

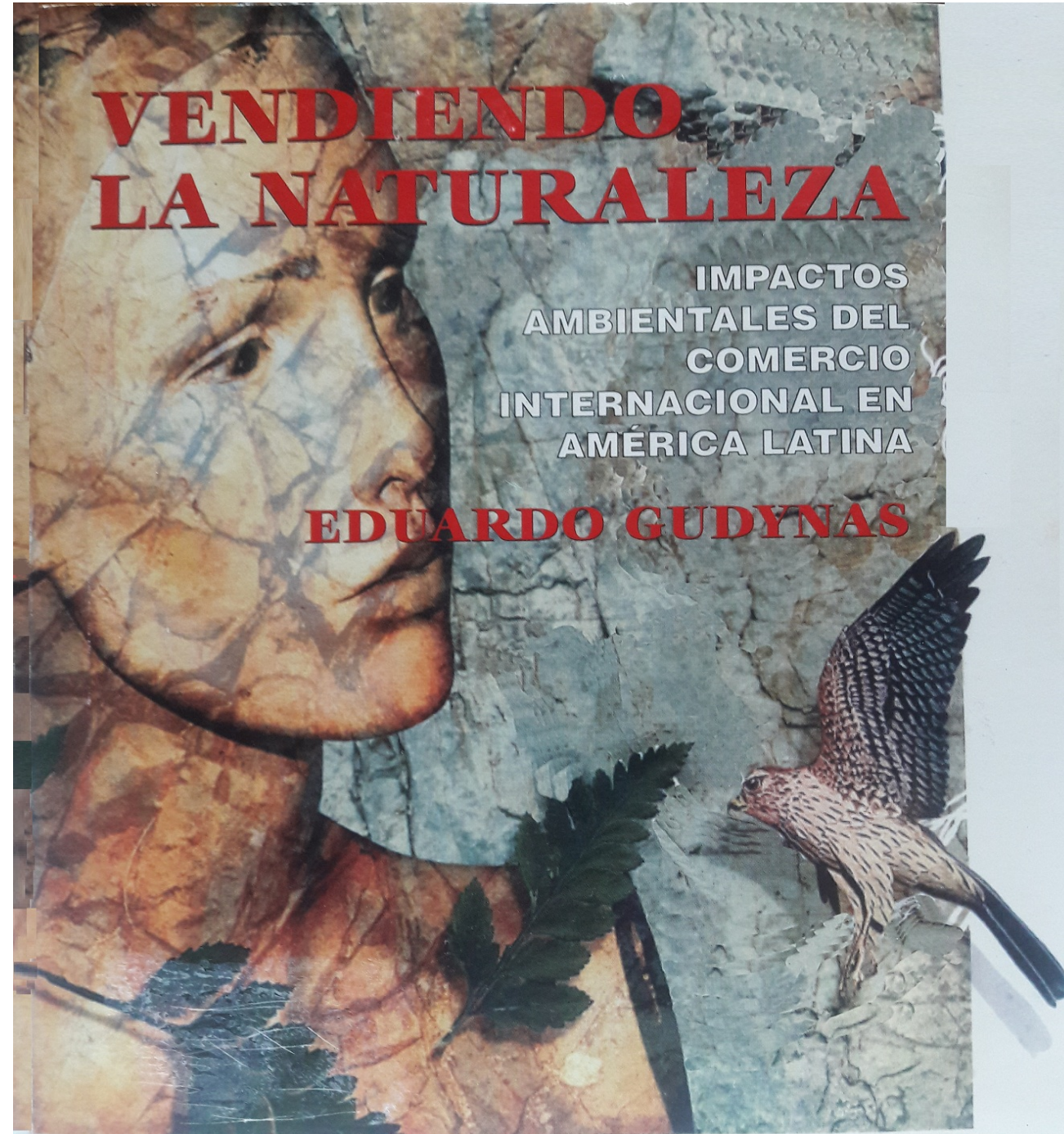
EDUARDO GUDYNAS (Montevideo, 1960), es coordinador del Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES) de Uruguay, e investigador en el Centro Franciscano y Ecológico (CIPFE). Además es miembro de la Comisión de Ecología y Planificación Ambiental de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (UICN), profesor asociado del College of the Atlantic (EE.UU.), y docente visitante en el Instituto de Ecología de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz). Sus temas de interés son las políticas ambientales, especialmente aquellas vinculadas con las áreas naturales y desde la perspectiva de la ecología social. Ha dictado cursos y conferencias en varios países latinoamericanos, los Estados Unidos, Alemania y España, y se desempeña como consultor de organismos nacionales e internacionales. Entre sus libros se destacan *La Praxis por la Vida* sobre metodologías de la ecología social (Montevideo, 1991; Madrid, 1994), y *Ecología, Mercado y Desarrollo* (Montevideo, 1996), junto a publicaciones técnicas y monográficas en temas socioambientales.



VENDIENDO LA NATURALEZA

IMPACTOS
AMBIENTALES DEL
COMERCIO
INTERNACIONAL EN
AMÉRICA LATINA

EDUARDO GUDYNAS



CENTRO LATINOAMERICANO ECOLOGÍA SOCIAL
COOPERACIÓN TÉCNICA ALEMANA (GTZ)
INSTITUTO DE ECOLOGÍA
LA PAZ-BOLIVIA

VENDIENDO LA NATURALEZA

IMPACTOS AMBIENTALES DEL COMERCIO
INTERNACIONAL EN AMERICA LATINA

Eduardo Gudynas

Centro Latino Americano Ecología Social
Cooperación Técnica Alemana (GTZ)
Instituto de Ecología
La Paz - Bolivia

D. L. 4 - 1 - 1209 - 96
 Diagramación: Virginia Padilla
 Portada: Judy L. Miller
 Concepto de Tapa: Irpa Lurafía
 Impresión: OFAVIN Tel.: 210964

Agradecimientos

Distintos aspectos de este trabajo han sido presentados en foros internacionales, destacándose la mesa redonda "Free trade: environmental and economic impacts" en el Globoscope for the Americas, organizado por la Global Tomorrow Coalition (Miami, 1991); el seminario "Comercio internacional, medio ambiente y desarrollo sustentable", organizado por la OEA (Santiago de Chile, 1992); el encuentro "Striking a green deal", en el Parlamento Europeo (Bruselas, 1993); otros se brindaron en la conferencia plenaria "Globalización de los mercados: ¿conflicto o solución?", en el Encuentro Iberoamericano de Estudiantes de Ingeniería (Viña del Mar, 1992); y en la presentación al taller internacional "El desarrollo sostenible y la cumbre de las Américas", organizado por el Latin American and Caribbean Center de la Florida International University, la Liga de Defensa del Medio Ambiente de Bolivia (LIDEMA) y el Instituto Latinoamericano de Investigaciones Sociales (ILDIS) (Cochabamba, 1995).

Estudios sobre la dimensión ambiental en el MERCOSUR fueron presentados en el seminario "La integración Europea. ¿Un aprendizaje para el MERCOSUR?", organizado por CLAEH, FESUR, el Instituto Goethe y la Universidad de la República (Montevideo, 1992); en el encuentro del Grupo Y'Guazú convocado por la Fundación Ambiente y Recursos Naturales (Buenos Aires, 1994); y en el taller "Western hemisphere integration and the environment", organizado por la National Wildlife Federation, National Audubon Society, y las Universidades de Colorado y Miami (Denver, 1995).

Otros adelantos han sido presentados como breves artículos en las revistas *Habitat* (Santo Domingo, 1992), el *Sistema Información Comercio y Ambiente* del CLAES (Montevideo, 1991), *Tierra Amiga* (Montevideo, 1993), *Cuadernos de Marcha* (Montevideo, 1994), y *Estudios en Ecología Social* (Montevideo, 1995).

La presente investigación fue realizada en el Centro Latino Americano de Ecología Social, con apoyo de la National Wildlife Federation (EE.UU), y se completó con la asistencia de la Agencia de Cooperación Técnica (GTZ) de

Alemania, bajo su programa de cooperación con el Instituto de Ecología de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz). Esta Agencia financió también la impresión del libro.

Estoy agradecido a todos mis compañeros de trabajo en el CLAES; en la NWF a Stewart Hudson, con quien me inicié en los temas de comercio y ambiente, y en tributo por su originalidad en adentrarse en esos nuevos terrenos, y a Rodrigo Prudencio, con quien continuó la discusión de estas ideas, con profundidad pero sin perder la jovialidad; y a mi esposa Rosario por la corrección de estilo. Finalmente, también agradezco a Cecile B. de Morales de la Editorial del Instituto de Ecología de la UMSA, por recibir esta obra, y especialmente a Jürgen Czerwenka, coordinador del proyecto GTZ/ Instituto de Ecología, por su participación determinante para concretar este proyecto.

PROLOGO

Analistas críticos de las políticas ambientales en América Latina coinciden en señalar que luego de casi 10 años de haberse publicado "Nuestro Futuro Común" (o "Informe Brundtland"), que aspiraba proporcionar la fórmula para una armonización del crecimiento económico con la preservación de un ambiente sano, bajo el rótulo de desarrollo sostenible, persiste el conflicto entre economía y ecología en los modelos predominantes de desarrollo; y parece ser una contradicción sin solución real a la vista.

No han faltado esfuerzos por acercar la ecología a la economía. Escojamos el ejemplo de la biodiversidad, una de las más cotizadas riquezas de América Latina: Desde hace tiempo, conservacionistas pragmáticos enfatizaron la importancia económica de los recursos genéticos de las especies silvestres, especialmente de los trópicos, con la esperanza de captar la atención de los políticos sobre la importancia de la conservación de los ecosistemas con alta diversidad biológica y ecológica. Aunque no era su motivo original, se empeñaron en demostrar el valor comercial de las especies, del "capital" de la naturaleza. Esta estrategia ha tenido quizás más éxito de lo esperado, y con resultados que hoy preocupan a los mismos conservacionistas: La biodiversidad se ha convertido en una veta con grandes perspectivas de explotación comercial para el próximo siglo. Constituye la materia prima para la industria farmacéutica y del agro; el mercado de la biotecnología sólo en los Estados Unidos espera un volumen de 50 billones de dólares en ventas para el año 2000. Veinticinco por ciento de los agentes activos de medicamentos en este país provienen de plantas superiores, habiéndose contabilizado sólo en este rubro un valor de venta de más de 15 billones de dólares en el año 1990. Las proyecciones optimistas en relación a estas posibilidades comerciales se reflejan, entre otros, en las palabras de la propia directora del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), al considerar que la convención de Río 92 sobre diversidad biológica fue concebida por sus autores como un negocio: países ricos en diversidad biológica manejarán sus recursos y

concederán acceso a ellos; en cambio, se transferirán los recursos financieros necesarios y las tecnologías relevantes del Norte al Sur. De hecho, estimaciones optimistas proyectan un intercambio de recursos genéticos y tecnologías entre Sur y Norte que ascenderían en el futuro a un 10% del volumen comercial mundial.

Estimulado por perspectivas de esta índole, el discurso ecológico ha sido asimilado en los últimos años por los políticos de todos los colores y empresarios que se han acostumbrado a usar las palabras mágicas de desarrollo sostenible con más soltura que los propios conservacionistas. La economía se ha apropiado de la ecología y la ha integrado al diseño de las políticas económicas como una variable más a tomar en cuenta. Ha surgido el ambientalismo de libre mercado; y se han desarrollado las nuevas herramientas de la economía ecológica, las cuentas patrimoniales y la valoración comercial de la vida. Si bien éstos constituyen mecanismos útiles para resolver ciertos problemas, rápidamente llegan a sus límites: No son capaces de abordar aspectos más complejos, como sería el del valor que tendría la vida para futuras generaciones, entre otros. La internalización de la naturaleza en el cálculo económico está contribuyendo además a la "economización" de todos los ámbitos de la vida; se enfoca, en nuestro ejemplo, el valor comercial de la biodiversidad y no la biodiversidad misma, con sus valores intrínsecos, imposibles de cuantificar. Conceptos económicos como participación en el mercado, propiedad y acumulación se imponen a valores como la diversidad, solidaridad y otras cualidades sociales y culturales en la relación naturaleza-sociedad.

Todo aquello es una expresión de los enfoques reduccionistas de los modelos de desarrollo predominantes, que siguen fundamentalmente basados en el crecimiento cuantitativo y así resultan no sostenibles: Sabemos que, si cada uno de los habitantes de los países en desarrollo utilizara la misma cantidad de recursos que un ciudadano norteamericano promedio, se requerirían tres planetas Tierra para mantener ese nivel de consumo con el presente esquema de desarrollo. Además, la orientación de los modelos actuales hacia el interés individual y egoísta como motor del mercado, hacen cada vez más sentida la ausencia de la dimensión ética,

de valores biológicos, estéticos y espirituales. Esto lleva finalmente a preguntarse, como lo hace el investigador mexicano Enrique Leff, si la economía actual y la ecología realmente son caras de una misma moneda o si entrañan dos racionalidades sociales distintas, con valores éticos y principios productivos diferentes. El propio concepto del desarrollo sustentable, este "nuevo fantasma que recorre el mundo" (llamado así por el investigador mexicano V. Toledo) y que fue popularizado por el "Informe Brundtland", no ayuda a salir de este dilema, ya que fue maquinado como un concepto ambiguo, flexible, interpretable por quienes lo quieran utilizar según su requerimiento. Sirve tanto a los fines de los ambientalistas tradicionales como de los impulsores del libre mercado y por tanto diluye las posiciones políticas y éticas.

La progresiva globalización del comercio internacional hace temer una -todavía mayor- erosión del marco político. La transferencia, flexible y constante, de los grandes capitales hacia los países que ofrecen las mejores condiciones de inversión - del menor costo en impuesto y salarios - constituye un poderoso elemento, que determinará en el futuro decisivamente sus condiciones sociales, y que puede amenazar el funcionamiento soberano de los estados nacionales y la propia estabilidad democrática (solo hay que tener presente que las operaciones comerciales de las 20 empresas más grandes del mundo tienen un volumen mayor al PIB de los 80 países más pobres!); la cohesión social en este contexto podría socavarse todavía más rápido que las bases ecológicas. De esta manera, la economía se estaría adueñando también de la política.

La retracción del Estado, la anulación de la política y la reducción del control ciudadano son también preocupaciones fundamentales de Eduardo Gudynas, profesor uruguayo e investigador del Centro Latinoamericano de Ecología Social (CLAES), quién analiza, con impactante claridad, las condicionantes del comercio internacional y sus implicancias para el medio ambiente, en especial de nuestra región. Sus estudios presentados en este libro constituyen una advertencia clara sobre los efectos actuales y potenciales de la globalización de los mercados y sus poderosos instrumentos. Estos son en primer lugar el "Acuerdo de Libre

Comercio" (GATT), que impone serias limitaciones a los alcances de la gestión ambiental de los países y hasta de la propia "Convención sobre la Biodiversidad", lo que, según el autor, puede implicar para los países latinoamericanos la pérdida de control sobre sus propios recursos genéticos, convirtiéndose las legislaciones latinoamericanas sobre la materia en subsidiarias a los acuerdos del GATT. Otros condicionantes son los bloques económicos regionales y concretamente el MERCOSUR, donde Bolivia está al punto de ingresar. Este mercado, como muestra el autor, resulta en su forma actual de funcionamiento "incompatible con el desarrollo ecológicamente sustentable", orientándose casi exclusivamente hacia metas de crecimiento económico.

No es fácil sacar perspectivas optimistas de la lectura de esta obra. Aunque se señalan propuestas y caminos para humanizar y "ecologizar" las relaciones comerciales, las posibilidades de cambio parecen muy remotas frente a las contradicciones persistentes entre la ecología y la economía, y frente a la fuerza aplastante del mercado internacional que además avanza a un ritmo acelerado. Queda por identificar más claramente los actores y acciones del cambio: ¿De qué forma pueden convertirse los actuales objetos del comercio internacional - los consumidores - en sujetos de cambio, con valores distintos? ¿Cómo se articulan estos actores, en un tiempo relativamente corto y en número suficiente, para acceder al poder necesario, que permita asegurar la participación ciudadana y realizar la necesaria política de cambios profundos, en un sistema de mercado tan terriblemente consolidado en sus relaciones de dependencia económica y política?

Existen algunas condiciones de la política actual que permiten abrir espacios para nuevos actores, quizás con perspectivas de un cambio rápido. "La ideología de la economía de libre mercado se volvió también contra los monopolizadores de la formación de la voluntad política" constata el sociólogo alemán E. Römperczyk; síntoma es la crisis de legitimidad de los actores políticos tradicionales, la que en muchos países latinoamericanos abre espacios políticos para las iniciativas de otros actores, como las ONGs ambientalistas, los cuales tienen su base social en las clases medias urbanas y se articulan en movimientos socioambientales

importantes. Su empuje obviamente es más sentido en los países de mayor desarrollo del continente; su alcance sin embargo, parece limitado en relación a las necesidades planteadas.

Bolivia todavía no cuenta con un movimiento semejante. Aquí tenemos que depositar por el momento las esperanzas de renovación en otros actores del desarrollo: Los ciudadanos en los nuevos municipios, promovidos éstos últimos recientemente por el mismo Estado en el marco de la reestructuración administrativa del país, con inusitados derechos para asumir el manejo de su territorio, facultades de control y mayores recursos financieros otorgados por el propio gobierno central; y, especialmente, las organizaciones de base con sus tradiciones de organización comunitaria, étnica y sindical. En los últimos años hemos sido testigos de cómo el Estado ha tenido que ceder espacios a grupos sociales como los movimientos indígenas, que han crecido en su capacidad de organización, de asumir la defensa de sus derechos, de reivindicar sus tierras y de consolidar el manejo de sus espacios tradicionales. Las organizaciones indígenas están asumiendo así en cierta manera funciones del Estado, incrementando al mismo tiempo su capacidad de negociación con aquél.

El fortalecimiento de estos movimientos, que se vienen formando como un nuevo sujeto político - en mayor o menor grado - en varios países del continente y que incorporan activamente la dimensión ecológica en sus planteamientos, abre la posibilidad de poder contar con nuevos actores, que disponen de capacidades reales para mantener, recuperar y desarrollar modelos sustentables de uso del espacio. Quizás de esta manera, algunas sociedades puedan recibir un fuerte impulso para retomar, en un tiempo relativamente corto, el control sobre la naturaleza y sobre sí misma. Según V. Toledo, la pérdida de este control ha sido la razón principal para el proceso generalizado de explotación, expoliación y deterioro. De todos modos, el margen de tiempo que nos queda es muy estrecho y las posibilidades de éxito son bastante precarias.

El presente libro constituye el primero en una nueva serie de publicaciones del "Centro de Postgrado del Instituto de Ecología", editada

por el propio Instituto. Desde principios de 1994, este "Centro" está ofreciendo la "Maestría en Ecología y Conservación", en la cual se está abordando temas de orden social, económico y político relacionados con la gestión ambiental, como los tratados en el presente texto, y donde tenemos el privilegio de poder contar entre los profesores invitados con Eduardo Gudynas.

Jürgen Czerwenka.

Índice General

Capítulo I: Comercio y Ecología: Enfoques e Historia	5
Capítulo II: Comercio Internacional y Ambiente en América Latina	27
Capítulo III: Nuevos Escenarios, Nuevos Protagonistas	55
Capítulo IV: Naturaleza en Venta	91
Capítulo V: La Dimensión Ambiental en el Mercosur	129
Capítulo VI: Los límites del Mercado	169
Capítulo VII: Comercio a Escala Humana y Ecológica	191
Capítulo VIII: Desarrollo Sustentable, un Desafío Pendiente	215

Índice de Tablas

Tabla 1: Principales vegetales de importancia agrícola, farmacéutica o económica, oriundos de América Latina.	25
Tabla 2: Principales caracteres comparativos de los principales agrupamientos regionales.	61
Tabla 3: Convenios internacionales referidos al ambiente en los países del Cono Sur.	70
Tabla 4: Rubros y destinos de las exportaciones de América Latina.	94
Tabla 5: Destinos de las exportaciones regionales de los países del Cono Sur.	97
Tabla 6: Bioprospección y biopiratería en América Latina.	101
Tabla 7: Sustitución de granos, por país, en América Latina.	107
Tabla 8: Cambios en la composición del comercio internacional de granos.	108
Tabla 9: Evolución en la superficie de explotación de cultivos seleccionados.	108
Tabla 10: Exportaciones de las industrias contaminantes.	114

Tabla 11: Principales caracteres sociales y económicos de los países integrantes del MERCOSUR, Bolivia y Chile.	133
Tabla 12: Principales indicadores de la biodiversidad, áreas protegidas en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile.	138
Tabla 13: Aspectos ambientalistas de la actividad agropecuaria y forestal en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile.	139
Tabla 14: Aspectos destacados de la expansión urbana y condiciones de vida.	140
Tabla 15: Consumo de energía, emisión de contaminantes y contribución a la contaminación global.	150
Tabla 16: Acceso a la información en el MERCOSUR: normas legales sobre el libre acceso a la información administrada por el Estado y particulares.	211

Índice de Figuras

Fig. 1: Cultivo del café en la región de San Pablo (Brasil).	19
Fig. 2: La papa (<i>Solanum tuberosum</i>) es una especie originaria de la región Andina constituyendo uno de los grandes cultivos alimenticios del mundo.	24
Fig. 3: Dos visiones sobre la economía y la ecología.	30
Fig. 4: Visión ecológica del comercio internacional.	36
Fig. 5: Fases tardías en el comercio internacional.	37
Fig. 6: Principales acuerdos de liberalización del comercio internacional en América Latina.	59
Fig. 7: Términos de bienes en América Latina.	95
Fig. 8: Composición de las exportaciones de Chile de 1987 a 1993, según su grado de procesamiento y según el sector de origen.	119
Fig. 9: Proyección "optimista" de la superficie del bosque nativo de Chile.	121
Fig. 10: Área de influencia de la Hidrovía Paraná-Paraguay y en América del Sur.	123

Fig. 11: Hidrovía de los ríos Paraná-Paraguay, entre los puertos de Nueva Palmira (Uruguay) y Cáceres (Brasil).	125
Fig. 12: Principales regiones biogeográficas de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile.	137
Fig. 13: Detalles de las regiones biogeográficas en el centro regional del MERCOSUR, con especial énfasis en las regiones compartidas en las fronteras entre los países.	148
Fig. 14: Eje carretero del Cono Sur entre las ciudades de Sao Paulo (Brasil, Montevideo (Uruguay), Buenos Aires (Argentina) y Santiago (Chile).	156
Fig. 15: Etiquetado ecológico.	201
Fig. 16: Participación de América Latina en el comercio mundial.	218

Introducción

En la Conferencia Mundial sobre Medio Ambiente y Desarrollo celebrada en junio de 1992 en Río de Janeiro (Brasil), comúnmente llamada Eco '92, se aprobaron declaraciones y convenciones tendientes a hacer realidad la protección de la naturaleza. Tan sólo como ejemplo baste recordar que el Principio 4º sostiene que "la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del proceso de desarrollo", y más adelante, en el Principio 8º, indica que los países "deberán reducir y eliminar las modalidades de producción y consumo insostenibles".

Días después me encontraba en Honduras caminando junto a un grupo de amigos y colegas por un camino polvoriento, próximo al Golfo de Fonseca, sobre el Océano Pacífico. Estábamos visitando una hacienda de cría de camarones, y a pesar de estar rodeados de agua atrapada en piletones, el calor era abrazador. A lo lejos se divisaban los bosques de manglares, llenos de vida, con aves que iban y venían. A nuestro lado, el silencio y la quietud.

El encargado de la planta nos explicaba, con orgullo, cómo habían transformado los "inútiles" humedales y manglares en esos piletones que permitían criar camarones para ser exportados a Estados Unidos. La posibilidad de las ganancias era tan alta que se habían invertido allí enormes cifras de dinero. El paisaje original había sido transformado de manera radical, convirtiendo el floreciente ecosistema de manglares en una estación de cría enmarcada por el hormigón. La causa disparadora de un cambio tan profundo era un simple juego de comercio internacional, donde Honduras, al igual que muchos otros países, buscando ingresos por exportación, había decidido sacrificar una parcela de su terruño para obtener "divisas".

Junto al drama ecológico, fuera de la hacienda, nos esperaba el drama social: las familias del lugar, impedidas de continuar con la pesca artesanal del camarón, se veían obligadas, muchas de ellas, a trabajar en esa planta, por "vales" de comida o sueldos miserables.

La escena se completaba con la toma de conciencia dentro de nuestro grupo, de la gran distancia que separaba, por un lado, los floridos y pomposos discursos de los gobiernos reunidos en Río de Janeiro, y por el otro, el drama cotidiano de ese apartado rincón centroamericano.

Hay muchísimos ejemplos como éste que ilustran la profunda y dramática conexión entre el comercio internacional y la crisis socioambiental de América Latina. Medidas, a veces pequeñas e impensadas, tomadas por cualquier compañía que decida comenzar una actividad dedicada a la exportación, pueden desembocar en graves destrucciones ambientales y graves problemas sociales.

