centroamericanas designaron un Grupo de Alto Nivel para la preparación de las bases, condiciones, etapas y plazos dirigidos a constituir la Unión Centroamericana, de plena integración política, económica, social y cultural. Tal propósito, expresado en la Declaración de Nicaragua, pretende lograr la "Patria Grande, democrática, equitativa, próspera, tolerante, competitiva, solidaria y cuyo desarrollo suponga la expresión de una voluntad política permanente".

Los seis países del istmo (incluido Panamá) apoyan el proyecto ALCA (TAMAMES; HUERTA: 1999, p. 298-303).

Habiéndose asumido en la región la importancia del tratamiento del tema del medio ambiente, se ha llevado en San Salvador -julio'99- el "Foro Regional sobre Comercio y Medio Ambiente". En este encuentro, un grupo de alto nivel y representantes de todos los sectores involucrados, discutieron acerca de la dinámica actual del comercio internacional, la necesidad de la inclusión del tema ambiental en esa agenda, así como las ventajas y desventajas de Centroamérica hacia el mundo del comercio actual.

También, se analizó el caso de la productividad agrícola y forestal de la región y como hacerla más competitiva en armonía con el ambiente, al igual que se mencionaron las nuevas tendencias productivas como la agricultura orgánica, la producción forestal sostenible y los servicios ambientales.

El Foro culminó con un exhaustivo trabajo en grupos, del cual surgieron las bases para la formulación de una "agenda regional en comercio y medio ambiente"

Además se consideró, como un requisito

indispensable, la inserción del tema ambiental en las negociaciones comerciales globales -en el marco de la OMC- y regionales -en el marco de acuerdos de libre comercio. "Los países en vías de desarrollo y, en especial los centroamericanos, deben tener una postura conjunta y coherente (...) para impedir que se establezcan condiciones de desigualdad y limitaciones a sus productores; y, para que el tema comercio y medio ambiente sea relacionado con el tema del desarrollo".

"Al considerar que en la región centroamericana se concentra aproximadamente el 7% de la biodiversidad de la Tierra, que el 38% de su territorio está cubierto por bosques, que hay un potencial de más de 30.000 megavatios en energía renovable, se puede colegir que el medio ambiente es uno de los factores competitivos más importantes de la región. Pero para convertir el medio ambiente en un factor de desarrollo económico y social, se hace indispensable una estrategia regional que potencie el crecimiento continuo del valor de los recursos naturales y de la producción limpia".⁶

Frente a la cantidad y diversidad de riquezas naturales, el gran reto de la región es hacer compatibles dos esquemas: a) el esquema de desarrollo con base en las exportaciones con: b) el esquema de uso responsable de los recursos naturales.

Las iniciativas políticas conjuntas, la institucionalidad regional de integración y los distintos acuerdos regionales ambientales son otras ventajas con que cuenta Centroamérica, en el momento en que decida incursionar en forma conjunta en las negociaciones comerciales y de medio ambiente de la OMC u otros foros. Al respecto, la Comisión Centroamericana de Ambiente y Desarrollo (CCAD) y la Dirección de Medio Ambiente del SICA desempeñan un importante papel.

La CCAD -creada en 1989, bajo el Plan de Paz de Esquipulas- ha experimentado algunos cambios pero sus objetivos

El medioambiente en el ALCA

Adriana C. Cicaré

continúan vigentes: promover la armonización del marco legal; promover la coordinación entre entidades gubernamentales, no gubernamentales e internacionales; y trabajar por posiciones regionales unificadas, entre otros.

La región cuenta, también, con varios convenios centroamericanos sobre medio ambiente: Biodiversidad y Areas Silvestres, Movimiento Transfronterizo de Desechos Peligrosos, Protección de Bosques, y Cambio Climático. Cada uno de ellos se traduce en un consejo técnico que asesora la CCAD.

Igualmente, es un fundamento estratégico la Alianza para el Desarrollo Sostenible (ALIDES), surgida en 1994, como política de desarrollo regional que incluye lo ambiental, bajo un concepto antropocéntrico y con la equidad social como característica principal.

El SICA tiene interés en trabajar fuerte el tema de gestión ambiental. En este campo, se busca fortalecer la gestión local; impulsar la co-gestión y la autogestión; usar instrumentos de mercado; establecer la acreditación y certificación de ecosellos; poner énfasis en los resultados y no en los procedimientos; e introducir criterios de calidad ISO en la gestión.

Con tales insumos naturales, políticos y técnicos, la región centroamericana cuenta con un buen material inicial para participar en las negociaciones comerciales clave que se aproximan.

Es de esperar que el tema ambiental tome importancia dado que los principales socios comerciales –Estados Unidos y Europa: 80% de las exportaciones– consideran este tema como algo importante y aumentarán sus exigencias en este campo.

Pero lo cierto es que, al año 1999, Centroamérica no participaba en el grupo de estudio sobre comercio y medio ambiente de la OMC. Porque en la región no se había dado prioridad a esta cuestión. Otro tanto ocurría con la posición centroamericana frente al ALCA, cuyo ritmo se

asemejaba al seguido en la OMC:

El tema de comercio y medio ambiente ha sido -hasta fecha reciente- prácticamente inexistente en la región; tratándose parcialmente en ONG y otras instancias.