Muy lentamente se está reconociendo que el comercio internacional tiene profundas vinculaciones con el ambiente. Esto no puede sorprender, en tanto la dimensión ambiental de los procesos económicos recién comienza a ser tomada con atención. Pero esta vinculación ha quedado en claro en tanto la causa de diversos problemas ambientales radica precisamente en los impactos de actividades orientadas a la exportación, o en las consecuencias de productos que se importan. La exportación masiva de minerales, con poco o ningún control ambiental, es un ejemplo de lo primero, y el ingreso de plaguicidas prohibidos o desechos tóxicos peligrosos, es una muestra de lo segundo. La creciente defensa de la liberalización del comercio internacional comienza a dejar en un segundo plano las condiciones sociales y ecológicas de la producción.

Teniendo presente estos hechos, la vinculación entre el comercio internacional y el medio ambiente cobra una nueva importancia para América Latina. En efecto, nuestra región es particularmente rica en algunos recursos naturales. Baste recordar que Latinoamérica alberga aproximadamente el 20% de las especies animales del planeta; posee los más extensos bosques tropicales, y una diversidad en plantas extremadamente alta. En muchos lugares esta riqueza está sufriendo un alto impacto ambiental. Diversas políticas a nivel del comercio internacional pueden acelerar o retardar esos impactos, y deben, por lo tanto, ser examinadas.

El avance de los acuerdos de liberalización comercial en América Latina afecta directamente la articulación comercio-ambiente. La rápida marcha del MERCOSUR, las expectativas con el Pacto Andino, y la implantación del NAFTA, revelan la necesidad de promover reformas concretas para que estos, y otros acuerdos regionales, sirvan a un genuino desarrollo sustentable. Consecuencias directas de este proceso, tales como las obras de vinculación física, que van desde las nuevas supercarreteras a la hidrovía Paraná-Paraguay, deben ser examinadas en un contexto ecológico.

Para países medianos a pequeños, como Bolivia, Paraguay y Uruguay, la tarea es particularmente acuciante. El proceso de integración ofrece posibilidades de desarrollo nacional y regional, bajo una inserción internacional más cuidada y controlada. Pero también entraña riesgos, como quedar atrapados en estrategias de desarrollo expoliativas de futuro estrecho.

Esta breve obra intenta ser una primera aproximación a este problema desde una perspectiva latinoamericana. Antes que un análisis exhaustivo, es un listado de puntos que ilustran algunas de las vinculaciones entre comercio y ambiente.

La ecología social, al estudiar las relaciones de los sistemas humanos en interacción con sus sistemas ambientales, brinda un marco ideal para estudios como los que demanda este problema. Es importante advertir que no es un estudio económico, sino que se explorarán aspectos desde la ecología social, poniendo especial énfasis en la problemática del desarrollo sustentable. Esta advertencia es importante, ya que en estudios de este tipo, que cruzan varias disciplinas, los cultores de cada una de ellas fatalmente encontrarán aspectos que merecerían una mayor atención. Por eso es importante precisar que este análisis, en realidad, busca abrir una agenda de trabajo a la que espero que muchos otros se sumen.

Capítulo I:
Comercio y Ecología:
Enfoques e Historia

Los enfoques tradicionales

El comercio internacional ha sido, durante mucho tiempo, asunto de economistas y empresarios. A su empujo florecen empresas, se mueven las exportaciones de nuestros países y se apuntala la idea que este comercio constituye el motor que hace mover las economías nacionales.

Es una idea que tiene una larga historia. El economista Adam Smith en su clásica obra "La riqueza de las naciones", de 1776, apuntaló ideas básicas sobre la especialización, la división del trabajo y el intercambio libre en el mercado. Supuestamente, se intercambiarán a través del dinero, aquellos objetos o servicios que cada uno necesitara para satisfacer sus necesidades. Poco tiempo después, en 1821, David Ricardo avanzó aún más en su libro "Principios de economía política y de tributación", presentando el concepto de ventajas comparativas, sobre el que se justifica buena parte del comercio contemporáneo.

En primer lugar, estas ideas exigen distinguir entre *ventajas absolutas* y *ventajas comparativas*. La primera se refiere a la capacidad de un país para producir un bien con la mayor eficiencia, en el sentido de obtener los mejores resultados por los factores empleados en su producción. Sin embargo, en el caso de que puedan ofrecerse a la exportación dos productos, uno donde la productividad es 10% mayor que la de los demás países y otro donde será de 20%, el país terminará especializándose en vender este último. Este concepto, presentado como *ley*, sostiene que los países se especializan en vender aquello donde poseen eficiencias relativas, mayores, comparadas con las de otros países. O en otras palabras, esa ventaja ocurre cuando se produce un bien en forma menos ineficiente en comparación a otro país (véase Baumol y Blinder, 1988; Samuelson y Nordhaus, 1993).

La teoría que sustenta esta corriente indica que las ventajas comparativas son las más importantes para el comercio internacional y no las absolutas. Aunque se tengan ventajas absolutas en un bien, puede ser más ventajoso importar ese bien para poder así dedicarse a producir otros bienes donde

las ventajas comparativas son mayores, en tanto el mayor beneficio que así se obtiene, compensa las pérdidas en otros sectores.

Se entiende que la especialización es beneficiosa para todos, donde cada país producía aquello en lo que tenía la mayor ventaja comparativa y compraba en el exterior lo que le resultaba desventajoso. De esta manera, se organizaría un arreglo por especialización de todos los países.

El optimismo de Ricardo en que el comercio beneficia a todos persiste hasta nuestros días. Como ilustración de ello, un libro de texto en economía, muy usado en los años 70, sostenía que *"un principio básico de la economía postula que el comercio hace que el mundo sea un todo y que cada uno de los países que comercian se vuelva más rico, no más pobre"* (Weiss, 1978). El comercio internacional pasa a ser concebido como uno de los motores fundamentales del crecimiento económico, y a partir de éste, del sustento del desarrollo. El libro de texto en economía más usado en Latinoamérica, a cargo de P. Samuelson, dice en su última versión *"El comercio enriquece a todos los países y aumenta el nivel de vida de todo el mundo"*, y agrega que la *"idea de las ganancias derivadas del comercio constituye una de las ideas fundamentales de la economía"* (Samuelson y Nordhaus, 1993).

Es cierto que se reconocían diversos problemas con estas aproximaciones y otros tantos a partir de lo que sucedía en el mundo real. Algunas dificultades fueron evidentes, frente a barreras que buscaban regular el comercio entre países protegiendo procesos productivos nacionales. Se han conformado opiniones a favor y en contra de introducir distintos tipos de medidas que afectaban esas ventajas comparativas, tales como aranceles, cuotas, etc. Otro importante cuerpo de críticas surgió al observarse que el comercio internacional no era ventajoso para **todos**. De hecho, diversos autores han señalado que el comercio internacional puede ser una fuerza que mantiene retrasada una economía nacional, en particular porque las ventajas comparativas que envuelven una alta especialización tecnológica determinan mayores expansiones que aquellas relacionadas con las de productos primarios. Se genera así un efecto de amplificación de algunas ventajas comparativas de ciertos países que resultan en la inhibición del avance de otros países.

Desde los años 60, distintos investigadores latinoamericanos han señalado las distorsiones que provocan las asimetrías en el comercio internacional y en particular sus impactos sociales. Si bien el volumen de dinero que mueve el comercio mundial se multiplicó por 11, sus ganancias han sido divididas de forma muy desigual, favoreciendo sobre todo a los países ricos, continuando el estancamiento y la pobreza en los países del Tercer Mundo.

En América Latina se desarrollaron visiones críticas en esta línea, al amparo de la teoría de la dependencia. El ensayo en el que se embarcaron varios países de sustituir las importaciones y fortalecer la industria nacional, tuvo resultados exigüos. Al tiempo y en especial en la década del 80, el modelo terminó agotado, volviendo a la carga una visión que enfatizaba el desarrollo bajo regulación directa del mercado y un mínimo control estatal. Hoy existe un consenso generalizado entre los gobiernos y amplios sectores académicos sobre la validez de las formas desreguladas y liberalizadas del comercio internacional, como una herramienta esencial para alcanzar el crecimiento económico como expresión del desarrollo.

Este énfasis en el mercado como organizador del desarrollo tampoco logró confirmar un "beneficio para todos" tal como predecían los modelos teóricos ricardianos. Muy por el contrario, fueron evidentes las desigualdades comerciales con repercusiones sociales, y más recientemente, con consecuencias ambientales.

El descubrimiento del ambiente

Todas estas aproximaciones tradicionales sobre el comercio internacional han ignorado sus aspectos ambientales. En general, los estudiosos del comercio internacional lo consideraban como un capítulo de la economía. Por otro lado, en las ciencias del ambiente se detallaban los impactos ambientales, pero no se remontaba a sus causas.

El descubrimiento de esta temática es consecuencia directa de los importantes avances en el terreno ambiental. La creciente evidencia del deterioro

ecológico de la biósfera fue rápidamente ligada a ciertas concepciones del desarrollo. Las controversias de inicios de los años 70 apuntaban a que los ecosistemas imponen "límites" a la ambición del crecimiento económico continuado. Seguidamente, en los años 80 fue evidente una relación entre la caída de los precios de las materias primas con su sobreexplotación. En esos años, la Comisión Mundial del Medio Ambiente daba a conocer su informe "Nuestro Futuro Común", donde señalaba que la *"promoción de volúmenes mayores de exportación de productos básicos ha provocado la utilización excesiva, insostenible, de la base de recursos naturales"*. De la misma manera, advertía sobre prácticas proteccionistas que subvencionaban la contaminación y el uso de la energía para promover especialmente las manufacturas (CMMAD, 1988).

La problemática se complica más cuando se advierte que muchos de los enfoques revisionistas sobre el comercio internacional igualmente ignoraban el aspecto ambiental. Este hecho es evidente para el caso latinoamericano en la "teoría de la dependencia", al no reconocer que el proceso de desarrollo-subdesarrollo también implicaba restringir o transferir "costos" ambientales hacia las áreas periféricas.

De hecho, tanto de las izquierdas como desde las derechas, el tema ambiental era (y es) minimizado. Más allá de las polémicas relevantes, como la propiedad de los medios de producción, la equidad o la justicia social, lo cierto es que todas estas corrientes comparten un mismo apego, típico de la Modernidad, de concebir al crecimiento económico como el motor del desarrollo y restringir la naturaleza como una canasta con recursos a usar.

Sin embargo, por lo menos en las últimas tres décadas, se ha generado un enorme cuerpo de evidencia sobre los impactos ambientales negativos de esta estrategia de desarrollo. La expansión continua de los circuitos productivos ha desencadenado un deterioro creciente de los ambientes naturales, la reducción de la biodiversidad, la afectación de ecosistemas naturales, una ola creciente de contaminación y el desencadenamiento de problemas ambientales globales. Resulta evidente que tanto en su práctica, como en su teoría, los postulados económicos tradicionales dejan de lado los aspectos ambientales.

En este contexto, se está descubriendo que las transacciones comerciales son una causa importante de muchas actividades productivas que a su vez terminan teniendo graves impactos ambientales¹. Debe tenerse presente que muchas actividades están destinadas esencialmente a su comercialización con otros países. Esta transacción puede ser entre estados o bien entre empresas o personas de esos estados. Pueden venderse tanto materias primas, como bienes elaborados o servicios.

Bajo esas circunstancias, por ejemplo la producción, de un bien con el objetivo de su exportación, tiene repercusiones ambientales. Consideremos el ejemplo más simple: un país del Caribe, "A", vende a otro país, "B", azúcar cruda y recibirá a cambio determinado dinero. En el mercado libre, una libra de azúcar cruda del Caribe se cotizaba en 1995 a 13,7 centavos de dólar. Cualquier alteración de los precios en el mercado de ese producto, o cualquier medida de subsidio, impuesto, arancel, etc., que grave al producto, tendrá repercusiones en su cultivo. Dependiendo de la situación, en el país "A" ingresarán menos o más divisas; aumentará o disminuirá la mano de obra que el cultivo requiere; se emplearán más o menos transportes; etc. Supóngase que el precio internacional del azúcar aumenta. Esto puede constituir un gran incentivo para que el cultivo de caña de azúcar se expanda en el país "A". En otras palabras, cuáles tierras vírgenes serán artificializadas y dedicadas a ese monocultivo. Bajo esta hipótesis se producirán sin dudas, graves problemas ambientales.

Por el contrario, si el país "A" desea proteger sus áreas silvestres, puede desalentar el cultivo y comercialización de la caña de azúcar, mediante impuestos u otros gravámenes. La reducción en el comercio de azúcar con el país "B", podría hacer que este último acusara al "A" de obstaculizar el libre comercio.

¹ Las notas aparecen al final del capítulo.

DELFINES Y ATUNES, COMERCIO Y CONSERVACION

La conexión entre el comercio internacional y los temas ambientales alcanzó una difusión mundial cuando Estados Unidos y México se trabaron en una disputa comercial por causas conservacionistas.

El problema se suscitó a partir de la muerte de delfines en la pesca del atún. En 1990 se calculó que unos 150 mil delfines morían en el mundo como resultado de procedimientos de pesca del atún y, de ellos unos 16 mil lo fueron por compañías estadounidenses. Los Estados Unidos impusieron una prohibición a la importación de atunes capturados por métodos que causaran esa mortalidad en la zona del Pacífico del este, a la par que las compañías de ese país comenzaron voluntariamente a modificar sus redes de captura y procedimiento de pesca.

El embargo fue una medida comercial basada en una norma ambiental (el Acta de Protección de los Mamíferos Marinos). Sin embargo, ese embargo tenía sus mayores consecuencias en la industria pesquera mexicana que seguía explotando esa zona del Pacífico, y no en la de los EE.UU. que prácticamente la había abandonado. Este hecho apuntaba a que existían, además, razones comerciales.

En 1991, México presentó un reclamo ante el acuerdo de comercio internacional GATT, sosteniendo que en realidad se trataba de una medida de protección comercial encubierta bajo un sentido conservacionista.

A fines de ese año, un panel de resolución de disputas dictaminó en favor de México, sosteniendo que ese embargo era incompatible con las normas del comercio del GATT. Un argumento importante fue que los EE.UU. no podían imponer sus normas de protección ambiental fuera de su territorio y que las restricciones, en este caso sobre la protección ecológica, sólo podían referirse a los productos y no al proceso de producción.

Este tipo de relaciones explican los nuevos enfoques sobre el binomio comercio-ambiente. Por un lado, existe preocupación sobre los impactos ambientales determinados por la expansión de procesos productivos exportadores. Por otro lado, también crece la evidencia de que los

productos comercializados deben cumplir ciertas normas para no agredir la salud humana (por ejemplo, los residuos de agroquímicos no pueden alcanzar niveles tóxicos). En este caso, se imponen contralores ambientales sobre los productos. Actualmente muchos países del sur están preocupados que ese tipo de controles ambientales se conviertan en formas encubiertas de proteccionismo comercial.

La presencia de estos enfoques es evidente en los últimos años. En el proceso de Eco '92 en Río de Janeiro se discutieron muchos de estos puntos. Tal como se adelantó en la introducción, la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo atendió esa problemática, promoviendo el fortalecimiento de las legislaciones nacionales sobre temas ambientales, dejando en claro su aspiración de que no se constituyeran discriminaciones comerciales arbitrarias sobre fines ambientales y que se regularan acciones contaminantes. Por otro lado, las negociaciones dentro del acuerdo mundial que regula el comercio internacional (GATT), comenzaron a tomar en cuenta aspectos ecológicos. A su vez, los aspectos comerciales emergieron en acuerdos ambientales, como sucedió en la Convención de Biodiversidad.

Un punto de partida: la visión de la ecología social

En la relación comercio internacional-ecología anidan ideas, una dentro de la otra. La concepción del comercio entre países, como una forma de alcanzar el crecimiento económico, es a su vez parte de una concepción de desarrollo y ésta conlleva una concepción de las relaciones entre los seres humanos y de éstos con la naturaleza. La ecología social precisamente apunta a desentrañar las relaciones humano-ambientales, de donde es una herramienta ideal para abordar esta temática².

El punto de partida está en reconocer que los sistemas humanos y ambientales están estrechamente relacionados. Las actividades humanas están en vínculo recíproco con el ambiente. Un conjunto destacado de esas actividades son las que comúnmente se engloban bajo el rótulo de procesos productivos. No todas las interacciones humano-ambientales están vinculadas

a un proceso productivo. De la misma manera, sólo algunos de los procesos productivos están orientados, parcial o totalmente, a un objetivo de comercialización internacional.

Lo importante de la visión de la ecología social es que permite reconocer los aspectos ecológicos y sociales de esas interacciones. Estas vinculaciones se pueden analizar en una perspectiva más amplia y de esta manera hacer explícitas las consecuencias que pudieran tener, tanto sobre los sistemas sociales como los ambientales.

La ecología social asimismo sostiene que cualquier relación humano-ambiental posee una historia. Por ello, en esta monografía se hace una breve revisión de los antecedentes históricos de los impactos ambientales del comercio internacional, ya que en gran medida la masiva apropiación de nuestros recursos naturales y la destrucción ambiental que ello ocasionó ha condicionado las posibilidades actuales de enfrentar la crisis latinoamericana.

La ecología social también brinda las herramientas para una perspectiva crítica. Esta actitud se apoya en el basamento de investigación de la ecología social que intenta desentrañar las relaciones de los seres humanos con su entorno, describirlas y presentar alternativas allí donde la vida, tanto humana como no humana, se encuentra en peligro. Por ello, esta monografía es también una reacción frente a las visiones reduccionistas y simplistas que igualan el comercio libre con el bienestar de los pueblos.

Esa misma visión hace necesario explorar alternativas a los patrones comerciales actuales y buscar un nuevo tipo de relación comercial, que sirva mejor a un desarrollo alternativo y que realmente defienda a las personas y su entorno. En ese caso, esa búsqueda no puede ampararse desde un neutralismo de valores, sino que se invoca y busca un compromiso en defensa de todas las formas de vida.

El contexto histórico

En América Latina, los impactos ambientales debidos al comercio internacional **no son nuevos**, sino que han tenido una larga historia. Si bien desde hace siglos, primero tímidamente y luego con más intensidad, tanto regiones como países han intercambiado mercancías. En nuestro continente la conquista y colonización europea significaron el establecimiento de un mecanismo de comercialización, basado en una extracción masiva de recursos naturales. Esa expoliación a gran escala determinó un patrón de desarrollo y significó un gran impacto ambiental. Es muy importante señalar algunos de sus aspectos más destacados que, sin ser una revisión exhaustiva del tema, sirven de ejemplificación de los antecedentes de la situación actual³.

Hacia el inicio de la conquista y por lo menos desde el Renacimiento, los procesos productivos que estaban orientados esencialmente al consumo local de la comunidad, comenzaron a intensificarse para generar bienes no sólo de uso local, sino que también buscaban su venta en otras regiones. Nuevos procesos productivos comenzaron a generar excedentes cada vez mayores que debían ser vendidos. El mercantilismo bajo la protección de la producción interna mediante restricciones al ingreso de mercaderías extranjeras, comenzó a derivar hacia una mayor apertura. Sin embargo, las relaciones con las colonias se constituyó y mantuvo bajo un férreo control. Un ejemplo temprano del libre comercio fue el tratado franco-británico de Cobben-Chevalier de 1860, que liberalizaba el comercio, pero reservaba a cada país las relaciones con sus colonias.

Esta particular relación entre las metrópolis y sus colonias condicionó las relaciones comerciales de América Latina y sus impactos ambientales. Desde el arribo de los conquistadores europeos, comenzaron a extraerse enormes cantidades de recursos naturales, que casi en su totalidad eran enviados a las colonias europeas, a precios muy bajos. En cambio, las colonias debían comprar los productos europeos a precios altos. Bajo esta relación de intercambio, los productos latinoamericanos eran vendidos a los menores precios posibles, pero lo suficiente como para mantener en

operación las economías coloniales y asegurar la riqueza de los grupos dominantes. Asimismo, esos grupos recibían diversa cobertura desde la corona, incluyendo la asistencia y protección militar, que aseguraba la operación de sus procesos productivos.

Estas relaciones de intercambio estaban usualmente basadas en un producto principal, al que se le sumaban otros, de carácter secundario, que servían al propósito de mantener la extracción y procesamiento del producto principal y así sustentar la colonia y sus ascendientes europeos. El caso más destacado fue la extracción minera, el primer proceso productivo dedicado a la exportación y que también ocasionó un importante impacto ambiental. Para mantener en funcionamiento las minas, se debían asociar otros procesos productivos, como el agropecuario para proveer alimento a colonos, indígenas y esclavos.

El comercio entre las colonias y Europa descansaba esencialmente en el envío de recursos naturales. Las importaciones desde Europa eran secundarias y dependientes de las exportaciones. Por ello, no existió un mercado libre, sino que fue forzoso y regulado por la demanda europea. A este cuadro se le sumaba el hecho de que las transacciones entre las colonias mismas eran muy pequeñas.

Existieron tres tipos principales de procesos productivos coloniales. Las *colonias mineras* se desarrollaron especialmente en México, Perú y Alto Perú, y el interior de Brasil explotado en el siglo XVIII. La minería fue un proceso productivo temprano, de la mayor importancia económica y de amplios impactos ambientales. Las *colonias exportadoras de productos tropicales* se encontraban en el Brasil agrícola, México tropical, Guatemala, las Antillas y las Guayanas. Finalmente, las *colonias productoras de alimentos* para los mismos mercados regionales de América, se iniciaron en Chile, la zona ganadera del noreste o del sur de Brasil y, más tardíamente, el Río de la Plata (Cardoso y Pérez Brignoli, 1979).

A pesar de la reducida diversificación productiva, el impacto ambiental fue muy alto. La explotación masiva de los recursos naturales comenzó con las

colonias mineras y en particular con la extracción de la plata. Este metal se descubrió en 1545 en Potosí y en 1546 en Zacatecas. Fue el principal recurso que exportó la región desde esas fechas hasta los inicios del siglo XVII, alcanzando el 90% de las exportaciones a Europa. La extracción fue total, calculándose que en Potosí se extrajeron unos 700 millones de onzas de plata en vetas que posiblemente eran las más puras del planeta. Estas y otras minas tuvieron un auge de unos 50 años y luego comenzaron a decaer, aunque por lo menos hasta el siglo XVII se mantuvo una primacía del orden del 90% de minerales en las exportaciones que salían hacia España.

La extracción de plata desencadenó importantes impactos socioambientales, comenzando por la propia explotación del recurso minero. Entre los efectos secundarios más destacados estaba la producción de mercurio para amalgamación de la plata, proveniente de Huancavelica (Perú), que desencadenó la destrucción de los bosques serranos cercanos. El uso del mercurio también determinó frecuentes casos de intoxicación humana. En Bolivia y Perú se destruyeron los bosques cercanos a las minas debido a la demanda de madera para vigas y leñas. Los bosques de queñoa (*Polylepis* spp.) y quishuara (*Buddleya* spp.) fueron los que más sufrieron esta situación.

Junto al avance de la minería lentamente se fue desarrollando una serie de procesos agropecuarios orientados a proveer de alimentos a los primeros asentamientos humanos. Esos procesos eran tanto de extracción directa como de cosecha. La extracción de recursos fue muy importante, destacándose la apropiación de maderas, en particular de árboles preciosos (cedro, caoba y las especies tintóreas como el palo de tinte y el palo de Brasil).

También se extrajeron plantas y animales. Por ejemplo, la zarzaparilla era recolectada para atender la demanda europea sustentada en base a supuestas virtudes medicinales de la raíz. Se constituyó en el principal producto de exportación centroamericano a finales del siglo XVI. Otro tanto sucedió con algunas especies de la fauna. Por ejemplo, en Venezuela, a

inicios del siglo XVI, tuvo lugar una extracción irracional de perlas para alimentar la joyería europea, terminando en la extinción del recurso.

Paralelamente a estas actividades, se fueron implantando los primeros procesos productivos agrícolas orientados a la exportación, especialmente los cultivos de caña de azúcar, algodón, café y cacao. Todas estas actividades desencadenaron impactos ambientales relevantes.

La caña de azúcar, originaria del sureste de Asia, fue introducida en nuestro continente, primero en el Caribe y más tarde en Brasil. Se entiende que la sobreexplotación y en especial el agotamiento de los suelos, desencadenó la lenta caída de la producción a fines del siglo XVIII. Igualmente existe evidencia de que este cultivo aceleró procesos de desertificación en el nordeste brasileño.

El café también fue introducido en nuestro continente desde Africa y sus plantaciones se extendieron con el consecuente reemplazo de diversos ecosistemas naturales. En Brasil, en el siglo XIX, la expansión de su cultivo estaba esencialmente orientado a la exportación, determinando una rápida penetración sobre la Selva Atlántica, con una destrucción masiva de ese ecosistema boscoso en su zona central. Es importante precisar que esa selva constituía el segundo bosque tropical en superficie e importancia del continente. Por ejemplo, en Sao Paulo, la expansión del cultivo fue vertiginosa: en 1870 se produjeron 63 millones de kg, en 1900 fueron 479 millones, hasta alcanzar 1.079 millones en 1927 (Fig. 1).

Sobre esa misma selva se expandió la colonización portuguesa temprana, con las primeras ciudades y luego se extendieron las prácticas agropecuarias. El proceso no se desaceleró en ningún momento, sino que tan sólo cambiaron las causas de la transformación del ambiente. En la actualidad, se calcula que más del 90% de la Selva Atlántica ha desaparecido.