Al respecto, contar con una agenda regional propia y plantearse temas hasta ahora descuidados, es un imperativo. Existe una serie de aspectos que no se habían planteado ni en su etapa más embrionaria, como los acuerdos de inversión en el campo ambiental, la propiedad intelectual en biodiversidad y bioseguridad, el acceso a la propiedad intelectual, los servicios ambientales, y la armonización de estándares ambientales. Este vacío se agudiza cuando existen socios comerciales desiguales.

Es fundamental que los países centroamericanos tengan una posición conjunta y coherente ante estos temas. Primero, para impedir condiciones de desigualdad y limitaciones unilaterales a sus productos, y segundo, para que el tema de comercio y medio ambiente sea también relacionado con el tema de desarrollo.

Aparte de las debilidades organizativas, frente a las negociaciones comerciales que se aproximan, es necesario tomar en cuenta otras desventajas para Centroamérica como el riesgo de marginalización comercial y agotamiento de su base competitiva, debido básicamente a tres razones. La primera, es el nivel de dependencia externa; la región tiene una base doméstica limitada y una unión aduanera imperfecta. Además, se concentra en un número reducido de mercados de destino, con un acceso basado en concesiones unilaterales de Estados Unidos y Europa (sus dos principales destinos). También, concentra su producción en un número reducido de productos de exportación, lo cual le reporta un bajo valor agregado y alta sensibilidad a las variaciones de costo.

La segunda amenaza para la región es

El medioambiente en el ALCA

Adriana C. Cicaré

la especialización internacional basada en la explotación –no sostenible– de los recursos naturales. Y el tercer gran riesgo, es de ser marginada en la dinámica comercial hemisférica pues se percibe un medio vacío entre Mercosur y Nafta.⁷

El medioambiente en el CARIFTA/ CARICOM

La zona del Caribe, geográficamente muy amplia, está formada políticamente por un gran número de países con toda clase de regímenes políticos. El área se presenta como un verdadero mosaico de pequeñas unidades políticas y de mercados locales muy reducidos, pero más o menos ligados a sistemas económicos de fuera del Caribe.

Tradicionalmente, el área ha exportado y sigue exportando: productos petrolíferos, azúcar y sus derivados, bauxita, alúmina, y una gama no muy variada de frutas frescas y en conserva. Con tal estructura de producción y de exportaciones, el comercio intrarregional en el Caribe no es muy intenso. La forma de contribuir a resolver esta situación de escaso intercambio se vió en la cooperación y en la integración.

En abril de 1968, los mandatarios de Guyana, Barbados, Antigua y Trinidad y Tobago suscribieron el Tratado de CARIFTA - Caribbean Free Trade Association - en St. Johns, capital de Antigua, dando comienzo al proceso de integración. En 1969 se adhirió las islas británicas de Barlovento y Sotavento, Jamaica y Monserrat; en 1971 lo hizo Belice; y, en 1973, Bahamas se incorporó al CARICOM – la entidad subsiguiente. Se consideró, además, la adhesión de todas las islas del Caribe, así como de Surinam; y, a posteriori, la incorporación gradual de Haití (1997).

Aunque en 1973 la CARIFTA se transformó en el Mercado Común del Caribe (CARICOM), la base de la nueva entidad siguió siendo la misma.

El Tratado persigue las finalidades propias de una zona de libre comercio, si bien tiene en cuenta desde el principio, las circunstancias del desigual desarrollo relativo de los países miembros del acuerdo.

Se ha previsto la adopción de un arancel aduanero común, una moneda común y la profundización de acuerdos en materia de salud, educación, ciencia y tecnología. La meta del Mercado Único implica tanto el libre movimiento de bienes y servicios, como una estructuración eficiente del AEC; suponiendo, también, el libre movimiento del capital y trabajo, así como la armonización de diversas políticas monetarias, fiscales y económicas de apoyo.

La firma de un tratado con la República Dominicana para la libre circulación de bienes, servicios y capitales, otorgó un nuevo impulso al proceso de integración.

Es de destacar, además, que el Cariforum reúne a los miembros del CARICOM más Haití y la República Dominicana, agrupando así los intereses de la zona en relación al trato especial que la UE otorga a los ACP, conforme a la Convención de Lomé. Por su parte, el Grupo de Trabajo Conjunto del Caribe y EE.UU. se ocupa de las relaciones especiales entre Washington, D.C. y el área caribeña.

El CARICOM se ocupa –entre otras cosas– de los estudios relativos a la incorporación al proyecto ALCA de integración de todo el continente americano para el 2005 (TAMAMES; HUERTA: 1999, p. 331-340).

Hubert ESCAITH nos dice que: “en el contexto de una globalización cada vez mayor, estas economías se hallan confrontadas a una serie de desafíos y oportunidades en que su pequeña dimensión económica se considera generalmente una desventaja. Las deseconomías de escala aumentan sus costos de producción mientras que la menor diversificación de sus exportaciones

El medioambiente en el ALCA

Adriana C. Cicaré

las tornan extremadamente vulnerables a las perturbaciones (shocks) de origen externo. Para los pequeños países en desarrollo de la región –que sufren desventajas relativas- el éxito dependería de condiciones preferenciales de sus relaciones con sus principales socios comerciales desarrollados: América del Norte y la Unión Europea” (ESCAITH: 2001, p. 71-85).