En el siglo XIX, al tiempo de las luchas por la independencia, se generaliza una serie de reformas liberales en las prácticas productivas latinoamericanas. La esclavitud fue abolida, se buscó la liberalización comercial y la frontera

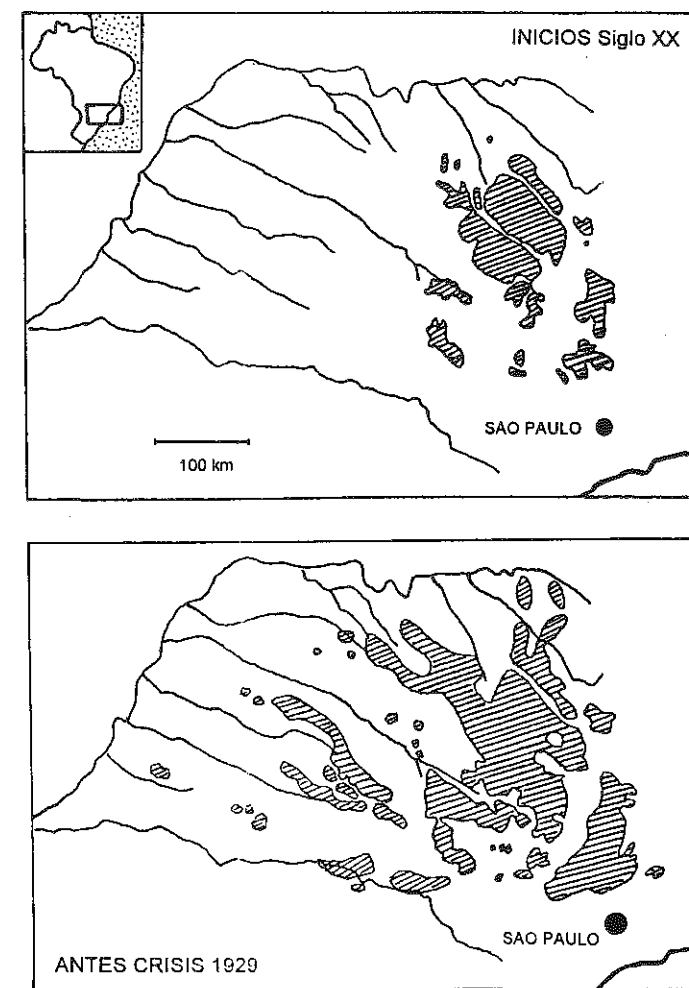


Fig. 1: Cultivo del café en la región de San Pablo (Brasil). Las áreas de cultivo (achurado) se expandieron desde principios del siglo XX hasta la crisis de 1929. El aumento del cultivo fue paralelo al tendido de una red ferroviaria y caminera y desembocó en la destrucción de la Selva Atlántica en esa zona. (basado en Cardoso y Pérez Brignoli, 1979).

agropecuaria avanzó sobre las áreas "vacías". Paulatinamente, las colonias fueron declarando su independencia, pero los lazos comerciales siguieron siendo desfavorables, recurriéndose a la exportación en términos similares a los coloniales. En esos años se sucedieron grandes éxitos de exportación de recursos naturales, pero que tristemente al poco tiempo terminaron agotados o en fracasos. Examinaremos cuatro ejemplos importantes.

El guano tuvo un gran éxito de exportación en el siglo XIX. Este es el excremento de aves marinas costeras, acumulado durante miles de años y fue un importante fertilizante natural por su elevado contenido en fósforo y nitrógeno, alcanzando muy altas demandas. Se lo explotó en Perú de 1840 a 1880, siendo el principal producto de exportación y la principal fuente de recursos de ese país. En 1850, el guano representaba el 50% de los ingresos por exportación de Perú y en 1854 alcanzó su máximo, 73.8%. Se calcula que se vendieron al exterior un total de 11-12 millones de toneladas y los principales consumidores fueron los campesinos europeos. Este comercio colapsó a fines del siglo XIX por dos causas concomitantes: el agotamiento del recurso natural y el surgimiento de los primeros fertilizantes sintetizados químicamente.

A poco tiempo de iniciarse la exportación del guano peruano también comenzó la del salitre, primero desde la costa peruana y luego desde la provincia boliviana de Antofagasta, también sobre el Océano Pacífico. El comercio del salitre alcanzó niveles muy altos y cuando Bolivia intentó regularlo, contribuyó a desencadenar la Guerra del Pacífico contra Chile. Bolivia perdió los territorios del Pacífico y con ello no sólo el salitre, sino también los yacimientos de cobre que se descubrirían tiempo después. Entretanto, Chile pasaba a basar su economía de exportación en el salitre, especialmente a Inglaterra, hasta iniciado el presente siglo, desvaneciéndose su negocio con el surgimiento de la síntesis química.

La historia del guano y el salitre se asemeja a lo que sucedería años más tarde con el cobre y otros minerales. A pesar de representar enormes volúmenes exportados, su comercio no estaba en manos de los países sudamericanos. En realidad, eran las compañías extranjeras las que

manejaban los ritmos de inversión y se aseguraban ganancias enormes. Los réditos que quedaban en cada uno de los países eran pálidas sombras de los provechos que se guardaban en el exterior. Cuando este flujo de comercio controlado era puesto en peligro, tanto por maneras explícitas como encubiertas, se recurría a las armas para eliminar las fuentes de peligro. Guerras entre naciones, como las de la Triple Alianza contra el Paraguay o la del Pacífico, así como las intervenciones dentro de los países apoyando o alentando bandos en pugna, tenían muchas veces razones económicas y comerciales.

Siempre existieron latinoamericanos que defendían otros intereses antes que los nacionales. Un ejemplo dramático lo constituyen los testimonios del escritor argentino Domingo Faustino Sarmiento, que en una carta de 1861 sostenía: "*No somos ni industriales ni navegantes, y la Europa nos proveerá por largos siglos de sus artefactos en cambio de nuestras materias primas*"⁴.

Otros, por ese entonces ya tenían más clara la contingencia de las políticas comerciales a la búsqueda de ganancias. Es ilustrativo recordar que tras la guerra civil en los EE.UU., Ulysses Grant al convertirse en presidente, sostenía "*Durante siglos Inglaterra ha confiado en la protección, la ha llevado hasta sus extremos y ha obtenido de ello resultados satisfactorios. No cabe duda de que debe su fuerza presente a este sistema. Después de dos siglos, Inglaterra ha encontrado conveniente adoptar el comercio libre porque piensa que ya la protección no puede ofrecerle nada. Muy bien, entonces, caballeros, mi conocimiento de mi país me conduce a creer que dentro de doscientos años, cuando América haya obtenido de la protección todo lo que la protección pueda ofrecer, adoptará también el libre comercio*"⁵. Una receta que vemos hoy en plena ejecución.

La fauna igualmente sufrió graves pérdidas. El caso de las chinchillas es ilustrativo. Se reconocen dos especies, una de cola larga (*Chinchilla laniger*), habitando el norte de Chile sobre las faldas cordilleranas y otra, la de cola corta (*C. brevicaudata*), presente a mayores altitudes y con una dispersión más amplia. Estas especies sufrieron la caza masiva a fines del siglo pasado y sus poblaciones decayeron rápidamente a comienzos de este

siglo. Entre 1895 y 1900 se exportaron 2 millones de pieles desde Chile hacia Europa y hoy las dos especies están consideradas como amenazadas (Thornback y Jenkins, 1982).

Otra historia de éxito y fracaso fue la del caucho, un recurso propio de la selva amazónica. Se lo extraía por procedimientos más o menos artesanales desde los árboles en su medio silvestre, sin ponerlo en peligro. El caucho alcanzó a ser el segundo producto de exportación de Brasil (40% del total, luego del café), vendiéndose unas 30.000 toneladas por año. La riqueza generada convirtió a Manaus en una capital resplandeciente, que competía con las demás urbes del continente. Sin embargo, este importante comercio internacional se basaba en la exclusividad de la posesión del árbol. Todo esto se vino abajo cuando esa exclusividad se perdió.

En efecto, Henry Wickham, un agricultor inglés fracasado, logró sacar de Brasil semillas, algunas de las cuales pudieron germinar en los jardines botánicos de Kew en Londres, para luego ser transportadas a Ceylán y Malasia. En ese momento, Brasil perdió la primacía de esta producción. A partir de 1907, en 3 años, se multiplicó por 10 el área cultivada en Malasia, con un gran éxito de producción, debido a que se podían plantar los árboles unos junto a otros, algo imposible en la Amazonia, porque eran atacados por ciertos hongos. La producción asiática llegó a superar las 45 mil toneladas y la producción de Brasil se desplomó al 5% del total mundial comercializado. En el lejano Oriente, la plantación de estos árboles en extensas superficies determinó a su vez un impacto ambiental negativo sobre los ecosistemas originales.

Este caso es altamente ejemplificante de otra tendencia que se mantiene hasta el día de hoy. América Latina proveyó a Europa de nuevos cultivos, varios de los cuales alcanzarían una gran importancia. Se constituyó así una nueva forma de apropiación de nuestros recursos naturales, más discreta, pero de gran impacto. En este caso no fue la continuada extracción de toneladas y toneladas de recursos, sino la apropiación de unas pocas semillas que luego serían plantadas en otros continentes. Muchos de estos nuevos cultivos revolucionaron la agricultura europea, como lo ilustra el

caso de la papa. Por supuesto que las colonias o las jóvenes repúblicas nada recibieron a cambio de ese pillaje. Sus mediadores fueron los primeros exploradores, las misiones de científicos viajeros y entidades como el Jardín Botánico de Londres, Kew Gardens, al servicio de los estados europeos.

"La historia de Kew Gardens constituye un capítulo fundamental en la historia del medio ambiente mundial" sostiene el investigador mexicano Fernando Tudela y sus colaboradores (1990), que agregan: *"Sus fabulosos invernaderos, que causan la admiración de los turistas londinenses mejor informados, han desempeñado un papel crucial en la historia económica mundial. Los jardines botánicos de Kew han sido la encrucijada del patrimonio genético vegetal del mundo. En el frío invierno de Londres, sus vidrieras victorianas han acogido un sinfín de especies de interés agronómico, permitiendo su trasiego por los distintos continentes, en épocas en que la lentitud de los transportes no permitía ninguna transferencia rápida de germoplasma."* Fueron en esos jardines donde germinaron las semillas del árbol del caucho robadas a Brasil y las plántulas producidas fueron las que originaron los cultivos de Ceylán y Malasia. Otro tanto sucedió con la apropiación de ejemplares de la quina de Perú y que luego fueron introducidas en la India.

América Latina y el Caribe fueron uno de los grandes proveedores de nuevos cultivos, lo cual se explica si recordamos que el continente es una de las áreas de mayor diversidad en plantas del mundo. Esta diversidad no sólo se expresa en el alto número de especies involucradas, sino también en la elevada cantidad de variedades que puede tener una misma especie. Varias de ellas fueron de importancia agrícola y pasaron a tener una gran importancia mundial como alimentos (Fig. 2). Actualmente cultivos como el maíz, papa, tabaco, tomate y otros mueven miles de millones de dólares en negocios agrícolas, y se ha olvidado que son oriundas de nuestro continente. La Tabla 1 presenta una lista de las especies más destacadas.

El comercio internacional también favoreció un proceso inverso: la introducción de especies foráneas en América Latina. Estas implantaciones generaron un impacto socioambiental también grave. Latinoamérica recibió plantas y animales procedentes de otros continentes. Los ejemplos más

destacados son el café, el trigo, la caña de azúcar y ganado (vacuno, ovino, caballar, porcino, caprino, etc.).

El desarrollo de la ganadería en base a especies introducidas generó otra ola de impactos ambientales, modificando ecosistemas de praderas, y promoviendo la conversión de ciertas zonas para la cría de ganado. La ganadería sirvió primero para mantener las colonias latinoamericanas y, por lo tanto, fue un impacto indirecto del comercio internacional. Pero más tarde, comenzó a generarse una corriente exportadora de cueros, cebo y carne salada. El sur de Brasil y especialmente Uruguay y Argentina se convirtieron en grandes exportadores de charque, y allí se instalaron los primeros frigoríficos.



PAPA

Fig. 2: La papa (*Solanum tuberosum*) es una especie originaria de la región Andina constituyendo uno de los grandes cultivos alimenticios del mundo. Es en la cuenca del Lago Titicaca donde se observa su mayor diversidad, dado que allí se cultivan diferentes variedades de papas y además ocurren unas 120 especies silvestres. Papa es una palabra de origen quechua que significa "comida" y su introducción en Europa entre 1570 y 1580, posiblemente desde Colombia y Perú, revolucionó la disponibilidad de alimentos. La enciclopedia de "Historia Natural" de Buffon, en su edición madrileña de 1857 sostenía que la papa "es un alimento sumamente común, que lo mismo se sirve en la mesa del rico que en la del pobre; de ella se extrae fécula, alcohol, aguardiente, azúcar llamada azúcar de almidón, azúcar de fécula, azúcar de patata ..."

Tabla 1: Principales vegetales de importancia agrícola, farmacéutica o económica, oriundos de América Latina. Basado en Querol (1988).

Nombre común	Nombre científico	Origen geográfico
Vainilla	<i>Anilla fragrans</i>	Mesoamérica
Maíz	<i>Zea mays</i>	Mesoamérica
Tabaco	<i>Nicotiana tabacum</i>	Mesoamérica
Cacao	<i>Theobroma cacao</i>	Mesoamérica
Ají	<i>Capsicum annuum</i>	Mesoamérica
Tomate	<i>Lycopersicum esculentum</i>	Mesoamérica
Frijol	<i>Phaseolus vulgaris</i>	Meso y Sur América
Quinina	<i>Cinchona succirubra</i>	América Sur
Coca	<i>Erythroxylum coca</i>	América Sur
Girasol	<i>Helianthus annuus</i>	Mesoamérica
Yuca, mandioca	<i>Manihot esculenta</i>	América
Papa	<i>Solanum tuberosum</i>	América Sur

En el siglo XIX se mantuvieron las tendencias que venían desde la época de la colonia, con países que realizaban casi todas sus exportaciones en uno o unos pocos productos básicos, siendo así muy vulnerables, tanto a la dinámica de los mercados internacionales como a las circunstancias ambientales que limitaban esas extracciones.

Se establecieron así especializaciones productivas, donde Francia, Alemania y sobre todo Inglaterra, vendían en estas tierras manufacturas e invertían en distintas empresas. Es posible distinguir por lo menos tres tipos de exportaciones desde nuestra región (Vásquez Juárez, 1996): productos agrícolas de clima templado bajo uso extensivo de la tierra (caso de Argentina y Uruguay); productos agrícolas tropicales de cultivo, como es el caso del café y el cacao (Brasil, Colombia, Ecuador, países de América Central y zonas de México y Venezuela); y finalmente, productos minerales, bajo medios de producción relativamente modernos, con inversión de

capital, pero que utilizaban insumos extranjeros y no fortalecieron un mercado interno (Bolivia, Chile, Perú, México, y, ya en este siglo, Venezuela).

Los términos de intercambio, tal cual hoy se los nombra, nunca fueron justos para América Latina. En épocas de la colonia, estas tierras fueron literalmente expoliadas hasta donde permitía la tecnología y la imaginación, y casi todo fue enviado a través del Atlántico. En la historia más reciente, se ha continuado con esa misma tendencia, vendiéndose productos primarios o manufacturas derivadas de recursos naturales, con precios que tienden a descender. Para compensar esas pérdidas, los países latinoamericanos aumentan los volúmenes de productos primarios que ofrecen hacia el exterior y con ello se mantiene y ahonda el daño ambiental. Hoy, reconociendo esta historia, es asombroso lo poco que se ha aprendido de crisis como las del caucho o el guano.

Notas

1. Como bibliografía básica se destacan Cobb y Daly (1990), Coote (1992), Hudson (1992), Runnalls y Cosbey (1992), French (1993); los ensayos recopilados por P. Low del Banco Mundial (1992b) y los reunidos por SELA y UNCTAD "Comercio y medio ambiente", publicado recientemente por Nueva Sociedad (1995).
2. Como introducción a la temática de la ecología social se puede consultar a Gudynas y Evia (1991).
3. Esta sección está basada especialmente en Brailovsky y Foguelman (1991), Cardoso y Pérez Brignoli (1979), Davidson (1993), Tudela y colab. (1990), Vásquez Juárez (1996) y Vitale (1983).
4. Citado en Galeano (1972).
5. Citado por Galeano (1972).

Capítulo II: Comercio Internacional y Ambiente en América Latina

La visión tradicional del desarrollo

La enorme mayoría de los aportes teóricos sobre el comercio internacional minimizan el papel del ambiente. Otro tanto sucede con la mayor parte de los estudios económicos. En tanto las postulaciones que se realizan sobre el comercio internacional son derivadas y dependen de las concepciones sobre el desarrollo y el progreso, es necesario abordar esta temática desde ese punto de partida.

En una muy apretada síntesis, se puede sostener que actualmente las posturas que reciben la mayor aceptación conciben que el crecimiento económico es la esencia del desarrollo¹. La expansión económica es la que mueve los demás aspectos del desarrollo, tales como el social, político y cultural. En su base está el crecimiento continuado y sostenido de los procesos productivos, que mediante una mayor oferta de bienes y servicios podría determinar un aumento en la calidad de vida de las personas. El desarrollo es concebido como una mejora material y puede ser evaluado por medio de indicadores agregados como el Producto Bruto Interno; la renta personal se equipara con el bienestar. Su continuo crecimiento es indicativo de una economía sana. No existen límites a ese crecimiento económico, que puede seguir por tiempo indefinido y de allí el uso de los términos *crecimiento sostenido*.

El ambiente ha recibido muy poca atención. En los estudios más ortodoxos, el ambiente era incluido dentro del factor de producción *tierra*, junto a otros dos (*trabajo* y *capital*) (Fig. 3). Un proceso productivo típico comienza, según estas ideas, en la apropiación de los factores de producción y termina con los bienes derivados al mercado de productos. Muchos de los recursos naturales que se utilizaban, como el aire o el agua, son bienes comunes sin dueño y por ello escapaban a los análisis económicos. Bajo esa óptica, los procesos se ven como cerrados, donde sus repercusiones sociales y ambientales son en su mayoría derivadas a una gran "caja negra" rotulada como *externalidades*.

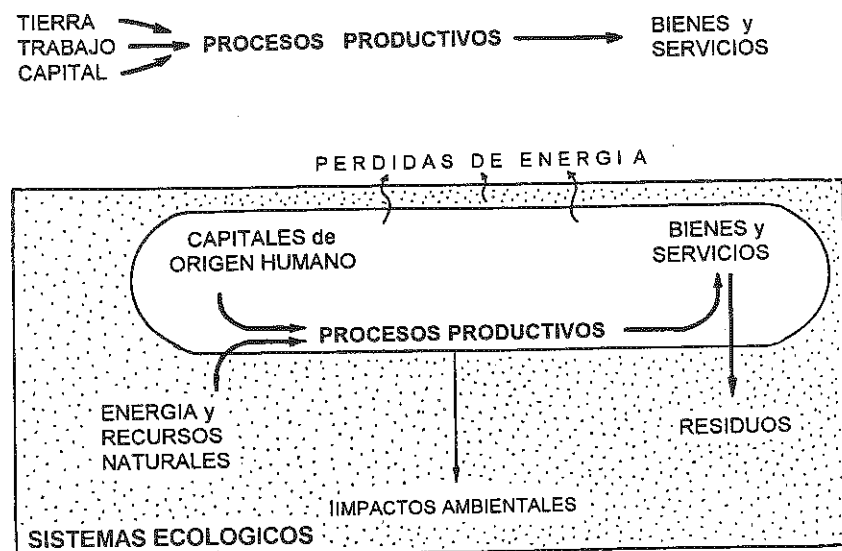


Fig. 3: Dos visiones sobre la economía y la ecología. Arriba, la concepción tradicional, donde los sistemas económicos son abiertos y no poseen límites. Se reconocen tres factores de producción que alimentan los procesos productivos, los que finalizan en bienes y servicios ofrecidos en el mercado. Abajo la moderna visión que integra los aspectos ecológicos. Los sistemas económicos son en realidad subsistemas dentro de otro más amplio y limitado: el conjunto de sistemas ecológicos del planeta. Los procesos productivos se inician con los aportes de capitales de origen humano (manufacturas, dinero, trabajo, etc.) y los de origen ambiental, como la energía y los recursos naturales. Los procesos productivos pierden energía y desencadenan impactos ambientales, generan bienes y servicios pero terminan con los residuos de éstos, los que también impactan en el ambiente. Los sistemas ecológicos son cerrados, de donde la expansión de los procesos productivos queda limitada.

La extracción de recursos naturales era minimizada y los impactos ambientales durante el proceso de producción, tales como la generación de contaminantes y desperdicios, eran ignorados. Los contaminantes y desperdicios eran volcados a bienes que también se consideraban libres y sin dueño. En estas posturas, la naturaleza aparece como subsidiaria al progreso material de las economías. Esta visión se reforzaba con el mito que América Latina posee enormes disponibilidades de recursos naturales; que realmente no existen en ellas problemas ambientales tan serios como en los países industrializados y que sus ecosistemas revisten enormes capacidades de amortiguación.

La obsesión con el progreso económico conlleva la búsqueda del aumento de la producción y de allí que los impactos ambientales siempre tiendan a crecer. Este incremento productivo se logra esencialmente por un aumento del uso de los factores de producción, entre ellos los ambientales, o por su uso más eficiente.

En el mantenimiento del crecimiento económico, el comercio internacional, en el sentido ricardiano presentado en el capítulo anterior, juega un papel clave. Por un lado, asegura obtener materias primas para alimentar los procesos productivos y, por el otro, permite acceder a mercados donde vender la siempre creciente oferta de bienes y servicios, y con ello mejorar las condiciones de vida. Esta visión optimista es ilustrada por Samuelson y Nordhaus (1993): "... los países comercian voluntariamente los bienes en los que se especializan a cambio de los productos de otros, aumentando enormemente la diversidad y cantidad del consumo y elevando el nivel de vida de todo el mundo". Como muchos actores concurren a la venta en unos mercados que son acotados, la especialización y la competitividad son medios necesarios para alcanzar el crecimiento económico. En la misma línea apuntan los manuales que hoy se difunden sobre comercio internacional (ej. Tugóres Ques, 1994). Por su parte, la CEPAL sostiene que en "el actual contexto internacional, el logro de una creciente competitividad y de una inserción más dinámica en los mercados mundiales se ha convertido en condición indispensable para el crecimiento sostenido" (1994a). Sus propuestas no contradicen las ideas generalizadas sobre el desarrollo sino

que las ratifican, concibiendo a la Naturaleza como una forma de capital (capital ecológico) que, junto a otros, son puestos al servicio del crecimiento económico.

El contexto ambiental del desarrollo

Si se toman en cuenta los aspectos ecológicos del desarrollo se arriba a una visión muy distinta. Este punto de partida es indispensable en un estudio como éste, sobre las repercusiones ambientales del comercio internacional.

Se debe comenzar por reconocer que el ambiente es mucho más que el factor de producción tierra. En efecto, ésta es una categoría amplia y compleja, y que engloba a los recursos naturales y su soporte ecológico. Incluye los recursos naturales, tanto renovables como no renovables, como por ejemplo los bosques y el petróleo².

Resulta claro que los procesos productivos comienzan con la apropiación de recursos naturales. Sea la tala de árboles para obtener madera, como la cría de ganado en praderas, o la extracción del estaño, todas estas cadenas de producción comienzan en la Naturaleza. Asimismo, los procesos productivos tienen impactos que a su vez repercuten sobre el ambiente. La descarga de contaminantes o las exigencias de energía también dependen del entramado ecológico. Finalmente, el proceso de producción no termina con la generación de un bien, sino que finaliza cuando ese bien se convierte en desecho, lo que a su vez determina otros impactos ambientales. Los procesos productivos en particular, y los sistemas económicos en general, están en realidad *dentro* de un sistema ecológico mayor (Fig. 3).

Por lo tanto, en realidad los procesos productivos son un subsistema dentro de un sistema mayor que es la biósfera. El crecimiento económico indefinido de esos procesos es imposible en tanto existen estos límites ecológicos. Algunos son muy evidentes, como los límites a la disponibilidad de ciertos minerales; otros son más inciertos, como las capacidades de los ecosistemas por tolerar niveles crecientes de contaminantes.

Un concepto clave en esta visión ecológica de la economía es la capacidad de carga o de soporte de los ecosistemas. Para abordar esta idea es necesario partir de los requerimientos que necesita una especie animal o vegetal para poder mantener viables sus poblaciones. Esos requerimientos, como por ejemplo la disponibilidad de refugios, la provisión de alimentos, etc., son limitados en el ambiente. Por ello, las poblaciones animales o vegetales no crecen indefinidamente, sino que alcanzan un nivel de equilibrio en relación a los recursos que pueden obtener de los ecosistemas que habitan. Ese estado de equilibrio expresa la capacidad de carga del ecosistema para cada especie.

Este concepto se aplica a los procesos productivos que el hombre sostiene. Por ejemplo, en la cría de ganado, las fincas poseen límites a la dotación ganadera que pueden mantener. El ser humano interviene en los ecosistemas para aumentar esos límites, pero igualmente los niveles de productividad agropecuarios no crecen indefinidamente, sino que encuentran estos techos ecológicos.