Muchos dirigentes de las pequeñas economías han formulado reservas sobre la capacidad de sus países para beneficiarse plenamente de la iniciativa de crear el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Las limitaciones estructurales que confrontan las pequeñas economías reducen –según las mismas- los beneficios potenciales que podrían alcanzar sus (pequeñas) empresas con la ampliación de los mercados de exportación, mientras que el aumento de la competencia de grandes empresas externas las hace temer por su supervivencia.

No obstante, es de tener en cuenta los costos de oportunidad de la no integración. De hecho, las pequeñas economías de Centroamérica y el Caribe no tienen muchas opciones alternativas a la de integrar el ALCA; si rehúsan someterse a las reglas del libre comercio, correrían el riesgo de aislarse de los mercados que hoy constituyen la parte más importante y más dinámica de sus exportaciones. Si bien estos países se benefician actualmente de un trato cercano –aunque aún con muchas restricciones- al de México en sus exportaciones a los Estados Unidos, excluirse del ALCA implicaría que estos privilegios, acordados unilateralmente, podrían ser también revocados unilateralmente. La mera existencia de esta posibilidad reduciría las ventajas que pudieran obtener de la liberalización del comercio y, sobre todo, de los movimientos de inversiones.

La resultante de los costos y beneficios de la integración dependerá en gran parte

del grado de preparación de estas economías para integrar una zona de libre comercio.

Las economías pequeñas tienen más dificultades para representar sus intereses en los foros internacionales. Sus escasos recursos de personal calificado se hallan repartidos entre múltiples reuniones comerciales que abordan temas complejos y altamente especializados y que a veces se desarrollan de manera simultánea. Les es sumamente difícil prepararse de manera adecuada para defender sus posiciones, y más aún para tomar la iniciativa.

En realidad, su grado de preparación y capacidad para cumplir los compromisos contraídos –a nivel internacional o regionales bastante bajo, tanto en materia de legislación laboral como protección del medio ambiente o propiedad intelectual.

En general, se reconoce que las pequeñas economías deberían beneficiarse –al menos, durante una fase de transición- de tratos específicos y diferenciados; estos tratos incluyen, entre otros, un calendario más escalonado a fin de poder adoptar de manera gradual las obligaciones suscritas en el marco de los acuerdos comerciales. Asimismo, las economías pequeñas deben contar con una asistencia técnica considerable, tanto durante como después de las negociaciones.

En la segunda Cumbre de las Américas –abril'98- y en la Quinta Reunión Ministerial de Comercio –Toronto, nov.'99- los 34 gobiernos interesados destacaron la necesidad de velar para que se tomaran en consideración las diferencias de nivel de desarrollo y de tamaño económico durante el proceso de negociación al ALCA.

El caso de los países del Caribe es particularmente complejo. Beneficiarios de un acceso privilegiado al mercado estadounidense en virtud de la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), estos países –sobre todo Jamaica- han visto en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte

una amenaza de expulsión de ese mercado por los productos de las maquiladoras mexicanas.

En suma, la creación de un comercio demasiado especializado y la asimetría de poder de negociación obran en contra de las economías pequeñas, pero esta desventaja disminuye en función del interés que los países grandes asignan al libre comercio. En consecuencia, interesa que los pequeños socios comerciales obtengan el apoyo de los grupos de presión en los países importadores –grupos de consumidores, sociedad civil, etc.- para limitar los riesgos de medidas proteccionistas arbitrarias, a menudo fatales para las pequeñas empresas exportadoras. Asimismo, las instancias regionales de solución de controversias comerciales deben ser lo más transparentes posibles y apoyarse en normas simples, conocidas de antemano para limitar los juegos de poder (ESCAITH: 2001, p. 71-85).

Particularizando en el tema medioambiental, en la XII Reunión del Foro de Ministros de América Latina y el Caribe – Declaración de Barbados- los mismos reunidos en la ciudad de Bridgetown - marzo'00- han declarado la decisión de continuar el diálogo político y los esfuerzos de coordinación y cooperación para impulsar el desarrollo sustentable en la región. Ello, con el convencimiento de que la región de América Latina y el Caribe cuenta con una gran riqueza humana y con una parte considerable del patrimonio biológico y cultural del mundo; y habiendo observado pérdidas sustanciales anuales de cobertura vegetal, vinculadas frecuentemente con los cambios de uso del suelo, que minan la diversidad biológica y aceleran la desertificación.

Habiéndose concordado en que los problemas ambientales globales exigen posiciones concertadas entre los países de la región, se han adoptado "Lineamientos para la Acción", entre los que se destacan:

- Buscar que las políticas macroeco-

nómicas y sectoriales de desarrollo incluyan de manera integral los principios de sustentabilidad, y que se mantengan entre las prioridades nacionales las acciones de desarrollo sustentable vinculadas al desarrollo económico, político y social.

- Consolidar las políticas nacionales de impulso al desarrollo sustentable, fortaleciendo las instituciones, mejorando la legislación, incentivando la capacitación y entrenamiento de recursos humanos y ampliando la participación ciudadana.

- Sumar acciones propias a los esfuerzos internacionales para hacer frente a los problemas ambientales globales, con base en el principio de la responsabilidad común pero diferenciada.

- Explorar mecanismos para incrementar el flujo de financiamiento para actividades de gestión del medio ambiente y de los recursos naturales, incluyendo los mecanismos de canje de servicios financieros por conservación.

- Fomentar la inclusión adecuada de los intereses de América Latina y el Caribe en la definición de las agendas, las deliberaciones y los acuerdos de foros regionales e internacionales.

- Continuar impulsando la implementación de la Convención Marco sobre Cambio Climático y la entrada en vigor del Protocolo de Kyoto, subrayando la importancia para nuestros países de aplicar recursos a las acciones de adaptación climática en las zonas especialmente vulnerables, como los Estados insulares y otras regiones, teniendo en cuenta el potencial de la región para la prevención de las emisiones de los gases de efecto invernadero en sumideros, según los acuerdos internacionales que se alcancen.

- Destacar la estrecha relación existente entre pobreza y degradación del hábitat urbano y la necesidad de acciones específicas para el mejoramiento de la gestión ambiental urbana.

- Asegurar que la gestión ambiental sea un componente principal del desarrollo

El medioambiente en el ALCA

Adriana C. Cicaré

sustentable, y que éste a su vez sirva principalmente para la construcción de la productividad y la competitividad de la región, que permitirán generar ingresos para las poblaciones locales y erradicar gradualmente la pobreza.⁸

El medioambiente en el ALCA

En la Cumbre de las Américas de 1994 –Miami– quedó en claro que los Presidentes y Jefes de Estado de los 34 países que conformarían el ALCA, le dan una buena dosis de importancia conceptual al desarrollo sostenible, lo que se traduce en que uno de los cuatro ejes temáticos está dedicado a él.

Los principios instituidos en la Declaración de Principios de la Cumbre de Miami contemplaron elementos destinados al objetivo de crear una Comunidad Americana de Naciones, a través de la búsqueda de la preservación y fortalecimiento de la democracia y de la prosperidad económica mediante la apertura de mercados. Además, reconociendo la heterogeneidad y diversidad de recursos y culturas, se pronunciaron por la promoción de los intereses y valores compartidos.

En concordancia, se han identificado cuatro líneas fuerza (44), a saber:⁹

1.- Preservar y promover la comunidad de democracias de las Américas, como el único sistema político que garantiza la estabilidad, la paz y el desarrollo.

2.- Promover la prosperidad a través de la integración económica y el libre comercio, ya que "la clave para la prosperidad es el comercio sin barreras, sin subsidios, sin prácticas desleales y con un creciente flujo de inversiones productivas".

3.- Erradicar la pobreza y la discriminación en nuestro hemisferio: la marginación y la exclusión de los beneficios del desarrollo para algunos sectores de la población son situaciones políticamente intolerables y moralmente inaceptables.

4.- Garantizar el desarrollo sostenible y conservar el medio ambiente para las generaciones futuras.

En 1998, en la ciudad de Santiago de Chile, se realizó la Segunda Cumbre de las Américas –como seguimiento del Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas, iniciado en Miami en dic.'94. En esta Cumbre de Santiago se firmó un Plan de Acción que contiene las iniciativas de trabajo para alcanzar los objetivos propuestos en el pacto y que son parte de las agendas de trabajo vigentes para los países de América.

En este nuevo plan de acción –suscrito en Santiago en abril de 1998– se redefinieron los ejes temáticos. Los mismos pasan a ser: a) educación; b) democracia, justicia y derechos humanos; c) integración económica y libre comercio; y, d) erradicación de la pobreza y la discriminación.

Si se comparan las áreas en que se dividen ambos planes de acción –Santiago'98 y Miami'94– se destaca que el Desarrollo Sostenible presente en el Plan de Acción de Miami deja de ser un eje temático (más bien se inscribe dentro de las demás áreas en diversas ocasiones). En cambio, aparece el eje de Educación, que se constituye en el argumento central de la Declaración de Principios de Santiago.

Lo anterior podría dar lugar a pensar que las propuestas de desarrollo sostenible y ambiente fueron sacadas del proceso de formación del Pacto. Sin embargo, se debe tener presente que en 1996 se realizó la Cumbre de Desarrollo Sostenible de las Américas en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, la cual había sido acordada desde la Cumbre de Miami. En la misma, se estableció el Plan de Acción de Santa Cruz que, básicamente, absorbió, retomó

y amplió los aspectos relacionados con el desarrollo sostenible contenidos inicialmente en el Plan de Acción de Miami.¹⁰

Es de decir que, el enfoque que se dio a la Cumbre de Santa Cruz no fue el de una cumbre ambientalista, sino de desarrollo integral, en donde se trataron temas de carácter social y económico, además del ambiental. En lo que se refiere a la parte económica, la Declaración -en forma explícita- aborda el tema de comercio y ambiente, y parte de que esa relación debe ser de apoyo mutuo al conservar el ambiente, a la vez que se salvaguarda un sistema de comercio multilateral abierto, equitativo y no discriminatorio. Hace mención al Comité de Comercio y Ambiente de la OMC. Los Jefes de Estado abogan por mejorar el acceso a los mercados entre los países, a la vez que mantienen políticas ambientales efectivas y apropiadas. Concluyen que se deben evitar las restricciones encubiertas y que los esfuerzos deben de estar en concordancia con la OMC:

En la Cumbre de Santiago, el tema de desarrollo sostenible tomó un nivel secundario, dado que la Cumbre de Santa Cruz se dedicó al mismo y de dicha reunión emanó un Plan de Acción que guía a los países del Hemisferio en la consecución de los objetivos allí planteados.