Por otro lado, en un sentido complementario a éste, los ecosistemas poseen ciertas capacidades de *amortiguación* de los impactos ambientales. Por ejemplo, la descarga de contaminantes o la reestructuración física de un ambiente puede ser amortiguada atendiendo a propiedades de resistencia y elasticidad en el ecosistema. Pero si los impactos ambientales se mantienen o se agravan en intensidad, podría llegar un momento en que se desencadenara un colapso del ecosistema original y se desembocara en un nuevo sistema ecológico, usualmente más pobre, deteriorado y frágil (veáse por ejemplo a Rapport et al., 1985). Se evidencia aquí otro límite y la naturaleza no puede recibir indefinidamente las repercusiones negativas de las actividades humanas. Si bien es cierto que tanto este soporte como la amortiguación son dos caras de una misma moneda, conviene tener presente la distinción a los efectos analíticos.

Las ciencias del ambiente han aportado mucha evidencia para reconocer que los recursos naturales y las capacidades ecosistémicas de amortiguar impactos ambientales son diferentes de un lugar a otro. Los caracteres

ecológicos están distribuidos heterogéneamente en el espacio, y por ello deben estudiarse las consecuencias de cada proceso productivo en cada lugar y momento.

Impactos ambientales en los procesos productivos

Los procesos productivos comienzan con la *extracción* de recursos naturales. Esta extracción puede ser de dos modos: *directa*, por la remoción de recursos propios del ecosistema, tal como sucede en la minería, pesca, caza, etc.; o puede ser *indirecta*, mediada por la transformación de un ecosistema que permite el cultivo de plantas o la cría de animales que luego serán cosechados periódicamente, tal como sucede en zonas agrícolas o ganaderas.

En este caso, las principales afectaciones del ambiente están dadas por la destrucción de áreas naturales, la reducción del elenco de especies silvestres, la afectación de la dinámica de los ecosistemas, la introducción de especies exóticas, la acción de contaminantes originados en el proceso de extracción y otros casos.

Los recursos obtenidos son introducidos en un proceso productivo donde son modificados de diversas maneras con el propósito de alcanzar un producto final que estará en venta en un mercado de bienes y servicios. Todo este proceso generará diversos impactos ambientales, los cuales se pueden clasificar al menos en los siguientes aspectos: (a) El consumo de energía propio de la extracción y procesamiento que por lo general ocasiona severos impactos ambientales. (b) El consumo de otros recursos necesarios para alcanzar los productos finales. (c) La generación de desechos y contaminantes que tiene lugar a lo largo de todo el proceso. (d) El transporte de las materias primas o de los productos intermedios o finales, de un sitio a otro, es también parte del proceso productivo y a su vez desencadena diversos impactos ambientales.

Por último, el producto final también generará otros impactos, sea tanto por el uso de energía y generación de contaminantes, como por su conversión en desperdicio una vez que transcurra su vida útil. Esto quiere decir que el consumo es parte del proceso productivo y posee sus propias repercusiones ambientales.

Actualmente, el aumento de los procesos productivos que empuja el crecimiento económico, se ha hecho tanto por el uso de nuevos recursos naturales (por ejemplo, expandiendo cultivos sobre áreas naturales vírgenes), como por su aprovechamiento más intenso (por ejemplo, reemplazando los policultivos con monocultivos que usan agroquímicos). Este ritmo de crecimiento genera impactos muy graves que no pueden mantenerse, sea por los límites en la disponibilidad de recursos, como por la capacidad de los ecosistemas de tolerar impactos ambientales.

En el caso específico de las relaciones comerciales internacionales, los intercambios de bienes, servicios y dinero, deben atenderse en sus aspectos ecológicos. Por ejemplo, en muchos casos, la exportación de materias primas significa en realidad la exportación de la capacidad de carga (Fig. 4). En los países industrializados los procesos productivos se han expandido enormemente sobre los ecosistemas naturales y son evidentes los límites en las capacidades de carga dentro de cada nación. La importación de productos primarios es una forma de obtener capacidad de soporte desde otros ecosistemas donde los márgenes son mayores. De la misma manera, los intentos de vender en países pobres del sur los desperdicios generados en el norte significa aprovechar las capacidades de amortiguación de sus ecosistemas. Otro tanto sucede con la contaminación planetaria, donde las emisiones de los países industrializados superan ampliamente sus propias capacidades de absorción y amortiguación, por lo que el equilibrio planetario se mantiene aprovechando procesos ecológicos de los países más pobres (Fig. 5).

Resulta entonces que en el comercio internacional existe un componente de *transferencia de servicios ecológicos*. En muchos casos esta "venta" de funcionalidad ecosistémica no tiene precio, está subvaluada o simplemente es apropiada. La transferencia de las capacidades ecosistémicas de los países del sur hacia los del norte hace que su deterioro ambiental se acelere más y ayuda, a su manera, a mantener la ilusión de la posibilidad de un crecimiento sin límites.

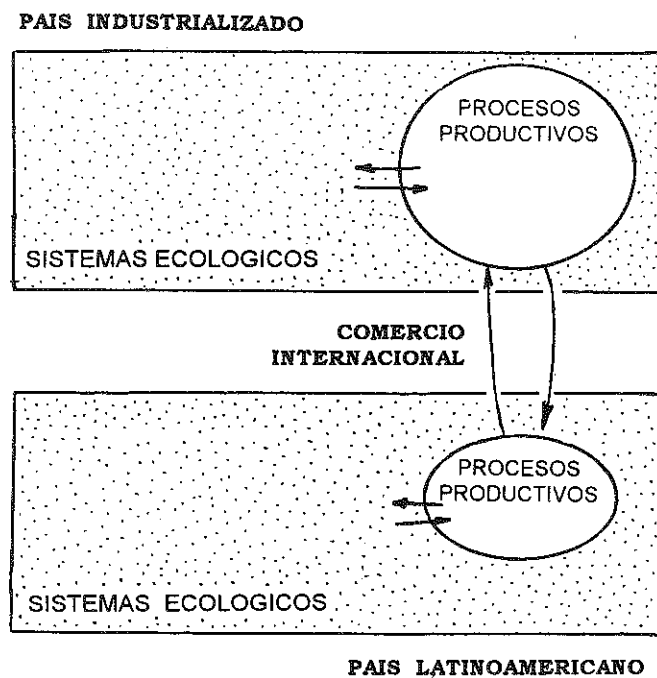


Fig. 4: Visión ecológica del comercio internacional. Se representan las fases iniciales del intercambio de bienes entre los procesos productivos que mantienen dos países, los que a su vez están insertos en sistemas ecológicos. Nótese que los procesos productivos en el país industrializado han avanzado más sobre el marco ecológico disponible.

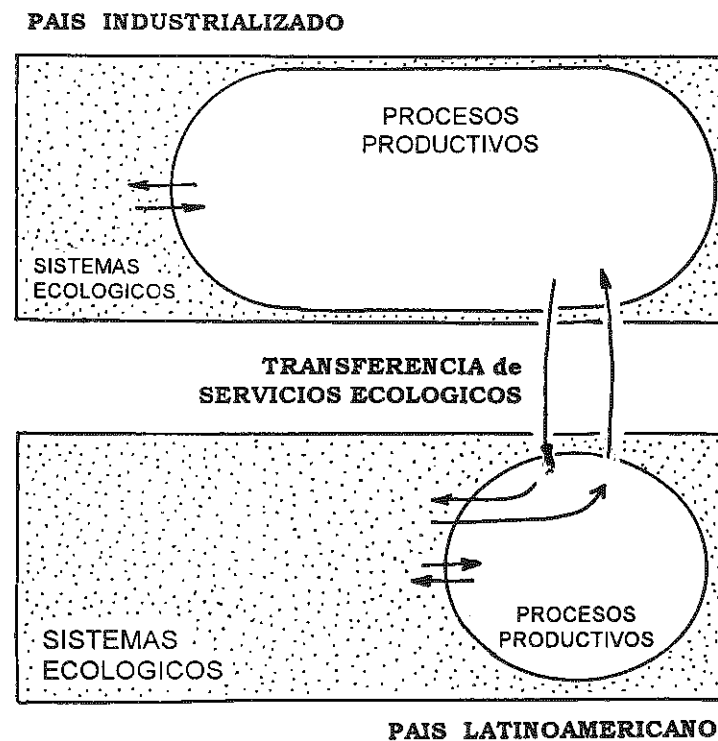


Fig. 5: Fases tardías en el comercio internacional. El país industrializado ha expandido sus procesos productivos hasta casi llegar a sus límites ecológicos. Los procesos productivos del país industrializado requieren de aportes adicionales de capacidad de carga (como por ejemplo por la compra de recursos naturales sin procesar) y de capacidad de amortiguación (como por ejemplo la transferencia de impactos ambientales). El comercio internacional, desde la perspectiva de los países latinoamericanos, se convierte en una transferencia de servicios ecológicos.

Aspectos ambientales en el comercio internacional

Habiendo establecido un marco conceptual que vincula los procesos productivos con un contexto ecológico es posible dar un paso más, precisando los aspectos ambientales relacionados con el comercio internacional. En este tema se corre el riesgo de manejar una definición demasiado amplia de impactos ambientales del comercio internacional, donde casi todos los procesos productivos estarían englobados. Es preciso delimitar claramente bajo qué condiciones un proceso productivo, tal como se lo definió antes, está estrechamente vinculado al comercio internacional.

Por ello, este estudio se restringirá a la consideración de procesos productivos que están esencialmente orientados al comercio internacional, entendiéndose se como tales aquellos donde los recursos extraídos, los bienes procesados, total o parcialmente, son exportados, o donde los desechos generados en los procesos productivos, son comercializados entre países. De esta manera, se contemplan los dos aspectos del comercio internacional: por un lado, el de países que exportan tanto materias primas como bienes en diversos estados de elaboración, pero también el tráfico mundial en desechos que producen esos mismos procesos productivos.

La asociación del impacto ambiental con el comercio internacional puede ser de dos tipos. Por un lado, existe una causa *comercial directa* toda vez que una medida en el comercio internacional sea la causa primaria que desencadena el impacto ambiental. Este es el caso, por ejemplo, de liberar la exportación de maderas sin procesar, lo que aumentaría la tasa de deforestación en los bosques. Por otro lado, existe una causa *comercial indirecta* cuando las medidas comerciales internacionales alteran condiciones económicas, políticas o sociales, que a su vez desencadenarán cambios en uno o más procesos productivos, los que a su vez generan impactos ambientales. Este es el caso, por ejemplo, de las medidas de liberalización de la inversión. Estas medidas en sí mismas no desencadenan un impacto ambiental negativo, pero sí determinan modificaciones económicas, como la implantación de nuevas industrias, que tendrán un impacto ambiental.

No existe una correlación directa entre la expansión del comercio y los impactos ambientales. Si bien en algunas casos se observan *efectos de escala*, donde la expansión comercial significa una expansión productiva con un aumento de la afectación ambiental, en otros casos se dan *efectos de composición* (como por ejemplo cambios en los productos involucrados) o *tecnológicos* (donde se modifican los modos de producción) que pueden resultar tanto en aumentos o descensos de los impactos ambientales, más allá de si existe o no un crecimiento comercial.

Los impactos ambientales pueden referirse a tres ámbitos geográficos: en el país exportador, en el país importador o en aquellos países afectados durante el transporte. Como ejemplo del primero puede mencionarse la destrucción ambiental que implica una mina y por el segundo, el consumo de alimentos importados que poseen altos niveles de químicos. El tipo de impacto a su vez determinará la extensión geográfica; por ejemplo, algunos procesos productivos generan amplias contaminaciones atmosféricas que pueden traspasar fronteras.

También debe aclararse que los impactos ambientales no están correlacionados con formas de comercio liberalizadas o protegidas. En una u otra opción existen problemas ecológicos (Repetto, 1994, presenta ejemplos pertinentes). Las *políticas de liberalización* pueden aumentar diversas formas de extracción y explotación de recursos naturales; pueden ser invocadas para reducir medidas de manejo y conservación ambiental bajo la excusa de que constituyen proteccionismos encubiertos; promueven la liberalización de controles, de la inversión, del intercambio, etc.; y finalmente, reducen el papel controlador del Estado buscando dejar en manos privadas el manejo de las políticas ambientales.

Las *políticas de proteccionismo* mantienen o promueven procesos productivos a pesar de sus costos ambientales. Los casos más claros se dan en explotaciones mineras, forestales y algunas agroindustrias de exportación. También se deben mencionar las protecciones y subsidios agrícolas que promueven el uso de agroquímicos, maquinarias, etc. La protección se da sobre todo por medidas encubiertas, tales como apoyos gubernamentales

en infraestructura y energía; créditos blandos y refinanciamientos de deudas; y diversos sistemas de reintegro de impuestos a las empresas exportadoras. Los países industrializados a su vez continúan las protecciones escalonadas a su sector agropecuario, lo que ha desembocado en serios problemas ambientales domésticos.

Esta es una distinción importante. Muchas veces se sinonimiza una postura ambientalista con el proteccionismo comercial. Sin embargo, como se aclara arriba una postura proteccionista puede ser igualmente dañina. Además, ambas políticas pueden coexistir en los hechos, donde se protegen algunos aspectos de la cadena productiva pero se apela a la comercialización liberada en el exterior.

Las razones enumeradas hasta aquí dejan en claro que el comercio internacional siempre tiene consecuencias ambientales, en tanto es parte inseparable de procesos de producción, dado que cualquier proceso productivo, en tanto descansa sobre un soporte ecológico, estará afectando de una u otra manera el entorno. Aún actividades que parecen "aisladas" de cualquier dimensión ecológica, como las del sector financiero, poseen repercusiones que afectan al ambiente.

En tanto el comercio internacional siempre tendrá impactos ambientales, la discusión básica debe apuntar a cuáles son los niveles de deterioro ambiental que están dispuestas a tolerar las sociedades humanas. Esta afirmación no debe entenderse como una posición reduccionista en cuanto que no debe haber ningún tipo de comercio. Por el contrario, entiendo que debe haber comercio, pero que éste siempre tendrá un impacto ambiental en algún momento y que ese impacto debe ser descubierto, para ser analizado, evaluado y tomar medidas en consecuencia. Si se ocultara la existencia de esos impactos, la consecuencia sería que dejaría de ser necesario tomar medidas serias y racionales sobre como conservar la naturaleza.

Tampoco debe entenderse que deberían eliminarse los procesos productivos para así evitar los impactos ambientales. Por el contrario, deben continuar

existiendo actividades que permitan obtener los recursos necesarios para el mantenimiento de la vida bajo buenas condiciones. Es que la propia existencia de nuestra vida implica algún tipo de impacto ambiental, y lo que debería discutirse es qué tipo de impactos son tolerables.

La generación de nuevas racionalidades para diseñar y establecer procesos productivos escapan a este trabajo, pero existen varias ideas que apuntan a aquellos donde no se supera la capacidad de carga de los ecosistemas y se los articula con medidas de conservación, de manera de alcanzar un desarrollo sustentable, en su sentido ecológico y humano, y que serán comentados en próximos capítulos.

Las principales conexiones entre comercio y ambiente

Habiendo completado un marco conceptual, es posible avanzar en una enumeración más precisa de los principales problemas ambientales vinculados al comercio internacional. En este caso se enfatizan los aspectos conceptuales a la luz de la situación en América Latina³.

Deterioro de ambientes silvestres por la extracción o cosecha de recursos naturales

Cualquier política comercial que favorezca la expansión de las áreas dedicadas a la extracción o cosecha de recursos puede tener efectos ambientales potencialmente negativos. En efecto, medidas como el aumento de precios en los mercados internacionales, la reducción de la protección en los países importadores, o incentivos en los países exportadores, pueden hacer que áreas silvestres naturales sean modificadas para dedicarlas a la explotación económica. Así, regiones naturales pueden ser modificadas por la extracción de recursos, sean no renovables (como por ejemplo la minería) o renovables (como por ejemplo las madereras, la caza y las pesquerías), o por acciones de cosecha (especialmente la ganadería y agricultura).

América Latina posee unos 736 millones de hectáreas potencialmente cultivables (el 35% de su superficie total). La frontera agropecuaria corre a un ritmo de unos 5 millones de ha al año, de las cuales las tres cuartas partes corresponden a bosques tropicales, involucrando la artificialización de ecosistemas complejos de alta biodiversidad. A este paso se estima que para el año 2000, el 12.5% del área estará dedicada a cultivos y un 32% a pasturas (Gallopín et al., 1991).

La pérdida de bosques, ya sea por extracción directa de maderas, de las cuales se exporta una parte significativa (especialmente en Brasil), como para su conversión a la agropecuaria, es de un alto ritmo, tanto en zonas tropicales como templadas. Entre 1980 a 1990 se perdieron casi 7 millones de ha/año de bosques (sobre un total de poco más de mil millones de ha), con tasas similares para bosques tropicales y templados (la tasa de deforestación mayor es de 2.7% para los bosques húmedos subtropicales; Winograd, 1995).

Las implicancias se ilustran con la "conexión hamburguesa", centro de un debate a fines de los años 80. La esencia del problema radicaba en áreas de bosques tropicales de los países centroamericanos que eran talados para criar vacunos, los que a su vez se exportaban a los Estados Unidos como carne de hamburguesa. En países como Costa Rica, y en especial Honduras y Nicaragua, se talaron áreas boscosas que alcanzaron los 30 mil km² entre 1960 y 1980, donde se desarrollaba ganadería que, hasta en un 20% era orientada a la exportación (Pearce y Warford, 1993). Otro ejemplo pertinente se refiere a la cría de camarones, tal como se ilustró en la introducción. En América Central, la superficie para su cultivo pasó de 1.000 a 11.500 ha, en los últimos diez años, con la consecuente destrucción de manglares. Honduras perdió el 50% de sus manglares entre 1950 y 1987⁴.

La reducción de las áreas naturales determina la caída en la biodiversidad de nuestros países; aumentan las probabilidades de extinción de especies de animales y plantas; y en muchos casos, se generan serios problemas sociales para las comunidades indígenas. En particular, se consideran

amenazados grupos enteros de insectos y otros invertebrados, en su mayoría desconocidos para la ciencia.

Otro caso ilustrativo se ha dado con las pesquerías, las que han sobreexplotado algunas especies. En Chile, la pesca de sardina española alcanzó cifras por encima de la tasa de reproducción de la especie y el recurso comenzó a declinar. En 1979 se capturaba el 16% de la biomasa total calculada para la especie, y en 1989 se pasó a pescar un estimado del 52%. Sin embargo, la biomasa de la sardina se redujo en un 70%, lo que obligó a una veda (CEPAL, 1995). Este ejemplo demuestra claramente cómo operan las dinámicas ecológicas de una población.

La extracción de recursos no renovables también ocasiona serios problemas, en particular en las áreas petroleras y mineras. Además de la reestructuración física del ambiente, se suman contaminaciones de efectos intensos y difíciles de manejar.

Deterioro adicional de ambientes modificados

En ecosistemas ya modificados por la acción humana, tales como los agrosistemas, pueden ocurrir procesos de alteración adicionales, o acelerarse los ya existentes, y que sean desencadenados y mantenidos por medidas del comercio internacional. Un buen ejemplo lo constituye la reorientación de la agricultura que servía los mercados nacionales hacia la exportación, con lo que los cultivos se intensifican, aumenta la aplicación de los agroquímicos y el uso de maquinarias.

Las medidas de comercio internacional pueden aumentar las áreas involucradas, la intensidad con que se extraen los recursos naturales, y el uso de productos adicionales (como agroquímicos) o maquinarias, todo lo cual incrementará el impacto ambiental sobre áreas que ya estaban modificadas.

Muchos de estos procedimientos a su vez dependen de otros circuitos de comercio exterior, en especial la importación de agroquímicos o maquinarias agropecuarias. Estos rubros están en expansión en América Latina, usualmente por medio de subsidios para la compra o de reducción de trabas de importación.

a) Impactos directos

En este caso, las medidas relacionadas con el comercio internacional son la causa directa del impacto ambiental. Los impactos directos son tanto el aumento o intensificación de la extracción de los recursos (por ejemplo, incremento en la minería), como en la cosecha (intensificación de la agricultura y la ganadería, incremento del uso de maquinarias y agroquímicos).

Un ejemplo ilustrativo son las medidas de promoción exportadora que determinan énfasis en monocultivos, los que desencadenan la disminución de variedades silvestres cultivadas (reducción de la biodiversidad de los cultivos), la desaparición de prácticas agrícolas tradicionales y con ello la reducción del número de pequeños y medianos productores campesinos y de las producciones familiares (este caso será analizado con más detalle en el capítulo IV).

En América Latina son importantes los procesos de reconversión agropecuaria que aumentan el uso de maquinaria y de agroquímicos, generando mayores impactos ambientales. La sobreexplotación agrícola es una de las causas de erosión y desertificación. Por ejemplo, en los países centroamericanos la situación es grave. Como ilustración, en Guatemala las pérdidas de suelo llegan a 346 ton/ha en zonas cafetaleras. Los pronósticos son de una disminución de suelos potencialmente cultivables de secano del 30% en América Central y del 10% en América del Sur. El caso de los agroquímicos es particularmente grave porque las medidas en el comercio internacional pueden favorecer, o al menos tolerar, su uso exagerado. Son ya muy conocidos sus efectos nocivos, en primer lugar para la salud humana, especialmente la de los trabajadores rurales que los aplican; y en segundo lugar porque afectan a una muy amplia gama de animales silvestres. El uso

de pesticidas sigue en aumento; por ejemplo, en Argentina pasó de 7 mil toneladas métricas en 1975-77 a más de 14 mil en 1982-84; mientras que para los fertilizantes, Colombia pasó de 49 a 81 mil; y otro tanto sucedió con las maquinarias (WRI, 1990). Los subsidios gubernamentales protegen el comercio de importación de estos productos (por ejemplo, en Colombia alcanzaban el 44% del costo total en 1982; Repetto, 1985).

Se han sucedido las denuncias de importaciones de pesticidas integrantes de la "Docena Sucia" al menos en Costa Rica, El Salvador y Brasil. Unos de los principales exportadores es Estados Unidos, vendiendo nueve de los doce plaguicidas más peligrosos, incluyendo el Chlordane y el Heptaclor, a pesar de estar prohibidos dentro de sus fronteras⁵.

Otro buen ejemplo de estas modificaciones se ha dado en el subsector hortícola de México debido a exportaciones hacia los EE.UU. Especialmente en Sonora y Baja California, un 95% de la producción está orientada a la exportación, exigiendo cambios en las prácticas de cultivo, importantes obras de regadío, aumento de agroquímicos y la instalación de factorías (Gómez Cruz y Caraceo López, 1990).

b) Impactos indirectos

La intensificación de actividades de cosecha o extracción de recursos naturales orientados a la exportación requiere de ciertas medidas de apoyo y complemento, las que a su vez poseen sus propios impactos ambientales. Este tipo de impactos no son desencadenados directamente por la extracción de recursos o su cosecha, sino que son consecuencias de obras que se realizan para permitir y apoyar aquellas prácticas. Estas medidas incluyen el desarrollo de infraestructura, regadíos, electrificación, caminería, etc. En muchos casos, este tipo de obras se realizan con fuertes subsidios desde los gobiernos o empresas, reduciendo así los costos de producción y alentando la exportación de productos.

Se destacan las obras de construcción de caminos/carreteras y otras infraestructuras que afectan las áreas silvestres adyacentes a las tierras de cultivo. Lo mismo sucede con las obras de regadío que afectan cuencas y

microcuencas hidrográficas, uso de agua subterránea, lagos de embalse y reorientación de corrientes de agua, y otras acciones que afectan a los ecosistemas naturales, en particular a los ciclos hidrológicos. Los impactos de las obras de suministro energético para las actividades de cosecha o extracción son enormes. Por ejemplo, la provisión de energía a complejos minero-siderúrgicos orientados a la exportación, como es el caso de Carajás en Brasil, ha generado afectaciones ecológicas de envergadura.

EL COMERCIO MUNDIAL AMENAZA LAS AVES



Loro *Amazona aestiva*

El comercio mundial en aves, tanto legal como ilegal, es uno de los principales factores de amenaza sobre varias especies. En América del Sur están particularmente afectados los loros, papagayos y demás psitácidos. El caso extremo es el papagayo de Spix, endémico del Brasil, cuyas poblaciones fueron diezmadas por el comercio, hasta dejar unos pocos sobrevivientes en cautividad y en la Naturaleza. En Sudamérica 18 especies de papagayos están amenazadas y se encuentran listadas en los procedimientos de control del comercio de CITES. Las áreas más afectadas son los bosques de Bolivia, Perú, el sur de Venezuela, y parte de Brasil. Los demás loros también sufren del tráfico.

El loro de frente azul (*Amazona aestiva*) ha sido el más exportado por Argentina, alcanzando más de 310.000 individuos entre 1983 y 1990. Esto da una idea del nivel de presión que sufren estas poblaciones.

Gran parte de los psitácidos son exportados hacia los países industrializados, donde un porcentaje promedio del 15% mueren, sea en su transporte como en la cuarentena.

Basado en datos de la Wildlife Conservation International.

Impactos ambientales durante los procesos productivos

Inmediatamente después de su extracción, los recursos naturales ingresan a un proceso de producción, que obviamente tiene sus impactos ambientales. Este es el caso de diversas industrias instaladas en América Latina orientadas a la exportación, que transfieren sus costos ambientales al resto de la sociedad y deterioran el entorno.

Un ejemplo extremo es el de las *maquilas*, un conjunto de fábricas y plantas establecidas en el norte de México, casi todas próximas a la frontera con los EE.UU., disponiendo de diversas ventajas para exportar hacia aquel país. La maquiladora electrónica de Tijuana (Baja California), fue estudiada en detalle por Montalvo Corral (1992), quien demuestra esos impactos ecológicos y sostiene que esa industria se beneficia de la falta de controles ambientales y ahorro de medidas de mitigación y descontaminación, estimándose en un 50% más barata la operación de las plantas en esas condiciones.

Impactos ambientales a nivel del consumo

En este caso, se consideran los impactos ambientales en las últimas etapas del proceso productivo: aquellas referidas al consumo de los productos, y las que origina el manejo de desperdicios y desechos post-consumo.

En primer lugar, para el caso de bienes importados, su calidad ecológica debe ser tal que no afecte a los ambientes locales ni a la calidad de vida en el país importador. Por ejemplo, en el comercio internacional se controlan los niveles mínimos de calidad de donde cualquier variación puede tener impactos ambientales. Es el caso de los niveles mínimos permitidos de diversas sustancias químicas potencialmente dañinas para la salud humana o el ambiente en los productos que se comercializan. Si estas reglamentaciones disminuyen o se hacen más flexibles, se podrían exportar alimentos con mayores tenores de sustancias químicas. Esto desencadenaría un aumento del uso de agroquímicos y otras sustancias en la producción agropecuaria,

con la afectación a los ecosistemas, pero también constituyen una amenaza potencial a la salud de los consumidores de los países importadores. Las sustancias presentes incluyen restos de plaguicidas, herbicidas o pesticidas, contaminantes microbiológicos, residuos de antibióticos y hormonas en las carnes de vaca, oveja, cerdo o ave, micotoxinas en cereales, etc.

En el terreno de los alimentos se está siguiendo como referencia mundial al "Codex Alimentarius" de la FAO. Se está negociando que sus normas sean seguidas en el marco de la Organización Mundial de Comercio, con lo que tendrían prioridad sobre reglamentaciones nacionales. Sin embargo, algunos países poseen normas de calidad más altas y estrictas que las de la FAO, de donde esto les obligaría a reducir sus estándares. Los conflictos que se están incubando en este campo son enormes e involucran las normas de protección de los consumidores, los códigos de consumo, normas bromatológicas, etc.

Aspectos ambientales en las reglamentaciones de exportación e importación

Las condiciones a la exportación están considerando actualmente componentes ambientales. A la fecha, se han identificado al menos dos aspectos importantes y relacionados: cuando la liberalización comercial tiene impactos ambientales negativos que son subestimados, o cuando diversas trabas son implantadas bajo condicionantes ambientales, las que pueden ser justificadas o no.

a) Reducción o eliminación de medidas conservacionistas para permitir exportaciones

Los países de América Latina enfrentan el problema de que sus medidas conservacionistas, destinadas a proteger ciertos recursos naturales de valor comercial, pueden ser acusadas de ejercer una forma de proteccionismo encubierto. Frente a esto, otros países que invocan la liberalización comercial podrían reclamar una reducción de esos requerimientos de protección ambiental.

Este caso se puede ejemplificar con el caso de los bosques de América Latina, tanto los de la cuenca Amazónica y Centro América, como los bosques subtropicales (especialmente en Paraguay, Bolivia y el norte de Argentina), y los bosques fríos de los Andes (sur de Argentina y Chile). Varios países son exportadores de maderas, sin procesar o primariamente procesadas (Brasil, Paraguay, Chile, Argentina, Bolivia, Guyana, Surinam). Toda vez que estos países intentan regular la explotación de esos bosques, pueden ser acusados de ejercer proteccionismo comercial. En su caso, Brasil ha insistido en controlar la exportación de madera sin procesar, pero no sobre la procesada. Japón ha invocado ante el GATT la necesidad de que Brasil deje de controlar la exportación de madera sin procesar para asegurarse así el acceso a extraer esos recursos.

b) Subsidios ecológicos a la exportación

Otro aspecto general es que, al contrario del anterior, un país de la región puede aumentar sus niveles y ritmos de exportación de un producto desatendiendo condicionantes de protección ambiental, toda vez que esas medidas ecológicas signifiquen un costo adicional, límites en las cantidades exportables, etc. Al reducir los requerimientos ecológicos se podrían exportar mayores volúmenes o hacerlo a un menor costo. De esta manera, se generan *subsidios ecológicos* o *dumping ecológico*. Este es el caso de productos manufacturados que se obtienen sin adecuadas inversiones en medidas ambientales. Por ejemplo, aquellas fábricas que no instalan un filtro a contaminantes atmosféricos, reducen sus costos y pueden exportar a menores precios.

Otro aspecto de estos subsidios emerge al considerar las normas que favorecen o alientan la inversión en nuestros países, como la creación de "zonas francas", "puertos libres", etc., que en los hechos son ocupados por diversas industrias. Por lo general, en estas zonas no se aplican o se aplican muy tibiamente, las legislaciones locales de condiciones ambientales, en especial las referidas a la contaminación. Bajo la actual política de liberalización, se podría invocar que esas regulaciones ambientales ocultan

trabas a la libre inversión; o al menos, nuestros gobiernos tendrían allí una buena excusa para flexibilizar sus exigencias.

Finalmente, debe mencionarse la posible migración de actividades de alto impacto ambiental a países con requerimientos ambientales reducidos. En este caso, existe el temor de la instalación de industrias sucias en la región. Por ejemplo, se ha reportado este problema en el norte de México, cerca de la frontera con los EE.UU. o frente a la instalación de industrias químicas y siderúrgicas de alto impacto ambiental en Brasil y Chile. La real extensión de este proceso es motivo de un acalorado debate.

c) Eliminación de cuotas o trabas de importación

La eliminación de cuotas de importación en los países industrializados podría desencadenar un incremento en la apropiación de recursos naturales en América Latina. En este sentido, se ha señalado, por ejemplo, que compañías de los EE.UU. aumentarían la compra de azúcar para ser destinada a refrescos y otras bebidas no alcohólicas; y la compra de carne vacuna para preparación de hamburguesas. Este hecho podría desencadenar una enorme presión ambiental, especialmente en Centro América y el Caribe, para derivar áreas silvestres al cultivo de caña de azúcar y ganadería.

d) Establecimiento de cuotas o trabas de importación

Al contrario del caso anterior, se pueden invocar cuotas o trabas a la importación bajo argumentos ecológicos. Por ejemplo, un país importador puede imponer cuotas de importación a un país que está exportando bajo "un dumping ecológico", invocando que es una práctica desleal de comercio. De esta manera, el país importador acota los volúmenes comprados para contrarrestar el efecto del subsidio ecológico en el país de origen.

Este es un mecanismo que está recibiendo mucha atención, ya que con él los países industrializados podrían encubrir medidas comerciales proteccionistas. Existe preocupación entre los países latinoamericanos en

este aspecto, aunque es necesario advertir que también existe un aspecto contrario, donde el rechazo de las medidas ambientales sirve a su vez para justificar exportaciones de alto impacto ambiental.

Obras de integración física

El comercio exterior requiere de buenas vías de comunicación dentro y entre países de manera a asegurar el transporte de mercancías. Existe actualmente una fuerte apuesta a estos emprendimientos en el cono sur de América Latina, los que son encarados con débiles evaluaciones de impacto ambiental, y que en algunos casos podrían tener consecuencias ecológicas negativas. Otro tanto sucede con la instalación de gasoductos y oleoductos entre países.

Obras como la hidrovía de los ríos Paraná-Paraguay, los planes de corredores bi-oceánicos que vincularían Brasil, Bolivia y Perú, y un eje supercarretero desde Santiago de Chile a Sao Paulo, son ejemplos de la envergadura formidable de los proyectos en consideración.

Derechos de propiedad intelectual sobre variedades de plantas y animales y sus derivados

Diversas plantas y animales oriundos de América Latina son el origen de sustancias químicas, farmacéuticas, y muchas variedades de semillas y plantas cultivables, poseen un importante valor comercial. A partir de ese hecho, se están discutiendo formas para poder "poseer" estas variedades y manejar bajo exclusividad su comercio. Las tendencias recientes son la generación de títulos de propiedad sobre microorganismos, plantas y animales. El justificativo más importante proviene de la generación de nuevas variedades generadas biotecnológicamente, donde los laboratorios que han hecho las inversiones en investigación y desarrollo desean proteger sus intereses y comercializar los productos así obtenidos como medio de obtener ganancias.

Los problemas desencadenados son extremadamente complejos y mencionaremos sólo algunos como ejemplo (que se discuten en detalle más adelante). La posibilidad de patentar nuevas variedades de especies oriundas de América Latina significa una privatización de los recursos biológicos, los que usualmente han estado en manos de comunidades indígenas, y que terminarían en manos de compañías internacionales que son las que pueden comprar ese tipo de patentes. Esto determinará que nuestros países deban pagar regalías por el uso de algo que ya poseen, aumentando su transferencia de recursos al norte. Asimismo, la venta de esos productos puede estar condicionada a circunstancias políticas.

Este acceso a los recursos del sur es muy importante para los países del norte. La mayoría de sus cultivos comerciales necesita de periódicos aportes de material genético "salvaje" y "fresco" para mantener o mejorar sus características de resistencia, crecimiento, rendimiento, etc.

Generación de nuevas estrategias de conservación

El nuevo uso de los recursos genéticos, y en especial la sospecha de que su utilidad en el futuro será aún mayor, ha desencadenado nuevas estrategias para la conservación de los recursos naturales. Actualmente se enfatiza una visión de la conservación vinculada a emprendimientos comerciales. Un "Parque Nacional" ya no es solamente un área protegida para asegurar la permanencia de determinados ecosistemas ni de las especies de animales y plantas que éste alberga, sino también un "banco de genes salvajes" comercializables. En este caso se plantean nuevos problemas ambientales, especialmente en la administración y manejo de áreas silvestres protegidas, criterios para su designación y categorización, etc. Asimismo, esta nueva visión llevada a un extremo, considera que el "parque", en tanto un "banco" debe estar libre de *toda* influencia humana, y por lo tanto, se plantean conflictos con las comunidades indígenas que puedan ocupar algunos de ellos y sólo será aceptada la presencia humana con fines de investigación (incluyendo la recolección de material genético).

Notas

1. Para ahondar en esta temática se recomiendan los estudios de Arndt (1987), Daly y Cobb (1989), Mansilla (1991, 1994), Esteva (1992).
2. Por una introducción a la visión ecológica de la economía se recomiendan a Daly y Cobb (1989), Leff (1994) y Martínez Alier (1995) y como contrapunto la visión neoclásica verde de Pearce y Warford (1993); en particular para el tema del comercio a Etkins (1993) y Daly (1995).
3. Sobre esta temática veánse las contribuciones de Shrybman (1990), Coote (1992), Gómez Lobo (1992), Gudynas (1991, 1995), Muñoz (1994), Repetto (1994), la notas preparadas por la secretaría del GATT (1992) y las colecciones de ensayos recopiladas por Low (1992b), por SELA/UNCTAD (1995) y por el Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA, 1995).
4. Revista Tercer Mundo 56: 27, 1996.
5. Revista Tercer Mundo 78: 9 y 14, 1995.

Capítulo III:
Nuevos Escenarios,
Nuevos Protagonistas

La reforma del comercio internacional

América Latina se ha embarcado en un proceso de desregulación y liberalización comercial. Se han dado pasos que apuntan en líneas generales a liberalizar el intercambio comercial, reducir las cargas arancelarias, disminuir las protecciones no arancelarias y cualquier otra medida proteccionista, como cuotas de importación, subsidios a exportaciones, etc.; liberar los flujos de inversiones y los servicios. Estas medidas se complementan con la austeridad fiscal, el manejo prudente de las políticas monetarias, la reducción del gasto público, etc.

Este proceso de vinculación comercial se da en un contexto que favorece la liberalización y desregulación comercial. El principal instrumento de reforma ha sido una liberalización rápida e indiscriminada de las importaciones, suponiendo que esto desencadenaría el colapso de los sectores ineficientes y la emergencia de actores competitivos en la exportación. Paradójicamente, no existió una política de apoyo a las exportaciones ni se protegieron sectores emergentes que fuesen prometedores (Agosin y Ffrench-Davis, 1995). Las reformas más tempranas comenzaron en Chile en 1973, México y Bolivia en 1985, Costa Rica en 1986, Brasil en 1988 y Argentina en 1989, para alcanzar después casi todos los demás países del continente.

La tendencia es de liberalizar el comercio exterior, buscando una mayor vinculación comercial, tanto en el mercado regional, como hacia el extra-regional, por medidas que son esencialmente de liberalización. Estas políticas se sustentan en la idea de que aumentarán el crecimiento económico de los países, tanto por aumento de las exportaciones como por ingresos en inversiones. Los acuerdos que liberalizan el comercio internacional toman la forma de tratados de distinto tipo.

Los tres mecanismos más usados son los de zona de libre comercio (ZLC), unión aduanera (UA) y mercado común (MC). Cada uno de éstos implica una mayor integración económica y política entre países, con redefiniciones de la capacidad de cada país de trazar o no sus propias políticas, hasta el

extremo del mercado común, que se adentra en el terreno de la integración política.

TIPOS DE CONVENIOS DE INTEGRACION

Zona de Libre Comercio (ZLC). Acuerdo económico entre dos o más países, donde se otorgan entre sí una reducción total en las barreras al comercio recíproco, tanto aquellas arancelarias (que son impuestos sobre productos importados) como no arancelarias. Cada país mantiene su independencia comercial frente a terceros países.

Unión Aduanera (UA). Además de la desgravación de una ZLC, la política comercial hacia los demás países se realiza en forma común entre los países del acuerdo. Se establece un Arancel Externo Común (AEC) de todos los países frente a terceros. Nótese que se cede en la autonomía comercial de cada país en la búsqueda de acuerdos. Pueden mantenerse excepciones al AEC siempre que los demás integrantes de la unión lo acepten.

Mercado Común (MC). Además de la política comercial externa común de una UA, existe un libre movimiento de factores de producción, tales como materias primas, el dinero, pero también de personas. Se avanza en la integración política, con armonizaciones de medidas en amplios sectores, incluyendo las económicas.

Unión Económica (UE). Además de un MC se unifican las políticas económicas en áreas monetarias, fiscales y socioeconómicas. Se adopta una moneda común.

Los convenios comerciales y de integración más destacados son los siguientes (Fig. 6; Tabla 2).



Fig. 6: Principales acuerdos de liberalización del comercio internacional en América Latina.

(1) Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), celebrado entre México, Canadá y EE.UU., firmado en 1992, en vigor desde 1994, que prevé una desregularización en un plazo de 15 años.

(2) Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR), entre Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay; firmado en 1991 y que alcanzó el nivel de una unión aduanera imperfecta con una organización institucional permanente en 1995.

(3) Pacto Andino (celebrado en 1969) entre Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela, que está bajo reestructuración, alcanzando en febrero de 1995 un arancel externo común, apuntando a una unión aduanera, pero que aún conserva listas de excepciones y vinculaciones parciales o suspendidas para Bolivia y Perú.

(4) Comunidad del Caribe (CARICOM), celebrado en 1973, entre Barbados, Bahamas, Dominica, Guyana, Jamaica, Trinidad Tobago, Belice, Antigua, Montserrat, San Cristóbal-Nieves, Santa Lucía y Granada, que estudia desde acuerdos de libre comercio hasta el extremo de fusión entre países.

(5) Mercado Común Centroamericano, que incluye a El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Costa Rica, que desde 1960 está bajo discusión y que contempla para el futuro la eventualidad del libre comercio. Ha existido un intento de unión aduanera entre El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua, mientras Costa Rica ha alcanzado un acuerdo de libre comercio con México.

(6) Diversos acuerdos entre países, como por ejemplo, acuerdos de libre comercio entre México, Colombia y Venezuela ("Grupo de los Tres", que busca el libre comercio para el 2005); Colombia y Venezuela ya poseen un acuerdo desde 1991; Chile está estudiando acuerdos con EE.UU., con Venezuela y México, y con Argentina; etc.

(7) Acuerdos hemisféricos, donde se destaca la Iniciativa para las Américas, iniciada por la administración Bush de los EE.UU. y que sirvió para promover medidas de liberalización comercial, renegociación de las deudas públicas, etc. Con la administración Clinton, ese país dió paso a una agenda más ambiciosa, iniciada en la Cumbre de Miami y que busca una zona hemisférica de libre comercio. Un segundo paso tuvo lugar en 1995 con la Conferencia Hemisférica de los Ministros de Comercio en Denver (EE.UU.).

Además de estos convenios, en los últimos cuatro años se han firmado 26 acuerdos bilaterales de integración comercial.

A nivel continental la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) continúa siendo el foro regional de negociación de estos temas. Está integrada por Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, México, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, y engloba casi el 90% de la población de la región, con más del 93% del PBI (Tabla 2). Actualmente hay conversaciones entre la ALADI, el Caricom y el MCC. La amplitud de esta organización es también su debilidad. Más allá de ella, Brasil está promoviendo la constitución de un Area de Libre Comercio de Sudamérica (o sea una ALADI sin México), lo que muchos interpretan como una reacción al NAFTA. Este proceso se está dando sobre todo por las negociaciones entre el MERCOSUR y el Pacto Andino.

El acuerdo de liberalización comercial intrarregional más importante es el MERCOSUR (Tabla 2), habiendo alcanzado muchos objetivos en un corto tiempo, y constituyendo hoy por hoy una unión aduanera. Otras iniciativas, como las del Grupo de los Tres o del Pacto Andino están en etapas de negociación hacia objetivos más modestos. Tanto Bolivia como Chile han estado negociando vías para acceder al MERCOSUR, mientras que Chile también lo ha intentado con el NAFTA.

Tabla 2: Principales caracteres comparativos de los principales agrupamientos regionales. Porcentajes contra el total de América Latina y el Caribe; 1991.

	Población	PBI
ALADI	88.9	93.9
MERCOSUR	42.0	52.2
Grupo de los Tres	32.7	32.0
Pacto Andino	21.3	17.8
Mercado Común Centroamericano	6.1	2.9
CARICOM	1.2	1.4

Una evaluación general de estos acuerdos es que las consideraciones ambientales no existen o son mínimas, o que si bien son invocadas, los medios para su implementación son todavía dudosos. Existe una creciente discusión, no zanjada, sobre los mecanismos para asegurar una sustentabilidad ambiental. Por ejemplo, el NAFTA ha sido muy criticado por una amplia gama de grupos sociales y ambientales de los tres países signatarios, desde ambientalistas a sindicatos y en particular, por sus debilidades en los aspectos ambientales. Esto originó un agudo debate en Estados Unidos sobre la necesidad de contemplar medidas de protección del ambiente y de las condiciones de trabajo en ese acuerdo. En ese sentido, para lograr la ratificación del acuerdo, la administración de Bill Clinton promovió la inclusión de los temas ambientales en un tratado paralelo del NAFTA.

Debido a que los objetivos de estos acuerdos se restringen en su esencia a maximizar los flujos comerciales para aumentar el crecimiento económico, las medidas ambientales, cuando existen, están subordinadas a políticas económicas. Los mecanismos que permiten una mayor transparencia y participación pública, que obligarían a esos cambios, son débiles aún.

Además de los acuerdos que se acaban de mencionar, dos organizaciones regionales proveen un importante seguimiento y diversos lineamientos técnicos sobre estos temas: CEPAL (Comisión Económica para América Latina), que es una agencia técnica, dependiente de las Naciones Unidas; e INTAL (Instituto de Integración de América Latina), un centro de investigación dependiente del BID. Ambos han realizado diversos estudios técnicos sobre aspectos de la integración, pero sin ninguna consideración a la temática ambiental. Si bien la CEPAL cuenta con una división sobre ambiente y asentamientos humanos, y una unidad de trabajo conjunta con el PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente), sus aportes han sido tímidos. La CEPAL defiende la tesis de un "regionalismo abierto" que busca conciliar la interdependencia entre países basada en acuerdos de trato preferencial y aquéllas que responden a la liberalización comercial a nivel global. Finalmente, el Sistema Económico para América Latina (SELA) es un foro de características más políticas y ha emitido

diversas opiniones sobre la marcha de la integración económica, la liberalización, etc.¹.

Cualquiera de estas instituciones requiere importantes modificaciones organizativas como para dotarlas de plasticidad y espacios de estudio y análisis de la vinculación ambiente-comercio exterior. En su estado actual, estos centros de elaboración de políticas, jugarán un papel secundario en el contexto internacional, volcado hacia el análisis crítico de lo que en otros sitios se desarrolla.

Comercio internacional y convenios internacionales

Además de los convenios regionales, el comercio internacional está regulado por un conjunto de convenios internacionales que involucran a países de otras regiones. Asimismo, existe otro conjunto de convenios internacionales, pero orientados a la protección y manejo de los recursos naturales.

El convenio que regula por excelencia el comercio internacional es el GATT (Acuerdo General de Aranceles y Comercio), se retrotrae a iniciativas de los EE.UU. de mediados de los años 40. El GATT es un órgano independiente de la ONU, conformado por países miembros (108 en 1993). En su dinámica, cada país equivale a un voto, pero las decisiones se toman por consenso. El ámbito crítico en la toma de decisiones es el Panel de Disputas, donde tradicionalmente se apoya a los países industrializados (Cuadro 3.2.).

En este convenio se manejan medidas y prácticas sobre aranceles, cuotas, protecciones no arancelarias, etc., involucradas con el comercio internacional; manejo de excepciones a estas reglas; niveles de calidad en productos comercializados; controles para verificación de cumplimientos; mecanismos de manejo de disputas; etc. En líneas generales, conforma un marco para el manejo de las restricciones al comercio de manera que no se apliquen

medidas discriminatorias en el comercio con diferentes países. La importancia del convenio es tal, que tiene prioridad por encima de las legislaciones nacionales.

La última ronda de negociaciones del GATT (8va. en la secuencia), denominada "Uruguay", finalizó en diciembre de 1993, con magros resultados para América Latina. El acuerdo final estuvo realmente en manos de los EE.UU. y la Unión Europea, y no en la de todos los signatarios, los que tuvieron que conformarse con plegarse a aquél para evitar una "guerra comercial" donde perderían aún más. El acuerdo final permite continuar prácticas neo-proteccionistas, especialmente por parte de la CEE. Además, incluye otros puntos destacados sobre liberalización del comercio en mercancías y servicios, derechos de propiedad intelectual, regulaciones de prácticas antidumping, delimitación de medidas de subvención, compensación y salvaguarda; normas de origen, mecanismos de control aduanero, definición de controles sanitarios y ambientales, reducción (a largo plazo) de subsidios de productos agrícolas.

Los distintos aspectos en disputa en estos acuerdos son muy diversos. A manera de ilustración se puede señalar que las propuestas de los EE.UU. apuntaron a una liberalización del comercio internacional (reducción de las barreras no arancelarias; eliminación de aranceles y de subsidios en distintos plazos; disminución de los apoyos a la producción; expansión del GATT a servicios, inversiones, derechos de propiedad intelectual; etc.). La Comunidad Económica Europea aspiraba a mantener su política de subsidios, aunque reduciéndolos o reequilibrándolos. El "grupo de Cairns", que integran naciones exportadoras de alimentos, tales como Canadá, Australia, Nueva Zelandia, y en América Latina: Argentina, Brasil, Colombia, Chile y Uruguay, buscaba eliminar todos los subsidios a las exportaciones. El grupo de los 74, que incluye entre otros países a México, Perú, Egipto y Marruecos, todos importadores netos de alimentos, temen que la liberalización del comercio podría resultar muy costosa para ellos. En otros temas, como los de la propiedad intelectual, varios países del Tercer Mundo se opusieron a las propuestas de los EE.UU., mientras que las reacciones ante la expansión de inversiones y servicios fue diversa. Es preciso advertir

que mientras los países latinoamericanos han desmontado sus subsidios, en particular los agrícolas, la Unión Europea lo está haciendo muy gradualmente. Este tipo de asimetrías dejan planteadas serias dudas sobre la equidad en el seno del GATT.

El GATT es ante todo un protocolo comercial y casi nada dice sobre los aspectos ambientales². Apenas puede mencionarse que en su artículo XX, sobre excepciones generales, señala que los acuerdos convenidos no pueden impedir diversas medidas, tales como aquellas necesarias para proteger la vida o la salud humana, de animales o plantas. Este artículo indica:

"A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

- a) necesarias para proteger la moral pública;*
- b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;*
- f) impuestas para proteger los tesoros nacionales de valor artístico, histórico o arqueológico;*
- g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales; ..."*

En su seno se creó un grupo de trabajo en esa materia en 1971, pero permaneció inactivo por casi dos décadas, para tener sus primeras reuniones de importancia en 1992. Otros antecedentes son igualmente negativos: el GATT se opuso a adoptar el principio de contaminador-pagador, sancionado por la OCDE en 1972, y también se opuso a elevar aranceles para cubrir los costos domésticos en el control de la contaminación.

EL GATT Y LA OMC

El Acuerdo General de Aranceles y Comercio (o GATT, por sus siglas en inglés) se inició en enero de 1948 con 23 países signatarios. Sus principios básicos son la no discriminación comercial y el trato igualitario entre productos importados y aquellos nacionales. Por el primer principio, las condiciones comerciales que se extienden al socio comercial más favorecido de un país, deberán ser extendidas a los demás países miembros del GATT. Por el otro principio, a las importaciones se les debe dar el mismo trato comercial que a los productos nacionales (ONU, 1990).