No obstante, en la Declaración de Principios de Santiago, cuando se hace referencia a las negociaciones del ALCA, se dice lo siguiente:

“Creemos que la integración económica, la inversión y el libre comercio son factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y lograr una mejor protección del medio ambiente. Estos temas se tomarán en consideración a medida que avancemos en el proceso de integración económica en las Américas”.

El anterior párrafo permite deducir que tanto los temas ambientales como laborales son considerados parámetros dentro de las negociaciones del ALCA, entendiéndose por ello que no son temas sujetos a negociación, pero que al menos

teóricamente deberán estar presentes como consideración general.

En el campo de integración y comercio, además del lanzamiento de las negociaciones del ALCA, se destacan dos temas que tienen relación con el desarrollo sostenible que son: a) la cooperación energética regional, que promueve la inversión extranjera directa en el sector energético, estimula el desarrollo de energías renovables y su uso eficiente, y b) el apoyo al Acuerdo sobre Cambio Climático, así como al Protocolo de Kyoto; además, se reconoce el papel clave que tienen las tecnologías en el manejo de los aspectos ambientales relacionados con la energía y se alienta el intercambio de información y opiniones referentes al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Esto también constituye un tema de interés para los países en desarrollo ya que implica transferencia de tecnología, así como de recursos financieros.

Se puede decir que, aún cuando en la Cumbre de Santiago el tema de desarrollo sostenible no aparece tan destacado como lo fue en la Cumbre de Miami, el mismo continúa siendo de interés hemisférico, aunque en medio de algunas dificultades conceptuales, sobre todo en la parte ambiental. Además, sobresalen dificultades de coordinación entre la gran cantidad de instituciones involucradas en el tema del desarrollo sostenible, que garanticen congruencia y un trabajo eficiente en esta tan importante área, tarea que está tratando de hacer la OEA.¹¹

Más allá de lo comentado, GITLI, E. y MURILLO, C. nos dicen que los acuerdos específicos en materia ambiental sobre los que ha habido consenso en el marco del ALCA, han sido: a) el de seguir con detenimiento los avances y esfuerzos que en ese tema se están realizando en la Organización Mundial de Comercio -OMC- y, en particular, en el Comité de Comercio y Ambiente; y, b) que en los preámbulos de las declaraciones de los Ministros, se menciona la complementariedad

El medioambiente
en el ALCA

Adriana C. Cicaré

que debe existir entre los esfuerzos comerciales y la protección del ambiente.

Pero aunque no lo parezca –ante dicha imagen de profundo acuerdo- la posición de los países ante el tema “comercio y ambiente en el ALCA” no es homogénea, y a la fecha se pueden detectar tres bloques básicos, a saber:

·El primero constituido por Estados Unidos, quien ha querido que el tema ambiental sea tratado en el marco de las negociaciones, proponiendo que se constituya un grupo de estudio sobre el tema.

·Un segundo bloque de países que se oponen a que el tema sea considerado en el marco del ALCA. Países como México y asociaciones como la Comunidad Andina y Centroamérica son quienes conforman este bloque.

·Un tercer grupo de países que podrían estar de acuerdo en algún tipo de tratamiento de la materia, aún cuando no necesariamente deba ser un tema de negociación. Canadá, Chile y Mercosur estarían dentro de esta posición.

No obstante, la línea divisoria entre los grupos 2 y 3 es muy tenue y en términos generales el resultado ha sido un bloque generalizado de oposición al tratamiento del tema, por parte de los países de América Latina y el Caribe, ante la posición de los Estados Unidos. Aquí, habría que aclarar algunos interrogantes; por ejemplo, ¿cómo se explica esta aparente contradicción de los países de darle un perfil alto al tema ambiental en las Cumbres de Jefes de Estado y el de excluirlo en las negociaciones?. Al respecto, podríamos considerar lo siguiente:

Primero: la existencia de una “esquizofrenia” gubernamental en donde se evidencia una inconsistencia y brecha en la elaboración de políticas ambientales y comerciales por parte del gobierno; y es así como se ve a los Ministerios del Ambiente y a las Cancillerías firmando Acuerdos Multilaterales Ambientales y, por otro lado, los Ministerios de Comercio y

Economía o las divisiones de comercio de las Cancillerías oponerse en los Foros de Negociaciones Comerciales a la inclusión del tema ambiental.

Segundo: La preocupación de que el tema sea utilizado como barrera de acceso a los mercados y provoque aumento en los costos de producción de las empresas con la probabilidad de pérdida de competitividad, al menos en el corto plazo. En este sentido, poco se han explorado, por parte de los países de América Latina, las posibles ventajas comparativas y las ganancias que pueden devenir de un adecuado enfoque del tema, así como los posibles nichos de mercado que se pueden generar.

Tercero: existe el temor al desarrollo de represalias cruzadas que utilicen sanciones comerciales para el cumplimiento de acuerdos ambientales.