Las decisiones se acordaban por consenso, para asegurar su máxima viabilidad política. El proceso de negociación se desarrollaba bajo **rondas**. La última fue iniciada por los Ministros de Comercio en Punta del Este (Uruguay), de allí su nombre, y si bien se esperaba su sanción en 1990, esto sucedió cuatro años más tarde. Las metas del Secretariado del GATT fueron las siguientes: (a) realizar mayor liberalización y expansión del comercio mundial a través de reducción de aranceles y la reducción o eliminación de barreras no arancelarias; (b) consolidar el rol del GATT, a través de una revisión de los artículos, aumentar la vigilancia de las políticas comerciales y mejorar los sistemas multilaterales de comercio revisando las restricciones a las exportaciones bilaterales y consolidando las reglas sobre la cláusula de la nación más favorecida; (c) aumentar la correspondencia del GATT con la economía internacional ambiental, mejorando el sistema de resolución de controversias; (d) sacar del estancamiento a nuevas medidas de comercio, inconsistentes con el GATT, e instituir un programa para enfrentarlas; y finalmente (e) instalar el marco de la Organización Mundial de Comercio y realizar la transición hacia ella.

Se estima que las reducciones arancelarias, que oscilan en valores promedio del 3-4%, aumentarían las exportaciones de productos basados en recursos naturales de los países en desarrollo a un 3%.

La conclusión de la ronda incluyó acuerdos sobre multifibras, sobre las barreras técnicas al comercio, sobre agricultura, propiedad intelectual y medidas de inversión.

continúa...

Finalmente, la Organización Mundial de Comercio (OMC, o WTO por sus siglas en inglés) fue ratificada en la reunión de Marrakech (Marruecos, 1994) y comenzó a funcionar en 1995. Se espera un período de transición donde coexistirán el GATT y la OMC, y se implementarán los acuerdos de la Ronda Uruguay, buscándose completar los temas pendientes. Se estima que los derechos arancelarios de los países industrializados se reducirán.

La OMC funcionará con un consejo general de todos los miembros, con el agregado de una reunión ministerial bienal para asegurar una toma de decisiones más rápida. Otros cambios significativos se refieren a los informes de las comisiones de trabajo independientes, que serán automáticamente adoptados si no existiese consenso para rechazarlos; la instalación de un órgano permanente de apelaciones con veredictos definitivos y obligatorios; la aceptación de compensaciones a sanciones comerciales para los infractores; y la instalación de límites de tiempo en todas las negociaciones para dar mayor rapidez a todo el mecanismo.

La expansión de los alcances del GATT, promovida por los países industrializados, a medidas sobre inversión (conocidas como TRIMs por sus siglas en inglés: *medidas de inversión relacionadas con el comercio*), y a medidas relativas a la propiedad intelectual (englobadas en los llamados TRIPs por sus siglas en inglés: *derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio*), poseen a su vez repercusiones sociales y ambientales, especialmente ligadas a la propiedad sobre recursos biológicos (que se verán más adelante).

La última ronda del GATT tuvo además la particularidad de incluir negociaciones para dar nacimiento a una nueva institución a nivel internacional: la Organización Mundial del Comercio (OMC). Con la finalidad de regular el comercio mundial bajo un esquema más ágil, pero más fuerte (ver recuadro), la OMC ha tomado con mayor seriedad la temática ambiental.

En este sentido en su seno se emitió una decisión específica (Marrakech, 1994) donde se señalaba la necesidad de abordar las relaciones entre las

medidas comerciales y las ambientales para promover un desarrollo sostenido y se apuntó a la necesidad de hacer recomendaciones sobre las prácticas comerciales "compatibles con el carácter abierto, equitativo y no discriminatorio del sistema" y la necesidad de buscar interacciones positivas con las medidas ambientales, evitar las medidas comerciales proteccionistas bajo pretextos ambientales, y ejercer la vigilancia de las medidas ambientales que tuvieran repercusiones comerciales.

Como respuesta a la declaración, se estableció un comité provisorio (bajo la presidencia del embajador Luiz F. Lampreia de Brasil), que dió paso, a inicios de 1995, al establecimiento del comité definitivo, presidido por el embajador Juan C. Sánchez (Argentina) (OMC, 1995b).

Tanto el subcomité preparatorio como el comité realizaron una serie de reuniones donde abordaron diversos temas ambientales, atendiendo un mandato amplio y genérico (ver el recuadro siguiente). Se destacan las discusiones sobre las articulaciones con otros convenios internacionales en materia ambiental (las que son más que ambiguas), las repercusiones de los impuestos y otras cargas de las políticas ambientales sobre las medidas comerciales, las protecciones comerciales encubiertas bajo medidas ambientales, la incorporación de los costos ambientales en los precios, etc. Un punto particularmente álgido fueron las discusiones sobre los derechos de propiedad intelectual en recursos biológicos.

No todos los productos comercializables están regulados en el marco del GATT. Existen organizaciones para productos específicos (los países latinoamericanos participan en las siguientes: el café, OIC; el cacao, OICc; cobre, CIPEC; petróleo, OPEP; estaño APPE; hierro, APEF; tungsteno, APETP; azúcar, ALAyCEA; banana, UPEB).

Finalmente, por fuera de la estructura del GATT/OMC, se encuentra la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD por sus siglas en inglés). Estas conferencias fueron los foros privilegiados por los países del Tercer Mundo para considerar los impactos de las políticas comerciales y buscar salidas alternativas. Creadas en la década del 60, las conferencias buscaban *cambiar* las relaciones comerciales, con

frecuentes llamados a relaciones más equitativas y justas. Bajo esa perspectiva, las conferencias siempre fueron vistas con recelo por los países industrializados, los que volcaban su poder de negociación en el GATT. La 9a. conferencia se desarrolla en 1996 y considera como sus ejes principales de discusión la pobreza, la desigualdad y la destrucción ambiental.

LA OMC Y EL MEDIO AMBIENTE

En el establecimiento del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC, ratificado en Marrakech (1994), se siguieron las recomendaciones del informe del Embajador Ukawa (1994), y se estableció como mandato abordar los siguientes temas iniciales (OMC, 1995b):

"la relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y las medidas comerciales adoptadas con fines ambientales, con inclusión de las adoptadas en aplicación de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente; la relación entre las políticas ambientales relacionadas con el comercio y las medidas ambientales que tengan efectos comerciales significativos, y las disposiciones del sistema multilateral de comercio; la relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y a) las cargas e impuestos aplicados con fines ambientales, b) las prescripciones aplicadas con fines ambientales a los productos con inclusión de normas y reglamentos técnicos y prescripciones en materia de envase y embalaje, etiquetado y reciclado; las disposiciones del sistema multilateral de comercio con respecto a la transparencia de las medidas comerciales utilizadas con fines ambientales y las medidas y prescripciones ambientales que tienen efectos comerciales significativos; la relación entre los mecanismos de solución de diferencias del sistema multilateral de comercio y los previstos en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente; el efecto de las medidas ambientales en el acceso a los mercados, especialmente en lo relativo a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, y los beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio; la cuestión de la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen."

En los últimos años la UNCTAD ha seguido presionando por un trato más justo en los términos de intercambio comercial, en particular por la reducción de las barreras comerciales en el norte. Sus aproximaciones ambientales, sin embargo, comparten con otras corrientes la insistencia en vincular la conservación al crecimiento económico y en evitar aquellas medidas ecológicas que puedan ser barreras comerciales (UNCTAD, 1993).

Tabla 3: Convenios internacionales referidos al ambiente en los países del Cono Sur.

	Arg.	Bol.	Bras.	Chil.	Parag.	Urug.
Convención Panamericana	+	+	+	+	+	+
Convención de Ramsar	+	+	+	+	+	+
CITES	+	+	+	+	+	+
Convenio de los Océanos	+	+	+	+	+	+
Protocolo Depleción Ozono ^a	+	-	+	+	-	+
Desechos peligrosos ^b	+	+	-	+	-	+
Convención Biodiversidad	+	+	+	+	-	+
Convención Cambio Climático	+	+	+	+	+	+

+ Parte contratante o signataria; a, Protocolo de Montreal; b, Convención de Basilea; datos del WRI (1994).

También existen muchos otros convenios que están dedicados específicamente o relacionados al comercio en recursos naturales. En este caso pueden destacarse algunos de los más importantes:

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES), regula el comercio en especies de animales o plantas (o sus productos) amenazadas de extinción. Está en vigor desde 1975 y maneja

tres listas de especies (conocidas como apéndices) que poseen distintos niveles de regulación comercial. En el Apéndice 1 se enumeran las especies en peligro de extinción, que poseen una prohibición total de comercialización. En el Apéndice 2, se listan aquellas que podrían estar amenazadas, de donde se obliga a los países a reglamentar su comercio por medio de cuotas o permisos especiales. En el Apéndice 3 se incluyen especies para las cuales algún país ha introducido regulaciones propias. Es un convenio importante, en particular para América Latina, que exporta monos, pieles de felinos, cotorras y papagayos, pieles de reptiles, etc.

Se han acordado otros convenios específicos para ciertas especies, como por ejemplo, la Convención Internacional de Regulación de la Caza de Ballenas; diversos mecanismos para el manejo de pesquerías, etc.

Uno de los convenios más recientes e importantes es la Convención de Biodiversidad (CB); ha sido el resultado de un largo proceso de negociación. Su versión final fue firmada por unos 100 gobiernos en Río de Janeiro, durante la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo en 1992. Entró en vigor con la 30^a ratificación (realizada por Mongolia en 1993), por lo que es efectiva desde el 29 de diciembre de 1993.

La convención está integrada por 42 artículos, más dos anexos, uno sobre la identificación y seguimiento, y el otro, sobre el arbitraje. Sus objetivos primarios son "la conservación de la diversidad biológica, la utilización sostenible de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos". Presenta la particularidad que dedica una gran proporción de sus artículos y sus preocupaciones, a la biotecnología y a los recursos genéticos. Consecuentemente, plantea la necesidad de explorar sus relaciones con las normas del GATT/OMC y otros acuerdos, como UPOV.

Otros convenios apuntan a la protección de áreas naturales. Incluyen la "Convención sobre las tierras húmedas de importancia internacional" (más conocida como "Convención de Ramsar"); la Convención para la protección de sitios del Patrimonio Mundial; la Convención Panamericana de

Preservación de la Naturaleza; la Convención de Conservación de los Recursos Antárticos; la Convención para la Conservación de las Especies Silvestres Migratorias; el programa del "Hombre y la Biósfera" (MAB) de la UNESCO que engloba a las reservas de biósfera, etc.

Finalmente, otros convenios buscan regular y controlar los niveles de contaminación. Tal es el caso del Protocolo de Montreal, redactado en 1989 y revisado en 1990. Su objetivo es la eliminación gradual de la producción y consumo de sustancias que dañan la capa de ozono. Se espera alcanzar esto en el año 2000 para los países desarrollados, y el 2010 para los países en desarrollo. Es un convenio con medidas originales que alcanzan aún a los países no firmantes, tales como la prohibición de importaciones de estas sustancias desde países no signatarios del acuerdo (desde 1990), y la prohibición de exportaciones hacia los no signatarios, desde 1993.

El Convenio de Basilea apunta a controlar los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. El objetivo es el control del comercio en esos productos, incluyendo regulaciones sobre qué tipo de productos son importados por cada país. Se buscan medidas como la disponibilidad de información sobre los embarques, el consentimiento del país importador, el transporte adecuado, la eliminación o almacenamiento adecuado, etc.

Otro tratado internacional que debe ser mencionado es el de la UPOV (Unión para la Protección de las Nuevas Obtenciones Vegetales), firmado inicialmente en París (1961) y modificado en 1972 y 1978. El convenio está orientado a la protección de los fitomejoradores, bajo el cual se otorgan títulos de Obtención Vegetal. El propósito original era proteger e incentivar a los agricultores de los países industrializados. Se protegen las variedades de plantas que se encuentran bajo cultivo, *independientemente* del origen de la variedad inicial, y también cubre al *descubrimiento* de nuevas variedades.

La UPOV es vista como un convenio importante por aquellos países que poseen una media o baja biodiversidad y que realizan mejoras sobre variedades extranjeras. Ese convenio les permitiría proteger las variedades que desarrollan sus propios agricultores.

Las relaciones entre estos últimos convenios con el GATT casi no han sido estudiadas, y constituyen muchas de las preguntas que están actualmente abiertas. Por ejemplo, ¿Cómo se relaciona el GATT con CITES?; en caso de conflicto, ¿cuál de éstos prevalece?. Por ejemplo, desde el GATT se ha criticado a CITES, aludiendo a la necesidad de flexibilizar el comercio del marfil de elefantes.

Biodiversidad: protección o propiedad

La Convención de Biodiversidad (CB) merece un comentario con mayor profundidad, dado su propósito conservacionista. La CB es un acuerdo de particular relevancia para los países del Sur, ya que ellos son depositarios de la mayor biodiversidad del planeta. Estos países entablaron fuertes polémicas con los del Norte, quienes querían el acceso más libre posible a sus recursos. Eso tornó el proceso de negociación conflictivo y controvertido.

No puede ignorarse el hecho de que un puñado de países (Brasil, Colombia, Ecuador, Perú, México, Zaire, Madagascar, Australia, China, India, Indonesia y Malasia) poseen del 60% al 70% de la biodiversidad total del mundo (véase por ejemplo a McNeely et al., 1990). También debe recordarse que ha existido una larga tradición de extraer biodiversidad de las regiones del Sur por parte de centros, compañías y gobiernos del Norte.

El caso extremo en esta controversia fue la oposición de los EE.UU. - el único país que no la firmó en Rio de Janeiro. El entonces presidente G. Bush sostenía que la convención socavaba la aplicación de patentes y amenazaba a su industria farmacéutica. Precisamente por esa razón -el valor económico- es que la administración Clinton ratificó el convenio.

Por su lado, varios gobiernos del Sur restringen su concepción de conservación de la biodiversidad como un medio para obtener dinero; por medio de la convención insisten en pedir dinero y más dinero, tecnología y más tecnología, quedando pendientes las preguntas de si esos fondos son usados correctamente o si efectivamente contribuyen a solucionar sus

problemas. Estos países están en gran medida atrapados en una visión del desarrollo sustentable que sigue apostando al crecimiento económico como única meta, donde la biotecnología es un componente más en ese proceso y la conservación queda relegada a un segundo plano.

La CB posee diversos aspectos que son positivos. Se destaca particularmente por ser el primer convenio internacional específicamente dedicado a la conservación de la biodiversidad. La CB expresa una trinidad de objetivos que vinculan la conservación con el uso sustentable y la participación de los beneficiarios. Es particularmente positivo el propósito de que esa participación de los beneficios sea "justa y equitativa".

La CB señala la necesidad de vincular las políticas de desarrollo con las de conservación. Además se atribuyen diversas responsabilidades a los Estados, sobre la determinación de las políticas de conservación y la explotación de los recursos, en particular sobre su uso sustentable y sobre la regulación en el acceso a los recursos genéticos. En este último aspecto, la CB señala que los Estados tienen "derechos soberanos", con la facultad de "regular el acceso a los recursos genéticos", y éstos estarán sometidos a su "legislación nacional", con su acceso sujeto a formas de negociación entre los países.

La CB enfatiza las medidas de conservación *in situ*. Las medidas de conservación clásicamente se dividen en aquellas que se realizan en el sitio propio de las especies y ecosistemas silvestres (*in situ*), y las que tienen lugar tras el desplazamiento de los individuos a otra localización, como por ejemplo un zoológico o un jardín botánico (*ex situ*). Es evidente de que las medidas *ex situ* son un paliativo con serias limitaciones, aunque cumplen un papel importante, ya que han permitido rescatar a especies de una extinción segura, reproducirlas en cautiverio y luego reintroducirlas a su medio natural. Sin embargo, su utilidad tampoco puede exagerarse. Son procedimientos orientados a una sola especie, con serias limitaciones en cuanto al manejo de la variabilidad genética y altos riesgos de incertidumbre.

La CB enfatiza la conservación *in situ*, una orientación sin duda acertada que señala el uso de medidas *ex situ* bajo ciertas condiciones. Los bancos de germoplasma corresponden a medidas *ex situ* y quedan en un segundo plano, ante lo cual ya se han planteado diversas protestas (por ej. Ayad, 1994).

A diferencia de otros tratados, la CB reconoce el conocimiento local, indígena o campesino. Este acervo de conocimientos es muy rico y en muchos casos ha mediado prácticas tradicionales que mantienen o aumentan la diversidad de plantas bajo cultivo, o ha dado pistas para descubrir variedades útiles por sus propiedades farmacológicas. Por ello es importante que el convenio reconozca esta importancia y requiera del consentimiento de esas personas para usar su saber³.

Finalmente, entre los aspectos positivos, la convención pone en el tapete el papel de la tecnología, en especial la biotecnología, en el tema del manejo de los recursos genéticos. Asimismo, se considera la necesidad de un convenio en seguridad ambiental, especialmente referido a biotecnología, en un protocolo distinto.

Sin embargo, también deben señalarse varios aspectos negativos y debilidades en la CB. En primer lugar, debe alertarse sobre una ambigüedad entre el objetivo de la conservación y el uso sustentable y el principio referido a la explotación de esos recursos (arts. 1 y 3), que tiñe todo el convenio. Este último aspecto abre las puertas al uso depredador de la biodiversidad. Debe señalarse que a los efectos de la protección de los recursos naturales, no es importante si la depredación la realiza un estado, sea del norte o del sur, o una empresa privada, sea transnacional o local. Este aspecto básico no es adecuadamente abordado en la convención y esta ambigüedad abre las puertas a actividades con consecuencias negativas.

Otra gran limitante de la CB es su énfasis en los aspectos biotecnológicos y al nivel de la diversidad genética. Recuérdese que la biodiversidad tiene otros dos componentes, y que tanto el nivel de las especies, y en particular el de los ecosistemas, no son tratados con igual profundidad.

La CB legitima que la tecnología, incluyendo a la biotecnología, es esencial para la conservación y uso sustentable de la biodiversidad. Este es un aspecto debatible. Sin dejar de reconocer que la tecnología en general y la biotecnología en particular, pueden desempeñar un papel en la conservación, debe señalarse que muchas otras disciplinas son tanto o más importantes.

Asimismo, el convenio enfatiza los usos comerciales de la biotecnología, donde se pueden patentar tanto sus procedimientos como los productos resultantes. Este mismo acento da por excluido la búsqueda y fortalecimiento de tecnologías alternativas que parten de las prácticas tradicionales de manejo de la biodiversidad, tales como las que son comunes en las comunidades campesinas e indígenas.

Existe un terreno de relaciones complejas con los acuerdos TRIPs sobre propiedad intelectual aprobados en el marco del GATT. En esta misma línea, los países latinoamericanos están cambiando sus legislaciones nacionales y los convenios regionales, para permitir el uso de derechos de propiedad sobre los recursos biológicos⁴. El problema es que las variedades comunes, de uso corriente por los campesinos, pueden terminar en manos de compañías transnacionales, que pueden extender y acentuar su dominio sobre el comercio mundial de recursos biológicos, y desde allí sobre sectores como el agropecuario, farmacéutico, etc.

De cualquier manera, la tendencia mayoritaria es patentar aquello derivado del procesamiento biotecnológico, para poder protegerlo. El material de uso tradicional por campesinos o indígenas es mucho más difícil de patentar ya que, aunque reconocido, no constituyen "invenciones" o "descubrimientos" en un sentido "occidental" de la palabra. En este caso, y contrastando con otras secciones del texto, la CB minimiza el papel de las comunidades locales, estableciendo un conflicto con los derechos de los campesinos.

De una forma u otra, este proceso regularmente desencadena un aumento en la dependencia de los campesinos, su mayor endeudamiento, la mayor dependencia de sus países, y una contribución a los procesos de privatización del conocimiento. Es por esta razón que la CB corre el peligro en quedar atrapada como un convenio subsidiario del GATT. La CB tampoco ofrece

mecanismos seguros para que los países originarios de los recursos reciban de vuelta los beneficios que se obtuvieran de sus aportes, tanto a nivel de las comunidades locales como al de los gobiernos.

Otro aspecto negativo de la CB es que la situación de los bancos de germoplasma ha sido excluida. Existen 127 colecciones de material genético, de las cuales sólo 17 están en los países del sur. El papel de esos bancos sigue siendo incierto en el marco de la convención, a pesar de que ya existen allí importantes reservas biológicas desde donde pueden nutrirse las compañías, para luego patentar variedades. De esta manera, se pueden saltar el mecanismo de negociación que se exige frente a un país y los pagos correspondientes. Actualmente existe una red que nuclea a los 18 principales centros sobre investigación agrícola, muchos de los cuales poseen amplias colecciones, incluyendo las pocas que están en el sur. Esta red cobijada por el CGIAR (Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional), posee una secretaría que funciona en el Banco Mundial e integra también unos 40 donantes, tanto públicos como privados. Entre estos centros, se encuentran en América Latina el CIAT (Centro Internacional en Agricultura Tropical, Cali, Colombia), el CIP (Centro Internacional de la Papa, Lima, Perú) y el CIMMYT (Centro Internacional para el Mejoramiento del Maíz y Trigo, El Batán, México)⁵.

Es mucho más claro el papel de estos bancos para la industria agroalimenticia que para la conservación de la biodiversidad y han existido reportes recientes que abren muchas dudas sobre su efectividad para la conservación, donde los énfasis en los procedimientos *in situ* deben seguir siendo los prioritarios.

Derechos de propiedad intelectual sobre plantas y animales

Las actuales discusiones sobre comercio incluyen la consideración de diversas formas de propiedad sobre plantas y animales, tanto a nivel específico como a nivel de sus variedades genéticas. Estas discusiones apuntan a legalizar y regular la apropiación del material biológico⁶. Lo paradójico de las actuales discusiones es que los mecanismos en uso y los

que se proponen sirven a la apropiación del material genético latinoamericano para que luego, tras su procesamiento por compañías extraregionales, sea vendido de nuevo a estos países, con diversos sobrepuestos atendiendo a esos derechos de exclusividad.

En particular, los EE.UU. buscan ampliar la regulación de este sector, especialmente por medio de los TRIPs en el marco del GATT. Los EE.UU. consideran que una inadecuada protección de los derechos de propiedad intelectual es una barrera no arancelaria al comercio y pide que el GATT regule esto. A partir de diversas encuestas llevadas a cabo en los EE.UU. se estima en 23 mil millones de dólares las pérdidas por una mala protección de estos derechos (involucrándose en América Latina especialmente a Brasil, México y Argentina). Todos estos datos son muy discutibles en tanto se basan en la información que brindan las propias empresas y que pueden ser exagerados. Por otro lado, un estudio reciente demuestra que las patentes son medios efectivos de protección únicamente en la industria química y farmacéutica. Si las patentes no son tan útiles, cabe preguntarse, como lo hace Corea (1989), por que EE.UU. insiste tanto en el tema. Se debe entonces considerar que esto sirve para otros fines (como por ejemplo, obtener licencias para el ingreso a mercados); ser consecuencia, en particular del sector farmacéutico que presiona al Intellectual Property Committee de los EE.UU.; o un intento de expansión de los controles más allá de las patentes, a cualquier forma de conocimiento o "know-how".

Los acuerdos de la Ronda Uruguay del GATT establecen que todos los países están obligados a otorgar alguna forma de derecho de propiedad sobre plantas y animales, sea por patentes o algún tipo de legislación *sui generis* y en el caso de los microorganismos deberán ser patentes. Estos temas están regulados por los TRIPs del GATT y quedarían bajo control de la OMC. La UPOV está involucrada en el tema al otorgar derechos de obtentor a variedades de plantas. En la misma línea se encuentra el Compromiso sobre Recursos Fitogenéticos de la FAO. De la misma manera, la Convención de Biodiversidad también está involucrada, pero con un esquema más abierto, que descansa más en la protección *sui generis*. Finalmente, la Organización Mundial de la Propiedad

Intelectual (OMPI) de la UNESCO también puede otorgar certificados de invención.

Como se observa, el panorama es complejo y conflictivo. Existe una particular preocupación por los conflictos que puedan suceder entre los TRIPs y la Convención de Biodiversidad. Para buscar soluciones a esto se ha instalado un mecanismo de diálogo entre las dos instituciones (OMC, 1995c). Es interesante destacar que en realidad se puede estar apelando al GATT para manejar este tema, porque éste brinda un marco mucho más efectivo para las sanciones disciplinarias.

Hasta la aprobación de la CB y de los TRIPs, la perspectiva tradicional sobre la propiedad de los recursos genéticos seguía la postura de que eran "propiedad de la humanidad" y, por lo tanto, de "acceso libre" a todos los países y sus compañías. Esta era una posición sustentada por los países industrializados y diversas empresas, que era recogida en diversos documentos internacionales. Por ejemplo la FAO en su Compromiso Internacional sobre Recursos Fitogenéticos (1983) apoyó el acceso libre a las variedades salvajes y las mejoradas, consideradas como de "herencia común de la humanidad".