En realidad, si los países de la región no estudian con cuidado el tema, buscan sus posibles ventajas comparativas, realizan cambios en sus formas de producir y consumir y crean su propia agenda de trabajo, entonces lo que están haciendo es postergar el tema y perder tiempo. Sus socios comerciales más importantes, los Estados Unidos y la Unión Europea cada vez le dan más importancia a este tema y los países latinoamericanos tendrán que enfrentar estas realidades, y para cuando eso suceda los costos ambientales y comerciales pueden ser más altos.¹²

REFLEXIONES Y CONCLUSIONES

En la Séptima Reunión de Ministros de Comercio –Quito, noviembre'02- quedó establecido que el ALCA puede coexistir con otros acuerdos bilaterales y sub-regionales y los países pueden negociar o aceptar las obligaciones derivadas del ALCA en forma individual o como miembros de grupos de negociación subregional.

Ahora bien, se piensa que existen elementos importantes en el NAFTA que

tendrán que ser incluidos en un posible ALCA, o Estados Unidos no se adherirá. El tema de la protección al medio ambiente ha ido incrementando su importancia y no sería posible excluirlo de las negociaciones para crear el ALCA.

Siguiendo a Roberto BOUZAS, los países de la Cuenca del Caribe –Centroamérica, el Caribe Insular, Colombia y Venezuela- tienen tanto incentivos positivos como negativos importantes para ingresar al ALCA, derivados de su alto volumen de intercambio comercial con Estados Unidos, la estructura de su comercio y la necesidad de evitar los costos de exclusión. El Mercosur, en cambio, tiene fundamentalmente incentivos negativos para negociar, siendo el más importante evitar la discriminación no sólo en el mercado de Estados Unidos, sino en los mercados de América Latina y el Caribe que negocien acuerdos de libre comercio con ese país (BRICEÑO RUIZ: In LAREDO, 1998, p. 207-222; citando a BOUZAS: 1992, p. 173-189).

Pensando en los posibles impactos del ALCA sobre los países de la región, Carlos FRICKMANN YOUNG –profesor de economía de la UFRJ (Brasil)- destaca que la tendencia con la implementación de este acuerdo, es hacia una mayor especialización de los países del continente en actividades contaminantes. “La producción de bienes y servicios intensivos en tecnología y, donde la mano de obra barata y la abundancia de recursos naturales son factores poco importantes para la competitividad internacional, es cada vez más concentrada en los países desarrollados. Por otro lado, a los países en desarrollo les resta disputar los mercados de productos menos dinámicos, donde la expansión del market share termina siendo obtenida por formas espúreas, tales como subsidios a la exportación, bajo costo de salarios y consumo acelerado de la base de los recursos naturales” (BORGES: 2002).

No aceptar este pronóstico implica posicionarse adecuadamente en las

negociaciones que se desarrollen en el ALCA.

Según Juan TACCONE, Director del INTAL, el ALCA a construirse podría presentar distintos escenarios (50).¹³ Podría construirse un ALCA que actuara como “paraguas jurídico” de los acuerdos comerciales ya conformados en la región, convalidando las negociaciones subregionales existentes y normas de origen y en la negociación entregarse aspectos vinculados a propiedad intelectual, servicios, inversiones, etc., por parte de los países chicos a cambio de cuotas de comercio por parte de los países grandes, o en otro escenario, llegar a que el comercio quede supeditado a los acuerdos regionales, y en el ALCA se negocie todo lo demás: propiedad intelectual, inversiones, servicios, etc. (negociación más amplia).

Lo cierto es que, lo que llegue a plasmarse dependerá de las negociaciones comerciales y de otra índole que se den. Ignorar el ALCA no es posible; por ende, conviene que los grupos de negociadores se preparen responsablemente y en resguardo de sus producciones locales (agrícolas, en muchos casos).

Es requisito necesario la inserción del tema ambiental en las negociaciones comerciales. Los países en vías de desarrollo deben trazar estrategias conjuntas y sólidas para impedir que se establezcan situaciones de desigualdad y limitaciones a sus productores; y para que el tema comercio y medio ambiente sea relacionado con el desarrollo.

La estrategia de las economías pequeñas debe concentrarse en promover políticas que eviten los costos de exclusión del ALCA –que podrían ser altos en términos de un relativo aislamiento de las economías pequeñas y por la disminución de su atractivo relativo para la inversión, en la medida en que no se jueguen las reglas internacionales del comercio y la inversión.

En otro orden, se rescata positivamente

El medioambiente en el ALCA

Adriana C. Cicaré

el haberse acordado publicitar el borrador del acuerdo del ALCA, conforme al principio de transparencia, después de la tercera Cumbre de las Américas.

Este compromiso significa un cambio importante y puede dar lugar al inicio de una participación real de la sociedad en el proceso del ALCA y de una mejor comprensión de sus características y consecuencias. Hasta entonces sólo se habían conocido los principios generales -democracia y libre comercio- que inspiran el ALCA y algunas modalidades acordadas para su negociación.

En similar sentido, en la declaración de Puerto Rico -julio'00- de la Conferencia Parlamentaria de las Américas (COPA) se expresa el deseo de que "el proceso de integración continental se vea fortalecido gracias a la participación de los parlamentarios de todas las jurisdicciones del continente, a la transparencia de los debates acerca de la creación del ALCA y a la difusión periódica de los resultados de las negociaciones en curso por parte de los Jefes de Estado y de Gobierno de las Américas" (MAYOBRE: 2001).¹⁴

Y pensando en el apoyo parlamentario, la aprobación del fast track (vía rápida) por parte del Congreso de Estados Unidos (agosto'02), le significa al gobierno de dicho país una vía libre para negociar acuerdos comerciales con otros países y regiones y, por ende, faculta al Ejecutivo a avanzar en el ALCA. Efectivamente, la conversión en ley del proyecto de Autoridad de Promoción Comercial (APC) le permite al gobierno de dicho país negociar durante los próximos cinco años acuerdos de comercio exterior sin que pueda modificarlos el Congreso, que deberá aprobarlos o rechazarlos (EL CRONISTA COMERCIAL: 2002, p. 27).

La importancia del tema no es sólo la vía rápida misma como metodología de negociación, sino que en la autorización posiblemente se defina un marco de referencia para las posibilidades de negociación del Ejecutivo estadounidense en

tema sensible como es el ambiental.

Las Américas constituyen un todo cuyas partes están estrechamente vinculadas en lo cultural y lo geográfico, con especies migratorias comunes y ecosistemas interconectados. La región se beneficiaría con una agenda coherente de cooperación ecológica, así como del incremento de recursos y el fortalecimiento institucional para la implementación de los compromisos ambientales, nacionales e internacionales. Podría negociarse un independiente Acuerdo Medioambiental para las Américas (AMA), con una agenda clara y coherente de cooperación. Este acuerdo debería contar con adicionales medidas financieras que aseguren su implementación. Y, al respecto, el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del Mercosur (2001) podría proporcionar algunos puntos de partida sustantivos.

Debería tenerse en cuenta lo siguiente:

- El desarrollo sustentable y la protección ambiental en el hemisferio occidental sería el objetivo pertinente.

- El AMA podría suponer un aumento en la cooperación en el desarrollo de sistemas de gestión ambiental y en el área de los ecosistemas compartidos, además de proporcionar mecanismos para la participación social y la protección de la salud.

- Los estados miembros podrían comprometerse a cooperar en el desarrollo de instrumentos para la gestión ambiental, incluyendo estándares de calidad, métodos para evaluaciones de impacto ambiental, monitoreo y costos ambientales, sistemas de información ambiental y procesos de certificación.

- Podría contar también con un mecanismo justo y abierto para la solución de controversias.

- El AMA podría tener un Anexo que sirviese de marco para el futuro desarrollo de protocolos específicos en áreas claves identificadas por los gobiernos (ej.: manejo sustentable de recursos naturales, calidad

de vida y gestión ambiental y políticas ambientales).

En cuanto a la estructura del AMA deberían crearse unidades administrativas de cooperación a fin de asegurar la aplicación del acuerdo (IISD – ECOS – CIPMA – CEMDA: s.d., s.l.).

Se entiende como relevante, además, la construcción de una voz de la sociedad civil con capacidad para participar efectivamente en el diseño de políticas de integración. En este sentido, bajo el auspicio de instituciones líderes en la materia, se están creando redes de expertos para fomentar el intercambio de información, la participación y la cooperación entre los diversos actores regionales en cuestiones de comercio y desarrollo sustentable.

En las negociaciones del ALCA hasta la fecha, las cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo han sido frecue-

ntemente consideradas bajo el prisma de su potencial efecto distorsionador de las relaciones comerciales; no existiendo espacio suficiente para el análisis y la discusión de la totalidad de las cuestiones relativas a las interrelaciones entre comercio y desarrollo sustentable.

Para lograr una agenda hemisférica de cooperación que impulse objetivos de sustentabilidad, es necesario satisfacer los intereses y necesidades de países con trayectorias y condiciones de desarrollo extremadamente dispares, así como se deberá tener en cuenta las experiencias y los esfuerzos ya realizados por las instituciones existentes en los ámbitos hemisférico, regional o subregional.

-IISD – ECOS – CIPMA – CEMDA. ¿Un nuevo mecanismo para la cooperación hemisférica en materia de comercio y sustentabilidad ambiental?. S./l.: s./d.

El medioambiente
en el ALCA

Adriana C. Cicaré

Bibliografía

ALEMANN, Roberto. "Curso de Política Económica Argentina". Alemann y Cía. S.A.C.I. y F. Buenos Aires: diciembre, 1978. Tomo II.

APPLEYARD, D.; FIELD, A. (Jr.). "Economía Internacional". Madrid: Ed. Mc Graw-Hill, 1997.

BID. "Progreso Económico y Social en América Latina". Integración Económica, Informe 1984. Washington, DC.: 1984.

BID. "Medio Ambiente y Comercio: el caso de Mercosur y los Principios de Winnipeg". División de Medio Ambiente/Departamento de Desarrollo Sustentable. Washington, D.C.: Editores Konrad von Moltke y Daniel Ryan, enero 2001.

BORGES, Altamirano. "AALCA e o meio ambiente". In: La Insignia. Brasil: agosto de 2002.

BOUZAS, Roberto. "MERCOSUR: ¿Crisis económica o crisis de la integración?. Presentado al Foro de Reflexión sobre el Mercosur - BID/INTAL. Buenos Aires: octubre, 2002.