Este último aspecto fue objetado por los países industrializados y se apeló a un doble estándar, donde las variedades mejoradas no son patrimonio global. Estas presiones determinaron que en 1989 la FAO aprobara una resolución donde reconoce derechos de propiedad del tipo contemplados en el UPOV, aclarando que el libre acceso no es un acceso gratuito. El UPOV (en su primera versión de 1961) da derechos de propiedad a los criadores de plantas sobre sus variedades mejoradas. Sin embargo, el material básico para desarrollar esas variedades era conseguido libremente, a partir del principio de que los recursos biológicos eran patrimonio de la humanidad.

También existieron críticas desde organizaciones ambientalistas y campesinas, en el entendido de que debían asegurarse los derechos de propiedad, pero en este caso de los gobiernos del Sur o de sus organizaciones campesinas o indígenas. Por su parte los países industrializados también criticaban un

sistema de acceso libre y buscaban, por el contrario, sistemas de patentamiento, lo que aseguraría su comercio en los derivados biológicos.

Más recientemente, la CB sostiene que los Estados "tienen el derecho soberano de explotar sus propios recursos en aplicación de su propia política ambiental" y la "facultad de regular el acceso a los recursos genéticos", "sometido a su legislación nacional". Si los recursos biológicos son patrimonio común, esto implica un libre acceso. Si por el contrario, se aceptan derechos en exclusividad se requerirán de patentes. La convención permite ese extremo, legitimando los derechos de propiedad intelectual como *parte* de la conservación.

Este hecho se expresa con cierta ambigüedad, al señalar que su aplicación no debe oponerse a la conservación. La convención vincula la propiedad con el uso sustentable de los recursos, como una relación de necesidad, donde no es posible un uso sustentable sin la propiedad, lo que es obviamente, al menos, discutible. De hecho, existen muchos ejemplos de manejo conservacionista y sustentable de los recursos naturales, bajo sistemas que no pasan por los derechos de propiedad. Más allá de esto, el ampararse en el derecho internacional significa a su vez legitimar esos derechos de propiedad tal como aparecen en otros convenios, especialmente UPOV y GATT. Precisamente el GATT es mucho más enérgico en esta materia y los TRIPs rechazan los procedimientos de libre acceso, exigiendo formas de propiedad.

Esta tendencia abre las puertas a poseer patentes, títulos de propiedad o de uso exclusivo sobre plantas, animales o sus partes. Si una persona o compañía posee títulos de ese tipo, por ejemplo sobre una variedad de planta, la puede comercializar y obtener una cierta ganancia extra por esa exclusividad. Para aquellas plantas y animales que son de importancia comercial porque corresponden a variedades cultivadas o criadas, o son el origen de sustancias químicas de valor médico, farmacéutico, industrial, etc., el poseer derechos de comercialización en exclusividad se convierte en un negocio potencialmente millonario.

Pero además existe un problema de seguridad nacional asociado, que se relaciona con los cultivos que son la base de la dieta humana. Para los países industrializados que igualmente mantienen un importante sector agropecuario, es fundamental poder acceder a cepas salvajes de esos cultivos. Ello se debe a que la variedad de los cultivares desciende con el tiempo y se van perdiendo caracteres de resistencia a enfermedades, vigor de crecimiento, tolerancia alimenticia, etc. Así, con el tiempo, las plantas que se cultivan se vuelven más frágiles y menos productivas. Para retomar los viejos niveles de productividad se deben realizar cruces periódicos con las variedades silvestres. Además, cuando aparecen enfermedades nuevas, es en esas variedades salvajes donde se pueden encontrar atributos de resistencia. Sólo en Estados Unidos se estima que el plasma germinal proveniente del extranjero representa más de 10 mil millones de dólares en la producción anual de soja y maíz⁷.

Otro tanto sucede con las variedades que desembocan en productos utilizados en la industria química y farmacéutica. Las Naciones Unidas han estimado que el valor de las plantas medicinales del sur que son utilizadas por la industria farmacéutica alcanza los 32 mil millones de dólares al año⁸.

Peró como se explicó antes, la mayor parte de los centros de origen de esas plantas y animales no están en los países industrializados, sino en el sur. América Latina y el Caribe es el asiento de las variedades silvestres de muchas plantas de gran importancia comercial (Tabla 1). Para varios países la apropiación y control de esos recursos genéticos es un problema comercial y de seguridad nacional de su sector alimentario.

Si se expandiera el control sobre la propiedad intelectual, por ejemplo, en el marco del GATT, para los países latinoamericanos, esto significaría la posibilidad de perder el control sobre nuestras propias riquezas genéticas latinoamericanas; limitaría el acceso a la biotecnología; aumentaría los beneficios para las corporaciones biotecnológicas asentadas en los países desarrollados (debe tenerse presente que esto no permitirá transferencia de tecnología sino simplemente una exportación); aumentaría la transferencia de divisas al Norte por pago de derechos sobre las patentes; los productos

se podrían vender discriminadamente; y continuaría la imposibilidad de participar en la regulación de los precios; etc. (véase el estudio de Solleiro y Arriaga, 1990). La posibilidad es cierta, en tanto de las patentes otorgadas en América Latina, un 89% está en manos de propietarios no residentes y sólo el 11% en residentes (Hobbelink, 1992).

De convertirse en realidad esta regulación en el marco del GATT, las legislaciones latinoamericanas sobre la materia serían subsidiarias al acuerdo de aranceles y comercio. Los intentos existen y son enérgicos. Por ejemplo, la empresa W.R. Grace ha intentado patentar una variedad de soja transgénica, lo que tendría implicancias comerciales enormes, en tanto el cultivo de esa especie mueve unos 27 mil millones de dólares por año.

Sin embargo, la posibilidad de patentar las formas de vida es incierta. Una importante corriente de opinión está creciendo en contra de ese extremo. Como respuesta, el Parlamento Europeo en marzo de 1995, rechazó el patentamiento de la vida; los parlamentos de Austria, Dinamarca, Italia, Luxemburgo y España han presentado reservas en esa materia. En febrero de 1995, la Oficina Europea de Patentes acogió un reclamo de Greenpeace Internacional contra las patentes de una hierba resistente genéticamente a herbicidas, de donde **sólo** se protegerían los genes manipulados biotecnológicamente pero no **toda** la planta (Grain, 1995). Meses más tarde, en septiembre, distintas organizaciones civiles presentaron una demanda contra la Oficina de Patentes y Marcas de los E.UU. por la revocación de una patente otorgada a un plaguicida extraído de un árbol, en la base de que se estaba apropiando de un proceso biológico que ya usaban artesanalmente millones de agricultores en la India (Khor, 1995). De alguna manera, estos procedimientos están otorgando derechos de propiedad sobre conocimientos que ya poseen los campesinos.

En efecto, existe el peligro de que las variedades usadas tradicionalmente por campesinos e indígenas, en algunos casos por miles de años, puedan ser patentadas por centros de investigación o compañías comerciales. Esto ha obligado a considerar en países del sur, medidas tales como "volver" a "descubrir" variedades para poder protegerlas legalmente. Este tipo de

mecanismos ofrece serias limitaciones, en tanto las que eran prácticas consuetudinarias pasan a ser derechos o privilegios (Caillaux, 1994).

Más allá del papel de los Estados, debe advertirse el papel directo de las empresas privadas. La recolección directa de material genético, con o sin permiso (*biopiratería*) sigue siendo otra de las fuentes principales para acceder a los recursos biológicos. Es extremadamente difícil de controlar. El comercio internacional en recursos biológicos irá en aumento y cada vez más se asimila a una actividad financiera. Un caso ilustrativo es el surgimiento de "brokers" internacionales para la obtención de materiales genéticos⁹. Convenios como la CB establecen obligaciones entre los Estados, pero no entre éstos y las compañías privadas. De esta manera, uno de los principales actores en la apropiación de los recursos biológicos queda fuera de la discusión.

Protagonistas

En los procesos que ligan el comercio y el ambiente participan diversos protagonistas. Su identificación es imprescindible para reconocer las instituciones y organizaciones involucradas, cuáles son sus lógicas de razonamientos y objetivos invocados, y cómo se articulan unas con otras. Una identificación preliminar permite reconocer algunos de los actores.

Los *ejecutivos de las empresas transnacionales*, especialmente aquellas relacionadas con el sector agropecuario, agroindustrial y farmacéutico, son los más visibles. Poseen sus propios intereses, que no necesariamente corresponden con los de un país, sea éste desarrollado o en desarrollo. Buscan ganancias para sus compañías y por lo tanto favorecerán las áreas donde la mano de obra sea más barata y segura, el acceso a las materias primas fácil y barato y existan mínimas reglamentaciones ambientales. No debe olvidarse que estas empresas están inmersas en un ambiente de intensa competitividad.

La importancia de las empresas transnacionales se explica al observarse que el 70% del comercio internacional está en sus manos. El 40% del comercio

en mercancías está en manos de solamente 350 empresas. El papel clave lo desempeñan las grandes compañías, muchas de las cuales poseen productos mayores a los de varios países.

Los *políticos del gobierno de los países en desarrollo*, en nuestro caso, de cualquier país de América Latina, son dependientes de éxitos en el corto plazo, o de la reducción de los fracasos. En la mayoría de los países depende de votaciones periódicas pero también del apoyo sostenido de los sectores de élite durante todo su período; casi todos los países enfrentan situaciones de crisis extensas; son extremadamente dependientes de los técnicos, de aportes de capitales externos (como los que proveen las compañías transnacionales); y dan una consideración muy limitada del tema ambiental.

Los *políticos del gobierno de un país desarrollado*, responden a los propios intereses políticos domésticos de su país y en diverso grado a las influencias de las compañías asentadas en otras naciones; etc.

El *empresario local* de un país latinoamericano, que puede trabajar independientemente o como parte de una corporación extranjera, también se mueve desde una lógica desarrollista regida por las tasas de beneficio.

La experiencia reciente no sustenta la idea de que los gobiernos de nuestros países o las compañías latinoamericanas, pueden desempeñar un mejor papel en la protección del ambiente. De hecho, los gobiernos de los países del sur y muchas de las empresas del sur, han mostrado ser tan malas como sus homólogos del norte. Fernando Calderón sentencia que en América Latina el "*actor empresario (si es nacional, si es transnacional, poco importa para este análisis) ... tiene un comportamiento de tipo lobo, de tipo corporativo, ...*". Esto deja en claro la importancia de generar posturas de acciones alternativas.

Los grupos ciudadanos y populares, en especial los *obreros, campesinos e indígenas*, juegan papeles muy importantes y por lo general son olvidados. Los obreros son la base de muchas actividades de extracción de recursos

(por ejemplo, minas, petróleo, gas, etc.); los campesinos y pequeños agricultores son el sector mayoritario dedicado a la explotación agropecuaria tradicional y que más ha sido afectada por muchas de las medidas que se dan en el comercio internacional. Finalmente, los indígenas como ocupantes de los últimos retazos de áreas silvestres de América Latina, corren el riesgo de ser encerrados junto a ellas o expulsados.

Entre estos actores ciudadanos deben mencionarse especialmente los *ambientalistas*, en tanto han denunciado las consecuencias ambientales de las prácticas de desarrollo dominantes y también han participado en los intentos de mitigarlas o solucionarlas. En el tema comercio-ambiente existe la necesidad de un trabajo mucho más intenso de divulgación y difusión de esta temática, a veces considerada oscura y difícil de comprender. Por ello, es muy importante la participación decidida y vigorosa de los ambientalistas, tanto en la identificación de consecuencias ambientales negativas como en promover la reforma de las prácticas comerciales.

Es muy importante estudiar las relaciones que se dan entre estos actores de un modo inteligente, evitando los dogmatismos de buenos o malos, imperialistas o anti-imperialistas. Se debe reconocer su heterogeneidad y hasta las contradicciones que se pueden dar dentro de una misma categoría. Baste citar que una de las transnacionales más grandes del sector alimenticio es latinoamericana (Bunge y Born) o que en el GATT, el "grupo de Cairns" engloba a países pobres y ricos.

Existe evidencia de que los sectores empresariales de las compañías transnacionales están ejerciendo fuerte presión en algunos de los temas del comercio internacional. Cada recurso natural está controlado por 3 a 6 empresas transnacionales, lo que significa el 80% de los cultivos exportados. Actualmente, las grandes corporaciones parecen intentar diversas políticas de diversificación. Por ejemplo, las grandes del comercio de granos, Bunge y Born, Cargill y Ferruzzi se están expandiendo al comercio en oleaginosas, carnes, jugos, chocolate, café, etc. Aún más, ante la disponibilidad de muchas materias primas en los propios países desarrollados y que esos mismos mercados son los que originan sus mayores ganancias, muchas

empresas transnacionales pierden interés de permanecer en América Latina. Un ejemplo de esto lo dan dos grandes empresas transnacionales europeas (Nestlé y Unilever) que están priorizando ahora sus inversiones en los EE.UU. A pesar de esto, su presencia en nuestro continente sigue siendo determinante: entre las mil empresas de mayor tamaño, las extranjeras generan el 22% de las exportaciones totales de la región, y el 44% de las exportaciones de manufacturas. Los datos para algunos países señalan que gran parte de este comercio es intra-firma (ocurriendo entre las subsidiarias de un mismo conglomerado).

No se puede caer en la crítica fácil de sostener que sólo las corporaciones transnacionales representan "intereses foráneos" a ser combatidos. Se debe tener muy presente que en muchos casos actúan conjuntamente con empresarios locales y que esta tendencia aumentará con el tiempo. Bajo ese aspecto, es imprescindible comprender mejor al ejecutivo latinoamericano, atendiendo a sus intereses, la importancia que reviste el trabajo conjunto con capitales extranjeros, la posibilidad de manejar estas situaciones en beneficio de los países de la región, etc.

Pero también, se debe ver más lejos. Algunas medidas en el comercio internacional afectarán por igual ecosistemas y personas de países desarrollados y en desarrollo: frente a las corporaciones madereras, pueden caer tanto los bosques de la Amazonia, como los del Pacífico de los EE.UU.; o los pequeños agricultores, del Norte y del Sur, frente a las empresas transnacionales.

Científicos, asistencia científica y biotecnología

Asimismo, un actor clave que recién ahora se comienza a reconocer, es el de los *científicos*, especialmente los biotecnólogos, agrónomos, etc., que trabajan para las compañías que procesan el material genético y que son el sustento de la agroindustria y farmacéutica "de punta". Muchos de estos científicos son latinoamericanos.

Asimismo, la ayuda científica, que a primera vista resultaría favorable para nuestros países, puede en el futuro desembocar en fomentar los problemas ambientales ligados al comercio internacional. En efecto, está aumentando la ayuda científica dedicada a la investigación en biotecnología, donde los propios latinoamericanos son los que identifican, extraen el material genético y realizan su procesamiento primario, determinando sus potenciales utilidades. Un ejemplo de ello es la ayuda de la CEE a América Latina en este campo.

El Tercer Mundo es un escenario privilegiado en esto. El 75% de las variedades genéticas de uso comercial provienen de los países del Sur. América Latina se destaca por poseer las variedades salvajes del maíz, papa, camote, tomate, cacao, caucho, etc. A partir de esta riqueza se obtienen nuevas semillas, producidas por recombinación de ADN, que luego son vendidas de vuelta al Sur.

El comercio en semillas no es pequeño y ha sido evaluado en más de 150.000 millones de dólares en 1990. De la misma manera, el sector biotecnológico manejó en el mercado mundial más de 7 mil millones de dólares y sigue en crecimiento, en especial en el subsector agricultura.

Los productos biotecnológicamente generados también pueden competir con productos naturales de América Latina, desencadenando así otros problemas socioambientales. Por ejemplo, el azúcar de caña y remolacha, está siendo reemplazado por edulcorantes de bajas calorías, generados biotecnológicamente, lo que afectará el comercio internacional de esos productos y sus niveles de cultivo en la región.

También se está evidenciando una asociación entre los sectores biotecnológicos con las empresas que venden agrotóxicos. Como ejemplo se puede citar la primera patente de una planta de maíz resistente a herbicidas, que la posee una compañía en acuerdo con la American Cyanamid. Así, las corporaciones venden las semillas resistentes a un herbicida y también el herbicida. La biotecnología no significa necesariamente una reducción en el uso de agroquímicos, sino que, por el contrario, puede

alentar ese comercio en la región, incrementándose nuestros niveles de contaminación química.

Tendencias, como la expresada en la CB que vincula la biotecnología con la conservación, refuerzan mecanismos como el uso de derechos de propiedad sobre plantas y animales. Asimismo, esta corriente se inscribe en las que reducen la conservación a una forma de negocio, haciéndola parte de procesos económicos internacionales donde los objetivos de preservación quedan en segundo plano.

Notas

1. Se destacan los informes de la CEPAL "América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial" y "El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe" (1994b) donde se consideran aspectos ambientales; y algunos de los ensayos coeditados por el SELA y la UNCTAD (1995).
2. Sobre los temas ambientales y el GATT se recomiendan los aportes de ONU (1990), Ritchie (1990), Shrybman (1990), Arden-Clarke (1991), Petersmann (1991), Coote (1992), GATT (1992), y Runnalls y Cosby (1992).
3. Por ejemplo, en el art 8(j) se señala que se "respetará, preservará y mantendrá los conocimientos, las innovaciones y las prácticas de las comunidades indígenas y locales que entrañen estilos tradicionales de vida pertinentes para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica y promoverá su aplicación más amplia"; y el art. 10(c) señala que se "protegerá y alentará la utilización consuetudinaria de los recursos biológicos, de conformidad con las prácticas culturales tradicionales".
4. Un ejemplo particularmente dramático se ha dado en el Pacto Andino, donde se aprobaron las decisiones 344 y 345 sobre patentes y obtenciones de variedades vegetales, las que en la normativa anterior no podían ser patentadas.

5. Existe un conflicto con el Banco Mundial por sus intentos de controlar las colecciones de germoplasma de esos centros internacionales de investigación agrícola, y por su bloqueo de un acuerdo CGIAR-FAO (Grain, 1994a,b). Sobre el papel de esas colecciones veáse también a Blixt (1994) y Ayad (1994).
6. Una bibliografía básica sobre el tema incluye a Hobbelink (1992), Caillaux (1994), Nijar y Ling (1994), Cameron y Makuch (1995), Crucible Group (1995), OMC (1995c) y WTO (1996).
7. Tercer Mundo Económico 75: 2-5, 1995.
8. Tercer Mundo Económico 75: 2-5, 1995.
9. Biotics Ltd es una compañía del Reino Unido que funciona como un "broker" internacional en ciencia y biotecnología, y que comercia muestras de plantas del Tercer Mundo, actuando como intermediario vendiendo ese material a compañías comerciales. Biotics recibe una regalía del 1 al 3% de las ganancias netas que se pudieran obtener sobre las muestras que aportó, reinvertiendo estos beneficios en proyectos de conservación en países del sur, y en la propia compañía. Veáse Thomas et al. (1994).

Capítulo IV:
Naturaleza en Venta

La venta de los recursos naturales

En América Latina, el proteccionismo se ha convertido en un concepto viejo y criticado, defendiéndose en cambio una política de liberalización y desregulación. La mayor parte de las políticas siguen una perspectiva ricardiana de buscar su inserción en el mundo por medio de ventajas comparativas. Pese al tiempo transcurrido, la principal ventaja comparativa de la región continúa siendo sus recursos naturales, sea por su comercialización explícita, como puede ser por la venta de minerales o alimentos, o bajo caminos más tortuosos, como la apropiación de los recursos genéticos.

Al haberse dismantelado las medidas de protección, nuevos sectores primarios o manufactureros apenas pueden asomar su cabeza en el escenario mundial y terminan quedando a merced de competidores extranjeros que disfrutaron en el pasado de la protección en sus países de origen, y que hoy incluso se cobijan en medidas de cobertura disfrazadas.

La debilidad de las economías nacionales, su necesidad de obtener inversiones y los servicios de deuda externa, que no se han resuelto satisfactoriamente, agravan esta tendencia a buscar las ventas "fáciles".

Por éstos y otros tantos factores, América Latina sigue exportando sobre todo recursos naturales. Más de un tercio de sus exportaciones corresponde a productos primarios. Si a ello se le suman los productos semi-manufacturados, el total supera la mitad del comercio exterior de la región (Tabla 4).

Sin embargo, el éxito de esta opción es incierto y riesgoso, tanto por sus impactos ambientales, como por su real efectividad en generar un progreso económico¹. Por un lado, se observa que en el período 1980 a 1990, el promedio general de los precios de los productos exportados ha caído al 72% de lo que valían en 1981. Entre 1986 y 1990 se registró la peor caída de precios para los productos básicos desde la postguerra. Los descensos más importantes se han dado en minerales (plata) y alimentos (azúcar, etc.).

Entre 1983 y 1992 han predominado las declinaciones en al menos 34 productos primarios no combustibles (siendo los casos extremos el cacao y el estaño, con caídas próximas al 15% promedio anual); en cambio, se han registrado ascensos únicamente en 9 productos (Fig. 7). En el mismo sentido, opera una alta inestabilidad en los precios. Por ejemplo, la variación anual promedio en el precio del azúcar ha sido del 37% (período 1980-1993); las oscilaciones superiores al 10% se han registrado en productos de importancia como el petróleo, café, harina de pescado, plomo, zinc, etc. Por cierto que los precios internacionales se deciden en los países del Norte (por ejemplo, el azúcar y el cacao en Londres; los cereales en Chicago; la soja en Rotterdam; etc.).

Tabla 4: Rubros y destinos de las exportaciones de América Latina

Composición de las exportaciones de América Latina (para 12 países) según su destino, en 1992. Los destinos A. Latina incluyen al Caribe, y la CEE al AELC (área europea de libre comercio). En porcentajes.
Fuente: CEPAL (1994a).

	Destinos				
	EE.UU.	Japón	A.Latina	CEE	Total
Productos primarios	39,9	48,5	25,4	44,0	36,4
Productos industrializados					
Semimanufacturas	21,8	37,4	24,2	34,6	28,2
Manufacturas	37,4	12,7	50,1	20,5	34,3

Para contrarrestar esta tendencia, los volúmenes exportados por los países latinoamericanos aumentan año a año, con lo cual también se incrementan los impactos ambientales, especialmente los asociados a la minería, petróleo, agricultura, ganadería y pesquerías. Entre 1980 y 1992, la región

expandió en un 87% el volumen exportado, a un ritmo promedio del 5.3% anual, mientras que el valor de las exportaciones creció por debajo, a un 43% (alcanzando un crecimiento del 3% anual).

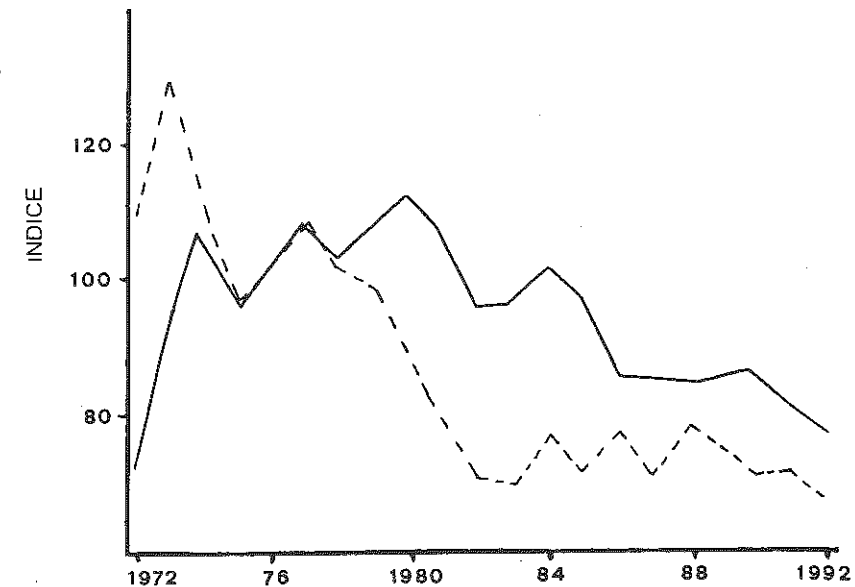


Fig. 7: Términos de intercambio de bienes en América Latina. Calculado a partir de un índice de base 100 para 1975-76; línea continua para el promedio continental y línea punteada para los países no exportadores de petróleo (Fuente: CEPAL, 1994b).

Este problema se agrava aún más porque la región exporta sobre todo productos primarios, que pertenecen al rubro que menos ha crecido en el mercado mundial durante los años 80, y donde más se sufren las barreras no arancelarias. En 1973, los productos primarios representaban el 38% del comercio mundial, mientras las manufacturas trepaban al 60%; en 1990, los primeros cayeron al 27% y éstas últimas subieron al 70% (CEPAL, 1994a).

A pesar de estos esfuerzos de aumentar los volúmenes exportados y diversificarlos, la participación de América Latina en el mercado mundial es pequeña y está en caída (representaba el 7.7% en 1960, en 1970 fue el 5.7% y ha descendido al 3.3% en 1988). Los países desarrollados, a pesar de su discurso "liberalizador", poseen una gran cuota de responsabilidad en esto. Por una parte, mantienen diversas medidas tendientes a regular y controlar los precios internacionales (tales como cuotas de importación/exportación, reservas, etc.), establecen barreras comerciales (especialmente las no arancelarias) y ellos mismos se han convertido en exportadoras de algunos productos básicos (especialmente Europa ha aumentado sus ventas de algunos productos básicos, tales como cereales, carnes y aceites) (Martner, 1992).