BRICEÑO RUIZ, José. "Implicancias del ALCA para la convergencia entre el Mercosur y los esquemas de integración de la Cuenca del Caribe". In: Estado, mercado y sociedad en el Mercosur. Pautas para su viabilización - Comp.: Iris LAREDO, Vol. V, UNR. Rosario: 1998.

CICARÉ, Adriana; BAGGIOLINI, Adriana. "Modelos y estrategias de integración en el ámbito latinoamericano". VIII Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas - Area: Comercio Exterior. Buenos Aires: 1990.

CICARÉ, Adriana. "Mercosur y su incidencia en la economía argentina. Metodología para su análisis". 1er. Premio Concurso FACPCE 1991. Buenos Aires: 1991.

CICARÉ, Adriana. Colaboración: MUSSIO, Verónica. "La faceta medioambiental en el proceso de integración económica". In D&G Profesional y Empresarial, Errepar. Tomo III, n.º 36. Buenos Aires: septiembre, 2002.

CONFERENCIA DE LAS NACIONES UNIDAS SOBRE EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO. Rio de Janeiro: junio 1992, Agenda 21, preámbulo, Anexo I.

CPCE de Capital Federal. "Informe Económico de Coyuntura", n.º 207. Buenos Aires: abril, 2001.

DEVIA, Leila. "La integración económica internacional y el medio ambiente". Boletín Informativo Techint,

n.º 295. Buenos Aires: julio/septiembre, 1998.

ESCAITH, Hubert. "Las economías pequeñas de América Latina y el Caribe". In: Revista de la CEPAL n.º 74. Santiago de Chile: agosto, 2001.

FERREIRA PES, João Hélio. "O Mercosul e a proteção jurídica ambiental". Il FoMercosul. Recife: noviembre, 2001.

GITLI, E. y MURILLO, C. "El modelo del TLCAN en materia de Comercio y Ambiente". Banco Nacional de Comercio Exterior. In: Comercio Exterior, Vol. 51, n.º 5. Ciudad de México: mayo, 2001.

GUILLEN ROMO, Arturo. "Flujos comerciales en el marco del Tratado de Libre Comercio de América del Norte". In: Banco Nacional de Comercio Exterior. Comercio Exterior. Ciudad de México: junio, 2001.

IISD-ECOS-CIPMA-CEMDA. ¿Un nuevo mecanismo para la cooperación hemisférica en materia de comercio y sustentabilidad ambiental?. S.A.: s/d.

KINDLEBERGER, Charles. "Economía Internacional". Madrid: Ed. Aguilar, 1972.

Memoria del Foro Regional sobre Comercio y Medio Ambiente. San Salvador: julio, 1999.

NOVARA, Juan. "Integración económica, comercio internacional y medio ambiente". IERAL - Estudios. Córdoba: Fundación Mediterránea, enero/marzo, 1995.

O'KEEFE, Thomas. "¿Cuál es la postura negociadora de los EE.UU. para crear un área de libre comercio de las Américas (ALCA) en vista de sus experiencias con el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA)?" Cátedra Internacional Andrés Bello/Argentina. Integración y Cooperación Atlántico-Pacífico. Rosario: UNR Editora, 2002.

SUNKEL, Osvaldo. "La sostenibilidad del desarrollo vigente en América Latina". In Rev. De la Escuela de Economía y Negocios. UNSAM, Año 11, n.º 5. Buenos Aires: diciembre 2000.

TAMAMES, R.; HUERTA, B. "Estructura Económica Internacional". Madrid: Alianza Editorial, 1999.

TOKMAN, V.; MARTINEZ, D. "La agenda laboral en la globalización: eficiencia económica con progreso social". OIT, n.º 94. Lima: 1999.

WOLINSKY, Jaime. "El medio ambiente como instrumento económico y de competitividad en el comercio internacional". 12* - Córdoba: Congreso Nacional de Profesionales en Ciencias Económicas, Trabajo n.º 12, septiembre, 1998.

El medioambiente en el ALCA

Adriana C. Cicaré

Direcciones de internet:

FERREIRA RUELLA, Carlos. "Una visión del Mercosur y el Ambiente". In: <http://www.icd.org.uy/mercosur/informes/ruella3.htm>

GARZA ALMANZA, Victoriano. "Integración del desarrollo y el ambiente en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte". In: Comercio regionales y ambiente, <http://www.uacj.mx/Publicaciones/sf/uol2num6y7/comercios.htm>

GITLI, E.; MURILLO, C. "Factores que desalientan la introducción de los temas ambientales en las

negociaciones comerciales: ALCA y una agenda positiva". In: <http://www.inca.or.cr/publicaciones> MAYOBRE, Eduardo. "Oportunidades y riesgos del ALCA". Edición n° 62, mayo/agosto, 2001. In: http://www.iisd.org/pdf/sp_nafta.pdf capi11.

Sitio oficial del ALCA:

<http://www.ftaa-alca.org>

Sitio oficial del MERCOSUR:

<http://www.mercosur.org.uy>

Sitio oficial de la CAN:

<http://www.comunidadandina.org>

<http://www.mercosur.org.uy/espanol/sint/variost/introduccion.htm>

El medioambiente
en el ALCA

Adriana C. Cicaré