Recién en los últimos años ha comenzado a surgir evidencia sobre los problemas propios de estas políticas. Así, la CEPAL (1994b) advierte que en las exportaciones de la región hubieron *"algunos rubros dinámicos asociados a recursos naturales, tales como preparados de pescado, papeles, muebles, manufacturas de maderas, juguetes y preparados de frutas. En el mediano plazo, sin embargo, el crecimiento exportador intensivo en recursos naturales tiende a alcanzar un límite impuesto por el cambio tecnológico y por menores elasticidades-ingreso de la demanda. Asimismo, posibles barreras comerciales basadas en consideraciones ambientales tienden a afectar especialmente estos productos."*

Otro aspecto importante radica en que casi todo el comercio internacional latinoamericano es hacia afuera de la región. El comercio intraregional es muy pequeño (11.2% en 1988; 18% en 1991), (ver Tabla 4) de donde más del 80% se exporta fuera del continente y, en particular, a los EE.UU., alcanzando más de 1/3 del total. Sin embargo, debe advertirse que la situación es muy diferente entre algunos países. En el caso del cono sur, los países medianos a pequeños (Bolivia, Paraguay y Uruguay) exportan una proporción mucho más alta dentro de la región, con lo cual para ellos el proceso de integración tiene otros significados y potencialidades (Tabla 5).

Tabla 5: Destinos de las exportaciones regionales de los países del cono sur

Destinos de las exportaciones de los países del cono sur, dentro de América Latina y el Caribe, en 1990. En porcentajes de las exportaciones totales de cada país (Fuente: CEPAL, 1994b).

País origen	D e s t i n o s				
	MERCOSUR	Grupo Andino	MCCA	CARICOM	A. Latina y Caribe
Argentina	16,5	5,6	0,3	0,2	29,3
Bolivia	34,3	10,0	0,0	0,0	48,4
Brasil	7,3	3,8	0,4	0,3	16,5
Chile	9,3	5,0	0,4	0,0	15,5
Paraguay	35,2	2,5	0,1	2,0	46,7
Uruguay	35,4	1,6	0,1	0,1	40,7

Nuestros países dependen en gran medida de mantener esos flujos de exportación, los alientan y promueven, más allá de que no siempre son exitosos en promover el crecimiento económico y a pesar de los costos sociales y ambientales que están causando. Pero este cuadro también muestra que América Latina es muy sensible a lo que sucede en los mercados internacionales y su poder de negociación en ellos es muy pequeño. Se mueve al vaivén de vientos que no puede controlar.

En efecto, mientras en los países desarrollados, las políticas internas influyen mucho en fijar los precios internacionales, en América Latina sucede todo lo contrario: *son los precios internacionales los que influyen en reordenar y reestructurar las políticas internas.* Consecuentemente, esta relación comercial desigual está en el centro de las causas que desencadenan los impactos ambientales.

Por ello, no caben dudas que esta estrategia no significa ninguna bonanza para la región, ni siquiera hay evidencia que permita suponer que en el futuro sí lo haga. América Latina queda así atrapada en un modelo exportador, que sólo está aumentando su pobreza y la destrucción ambiental.

Los nuevos escenarios de integración, tanto a escala continental como internacional, pueden mejorar y hasta revertir esta situación, o pueden empeorarla. Como se ve en el caso de los países pequeños, el comercio regional podría permitir cierto "desenganche" de las condiciones mundiales; limitado en el sentido de que la dependencia se evidenciará a través de los grandes países. Es por ello que las estrategias de conjunto, donde se logren consensos entre grandes economías, como la argentina o brasileña, podría permitir a otros tantos explorar caminos alternativos. Pero además por diversas razones, esta liberalización comercial pone al tema ambiental en un primer plano. De la misma manera, aquí se evidencian oportunidades para mejorar las situaciones ecológicas nacionales o regionales, o bien para empeorarlas.

Hasta ahora parece haber prevalecido el segundo derrotero. Impelidos por la necesidad de exportar, los latinoamericanos siguen echando mano a sus recursos naturales. En aquellos casos donde la conservación del ambiente podría significar el aumento de costos o la reducción de las eficiencias, termina prevaleciendo una racionalidad economicista y se sacrifican los postulados ecológicos. A manera de ejemplo seguidamente se ilustran algunos casos particulares relacionados con los recursos genéticos, la agropecuaria y la integración física, junto a un estudio de caso para Chile. Sin pretender agotar la temática, el objetivo de este capítulo es ante todo ilustrativo.

Apropiación de los recursos genéticos

Este tema, presentado en capítulos anteriores, está cobrando creciente importancia en la región. En tanto América Latina alberga una porción

considerable de los recursos biológicos, incluyendo a varios de los cultivos alimentarios mundiales, no puede extrañar este hecho. Por ejemplo, el maíz, originario del sur de México y Centroamérica, es uno de los cultivos más eficientes en convertir la energía solar en alimento, pero es también uno de los más sensibles a las enfermedades. La obtención de variedades silvestres se torna fundamental para localizar atributos que brinden resistencia a esas enfermedades. Otro tanto sucede con los productos farmacéuticos: se calcula que para el año 2000, cerca de 47 mil millones de dólares de la industria farmacéutica del norte provendrán de los recursos genéticos de plantas medicinales del sur. La Fundación Internacional para el Avance Rural (RAFI) de Canadá, sostiene que si se evaluara el aporte de la biodiversidad del Tercer Mundo a un país como Estados Unidos, éste debería al sur más de 200 millones de dólares por regalías en agricultura y más de 5 mil millones por los productos farmacéuticos (Shiva, 1995).

La apropiación de los recursos genéticos de América Latina está en marcha. Una proporción significativa se deriva a los bancos de genes, que en su mayoría están en los países del norte. En efecto, los bancos ubicados en los países industrializados poseen el 68% de las semillas, el 85% de los recursos genéticos animales y el 86% de muestras de microorganismos, de los países del sur.

Otro conjunto de actividades está ligado a la apropiación directa de los recursos, en forma explícita, bajo distintos acuerdos con los gobiernos, empresas nacionales u organizaciones locales, o en forma encubierta. De esta manera, se realizan actividades de *bioprospección*, donde debe notarse el uso de un lenguaje más propio de la industria minera o petrolera que de los esfuerzos conservacionistas, o bien acciones de *biopiratería* por apropiación indebida.

Estas actividades están en marcha sobre todo en los países tropicales de América del Sur y en buena parte de América Central (Tabla 6). En muchos casos son mediadas por la apropiación del conocimiento tradicional de campesinos e indígenas. Su razón es fundamentalmente económica: el relevamiento del conocimiento local sobre plantas medicinales ya puede

orientar las acciones de recolección hacia especies bajo utilización medicinal, con lo cual se ahorra tiempo y dinero en una búsqueda a ciegas. Esto ha desembocado en formas de apropiación del conocimiento local, muchas veces de maneras tortuosas, y en la invasión de áreas de protección indígena.

Una medida extrema la ejemplifica el Instituto Nacional de Biodiversidad de Costa Rica, donde el gobierno cedió sus potestades sobre la biodiversidad nacional a una institución privada, la que ya realizó un contrato con una empresa farmacéutica (el caso es comentado en un próximo capítulo como un ejemplo de erosión política). Otro caso similar, donde participan socios locales, ha sido denunciado en Ecuador. Allí la transnacional farmacéutica estadounidense Pfizer realiza una joint-venture con dos socios locales - las fundaciones Trópica 2000 y Jatun Sacha - bajo la cual se comprarán parcelas de 100 ha, para obtener de ellas muestras de plantas (Raghavan, 1995).

Asimismo, algunas fundaciones científicas en realidad se convierten en intermediarios para la apropiación biológica. Por ejemplo, el presidente de la Fundación para la Etnobiología (Oxford, Inglaterra), Conrad Gorinsky registró ante la Oficina Europea de Patentes dos componentes medicinales derivados de plantas amazónicas: Cunaniol y Rupununine. El primero es un derivado de una planta tóxica, de la cual los indígenas preparaban veneno. El segundo proviene de la misma planta con la cual se produce el plaguicida Rotenone. Ambos compuestos parecen poseer diversas aplicaciones médicas (Raghavan, 1995).

En algunos casos, esta apropiación logra ser detenida. En la Amazonia peruana los pueblos indígenas Candoshi, Aguaruna y Huambisa lograron detener la llamada biopiratería. En ese caso, la prospección de plantas medicinales estaba a cargo del Dr. Walter Lewis (Universidad de Washington, Saint Louis, EE.UU.), quien fue acusado de no haber informado a las comunidades locales de sus planes de vender las colecciones de plantas a la firma farmacéutica multinacional Monsanto. Una nota de protesta de esos grupos indígenas, dirigida a los Institutos Nacionales de Salud (NIH) de los EE.UU. logró detener la subvención financiera a las prospecciones de Lewis².

Tabla 6: Bioprospección y biopiratería en América Latina.

Principales compañías, instituciones o intermediarios en la prospección y/o apropiación de material genético en América Latina. Basado en RAFI (Revista del Sur, Montevideo, 51: 9, 1995).

Institución	Materiales recolectados	Lugares	Uso de conocimiento, pueblos o territorios indígenas
International Plant Medicine Corporation EE.UU.	Plantas medicinales	Amazonia del Ecuador	Conocimiento indígena de plantas medicinales
Maxus Ecuador EE.UU.	Plantas	Amazonia del Ecuador	Recolección en parque nacional y reserva étnica
Merck & Co. EE.UU.	Microorganismos, plantas, especies marinas	América Latina	Patentaron anticoagulante derivado de su material vegetal
Monsanto Corp.	Plantas	Amazonia del Perú	Plantas medicinales usadas por indígenas
Shaman Pharmaceutics EE.UU.	Plantas	América Latina	Se identifican plantas medicinales usadas por indígenas

Esta prospección puede servir a fines económicos, en tanto puedan ejercerse derechos de propiedad. Las enormes cifras comerciales envueltas explican la importancia que se le da a este extremo y permiten comprender las acaloradas discusiones alrededor de los acuerdos TRIPs del GATT.

Esta discusión se está repitiendo frente a los gobiernos latinoamericanos al considerar sus sistemas de patentes. Especialmente los EE.UU. han presionado a varios de ellos para realizar reformas en consonancia con el GATT. Una discusión particularmente relevante ha tenido lugar en Brasil durante 1995, donde se aprobó en una comisión del Senado un proyecto de ley que contempla diversos aspectos sociales y ecológicos. Se destaca que el proyecto sólo permite patentar microorganismos transgénicos, excluyendo a células animales o vegetales, no reconoce efectos retroactivos, y requiere que las patentes explotadas en Brasil lo sean en parte por medio de una línea de producción local (introduciendo un elemento "proteccionista" de la industria nacional), junto a una importación paralela (Hathaway, 1996). Lamentablemente, en febrero de 1996, el Senado terminó aprobando otro texto con concesiones como la aceptación de patentes para microorganismos o materiales que son de dominio público.

Comercio y ambiente en la agropecuaria

Los sectores agrícolas y ganaderos, en su más amplio sentido, están sufriendo profundas modificaciones a causa de las nuevas políticas comerciales y de integración. La propia esencia de estas actividades, que descansan directamente sobre la naturaleza, determina que esas modificaciones tengan a su vez importantes implicancias ambientales.

La implantación de cultivos dedicados esencialmente a la exportación ha determinado desplazamientos de cultivos y prácticas tradicionales, los que son sustituidos por procedimientos intensivos y contaminantes. La biodiversidad de los ecosistemas ha disminuido y en muchos casos se ha deteriorado severamente. A ello se suman amplios impactos sociales, en particular el empobrecimiento rural y la migración a las ciudades. Reconociendo que el tema es muy amplio, con importantes diferencias entre países, se pueden presentar algunos casos sobresalientes.

En primer lugar, debe recordarse que América Latina posee unas 736 millones de ha potencialmente cultivables (el 35% de su superficie total),

pero sólo el 9% está hoy cultivado, mientras que un 27% es dedicado a las pasturas. El espacio disponible para ser ingresado a la producción agropecuaria es todavía importante, y en su mayor parte son áreas silvestres. Sobre esas áreas la expansión en la frontera corre a un ritmo de 5 millones de ha al año, y por lo general involucran la artificialización de ecosistemas complejos y sensibles, tales como los bosques tropicales y subtropicales, áreas de estepas y praderas adyacentes a semidesiertos y las faldas de los Andes. A este paso, para el año 2000, se estima en 12.5% el área dedicada a cultivos y en 32% el área para pasturas. Esta desaparición de las áreas naturales podría ser más rápida y más extensa aún. No lo ha sido porque el sector agropecuario ha estado estancado; su crecimiento cayó del 3.7% anual entre 1961 a 1970, al 1.9% anual, entre 1981 a 1990.

Pero aún en ese contexto, la agropecuaria latinoamericana es una de las principales causas de transformación de los ecosistemas naturales, y a su vez es un sector muy dependiente del comercio internacional. La tendencia prevaleciente es embarcarse en una agricultura comercial, orientada a la exportación de un grupo reducido de cultivos y dependiente de grandes empresas. A los impactos ambientales se suman los efectos sociales, tales como el incremento de la pobreza rural.

El comercio en el sector agrícola en América Latina es heterogéneo. El valor agregado del sector agropecuario, forestal y pesquero es negativo en países como El Salvador, Nicaragua y otros países caribeños; está por debajo del promedio del 1.9% en Bolivia, Guatemala, Honduras, México, República Dominicana y Uruguay; en el promedio Argentina; y por encima de éste, en Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela. Algunos países son exportadores netos en rubros como cereales (Argentina, Surinam, Guyana, Uruguay); oleaginosas (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay). Otros países son importadores netos (México, Venezuela) y algunos enfrentan déficits alimentarios (Perú, Bolivia).

Asimismo, los precios internacionales en promedio han caído, en particular como consecuencias del proteccionismo y subvenciones de los EE.UU. y la CEE. Si bien los países de América Latina podrían haber recurrido a

barreras comerciales para evitar el ingreso de esos productos subvencionados, tanto la presión de los países industrializados como el temor a sus represalias comerciales, lo han evitado.

Como respuesta a esta situación, varios países comenzaron a producir ciertos cultivos que pudieran ingresar en los circuitos comerciales internacionales. La justificación era apelar a las ventajas "comparativas" basadas en sus recursos naturales, tales como la disponibilidad de tierra y agua, climas más benignos, etc. Las posibilidades de diversificar la producción dentro de un país depende en mucho de su contexto ecológico. En el caso de los países pequeños del trópico, existen limitaciones ecológicas en la elección de variedades a cultivar y, por lo tanto, dependen de unos pocos productos, lo que los hace muy sensibles a lo que sucede en los mercados internacionales. Los países grandes, como México, Colombia o Brasil poseen condiciones ambientales que les permiten estrategias más diversificadas; en particular Argentina, sus gradientes latitudinales y altitudinales aumentan todavía más las variedades a explotar.

Nuevos cultivos de exportación

El 60% de las exportaciones agrícolas de la región engloban 10 productos (azúcar, café, soja y otros oleaginosos, aceites vegetales, carne, algodón, trigo, banana, maíz y tabaco). Algunos de estos cultivos se vienen realizando desde tiempos de la colonia, pero otros han cobrado preeminencia en tiempos muy recientes.

En particular la soja, el sorgo, el arroz y el trigo, se han convertido en los nuevos cultivos de exportación (Tablas 7 a 9). Otros cultivos tradicionales han sido reestructurados para atender las demandas de exportación, como es el caso de algunos productos hortícolas y las frutas. Estas demandas han sido desencadenadas por las posibilidades de exportación en primer lugar, y también para la atención del consumo de los centros urbanos, en segundo lugar³.

La soja ha tenido una expansión vertiginosa (de 187 mil ha cultivadas en los 60s, a casi 14 millones en 1987), y con el destino esencial de su exportación fuera de la región. El panorama mundial es crecientemente complejo, dado el aumento de la producción doméstica en Europa. Otros nuevos cultivos que se están expandiendo mucho son el sorgo (especialmente en México, Argentina, Brasil y Colombia) y el arroz (Colombia, Perú, Uruguay y Venezuela).

En Colombia se han favorecido los cultivos orientados a la exportación (arroz, café, algodón, azúcar). Esto se ha amparado bajo diversas políticas estatales, zonas de libre comercio, fondos de promoción para la exportación, tarifa externa común con los países del Pacto Andino, exenciones o reducciones de impuestos para la compra de maquinarias y agroquímicos, etc. Estos cultivos se expandieron rápidamente a costa de áreas dedicadas al maíz, trigo, raíces y tubérculos. A esto se sumó la compra de trigo de precios bajos, a los EE.UU. bajo el programa de alimentos PL-480, que desalentó aún más la producción nacional⁴.

En México ha ocurrido algo similar, destacándose la expansión vertiginosa del sorgo (que ha sustituido al maíz y el trigo, por lo tanto se ha mantenido la dependencia alimentaria) y al incremento de cultivos no tradicionales, como hortalizas, jitomate, melón, naranja, fresa, orientados esencialmente a la exportación a los EE.UU. En Venezuela ha sucedido otro tanto, donde el maíz ha sido desplazado por el arroz y el sorgo. Es paradójico que allí las industrias alimentarias importan especialmente trigo desde los EE.UU. (con precios subvencionados al amparo de la PL 480). Pero ese trigo importado es procesado por corporaciones extranjeras (la International Multifoods y la General Mills procesaban en los años 70 la mitad del trigo importado a Venezuela). Una situación similar ha ocurrido en Brasil, con el aumento de la exportación de productos no tradicionales y la caída de los alimentos básicos. Desde los años 70, ha aumentado especialmente la soja, con un activo financiamiento del Japón, y hacia ese mismo mercado están orientadas las exportaciones. También ha crecido el cultivo de la caña de azúcar, pero especialmente para el programa interno de sustitución de gasolina.

Un ejemplo reciente de la conexión comercio-ambiente en la agricultura, es la expansión del subsector hortícola en México, especialmente en Sonora y Baja California. Un 95% de esta producción está orientada a la exportación, especialmente a EE.UU. Esto ha determinado no sólo el aumento del área cultivada, sino de importantes obras de riego, incremento del uso de productos químicos y expansión del sector de agromaquinarias, incluyendo la instalación de factorías, también dependientes de empresas estadounidenses. Se cierra así un círculo.

En Brasil ha tenido lugar una expansión de cultivos de exportación como soja y otras oleaginosas y naranjas, con la consecuente reducción de la mandioca (yuca) y los porotos. La soja se expandió sobre todo en el sur de Brasil y ahora lo está haciendo sobre los ecosistemas de *Cerrado*, en el centro del país y de allí sobre la Amazonia. En la actualidad, existen zonas bajo este cultivo en Mato Grosso de Sul y en áreas cercanas de Santa Cruz (Bolivia), generando un polo que está interesado en el proyecto de la Hidrovía Paraná-Paraguay como salida a una parte de su producción. Las exportaciones se dirigen tanto a Japón como a la Unión Europea (Barkin et al., 1991; Monbiot, 1994).

En el caso de Bolivia se observa un aumento en cultivos agroindustriales, como sorgo, soja y caña de azúcar. La superficie cultivada de soja creció mucho a fines de los años 80 y su participación en las exportaciones se elevó de 0.59% en 1980 a 5.2% en 1990 (Laserna, 1994).

Aunque Argentina ha sido un exportador tradicional de granos, aumentó la participación del sorgo y la soja. La expansión de la soja junto a otros granos se explicó por el aumento de exportaciones de oleaginosos. Las ventas de esos aceites representaban el 39% de la producción argentina entre 1972 a 1974 y treparon al 80% entre 1984 a 1986. Junto a Brasil, se ha convertido en uno de los principales exportadores latinoamericanos de aceite de soja. Asimismo, Brasil y Colombia son exportadores de aceite de palma, un nuevo producto que está ganando terreno en los mercados mundiales y que incluye una variedad clonada (Hobbelink, 1992).

Continuando con el caso argentino, también debe mencionarse la reestructuración hacia la exportación en los rubros de frutas y legumbres, lácteos y arroz.

Tabla 7: Sustitución de granos, por país, en América Latina. Período 1961-1986. Datos de Barkin et al. (1991) y Gutman y Gatto (1990).

	Granos en aumento	Granos en descenso
Argentina	sorgo, soja	maíz, cebada, avena, centeno
Brasil	soja, trigo	maíz, arroz
Colombia	sorgo, arroz	maíz, trigo
México	sorgo	maíz
Perú	arroz	cebada, trigo
Venezuela	sorgo, arroz	maíz

Una nueva gama de exportaciones agropecuarias, más recientes, consideradas como no tradicionales, incluyen frutas (frescas y procesadas, especialmente como jugos, y aprovechando la venta de contra-estación), vegetales, flores, crustáceos y moluscos, harinas y alimentos derivados de especies marinas, en países como Chile, México, Colombia, etc.

Las frutas están cobrando una renovada importancia en el comercio internacional. La tendencia mundial muestra que el rubro hortifrutícola está creciendo más rápido que el comercio mundial en cereales (comercio mundial en vegetales perecibles 40.3 mil millones de dólares, y en cereales, 38.6 mil millones, 1988-9; Thrupp, 1995). Esas agroexportaciones no tradicionales crecieron a un ritmo de más del 17% anual entre 1985 a 1992 en América Central y del 48% en Sudamérica (excluyendo Brasil; Thrupp, 1995).

Tabla 8: Cambios en la composición del comercio internacional de granos. Período 1961-1986. Datos de Barkin et al. (1991).

	Grano más importado	Saldo balanza internacional granos
Argentina	maíz	+
Brasil	maíz	-
Colombia	sorgo, cebada	-
México	maíz, sorgo	-
Perú	maíz	-
Venezuela	maíz, sorgo	-

Tabla 9: Evolución en la superficie de explotación de cultivos seleccionados. Datos del anuario estadístico de CEPAL (1988).

Cultivo	Superficie (miles ha)		Tasa Crecimiento Anual %	
	1970	1986/7	1970-80	1980-86/7
Soja	1 556	13 985	22.2	2.8
Sorgo	3 677	4 512	0.6	2.0
Arroz	6 651	8 121	2.1	-0.2
Maíz	25 842	29 640	-1.6	4.4
Papa	1 098	993	-0.3	-1.2
Café	5 158	5 848	1.2	0.1

Actualmente se considera que la ventaja "comparativa" de estos nuevos rubros se basa en menores costos de mano de obra y de la tierra, legislaciones y controles ambientales más débiles; y mejores condiciones ecológicas, especialmente referidas a clima y suelos que permiten ciclos productivos más largos (Thrupp, 1995).

Consecuencias ambientales

Estos cambios en la agropecuaria latinoamericana de exportación, desencadenan importantes impactos ambientales. En primer lugar, las afectaciones sobre los ecosistemas silvestres comienzan con el avance de la frontera agropecuaria. Los casos más claros son la toma de nuevas tierras en la Amazonia, especialmente en Brasil, Colombia y Perú, pero también sucede otro tanto en el avance sobre el Chaco de Paraguay, o en el Bosque Paranaense del sur de Brasil, y la llegada campesina a nuevas tierras en Bolivia. En América Central sucede otro tanto; por ejemplo se han talado 3.000 ha de selva en Costa Rica para plantaciones de cítricos para exportación (Thrupp, 1995). Otros cultivos poseen impactos por las obras de infraestructura que requieren, especialmente las de manejo de agua (regadíos, represas, canales, etc.) o caminos.

En segundo lugar, otros impactos están asociados a la reconversión de la agropecuaria tradicional en una agroindustrial exportadora. La retracción y estancamiento de cultivos tradicionales se manifiesta particularmente en las explotaciones de raíces y legumbres (especialmente la papa), que consumen sobre todo los sectores más pobres, o un descenso relativo del maíz frente a otros cultivos. Paradójicamente, la reducción relativa del área dedicada al maíz significa un aumento de sus importaciones. Pero, aunque el área dedicada al sorgo ha aumentado, también han aumentado las importaciones, en especial para derivarlas a la alimentación del ganado, al amparo de corporaciones transnacionales de alimentos.

Para varios países, la reducción en los cultivos tradicionales significa la pérdida de aportes de importancia para la dieta de los sectores con ingresos medios y bajos. Estos han sido reemplazados por cultivos no alimenticios o por cultivos dedicados a la exportación. Así, algunos países han entrado en una dependencia alimenticia, lo que a su vez ha determinado aumentos en las importaciones de alimentos. Los pequeños productores y campesinos han sido desplazados y se ha concentrado la tierra en agroindustrias comerciales con aumento de varios problemas ambientales asociados a prácticas de altos aportes de energía, maquinarias, regadíos y químicos. Las

familias desplazadas del campo aumentan los niveles de desempleo e incrementan los sectores urbanos más pobres.

Las agroindustrias de exportación funcionan sobre todo en base a monocultivos, mientras que las estrategias campesinas poseen varias ventajas desde el punto de vista ecológico, incluyendo sus procedimientos de amplificación y mantenimiento de la variabilidad específica de los vegetales, el uso reducido de insumos químicos y energéticos, y manejos ecológicamente adecuados del suelo y las plagas.

El mal manejo agropecuario está por detrás del aumento de la erosión, la que afecta por lo menos a unos 2 millones de km². En los países centroamericanos la situación es grave y está asociada directamente con las prácticas de cultivo de café o maíz en zonas de montaña.

La cría de ganado orientada a la exportación también ha desencadenado problemas. El "boom de los bifés" en América Central, comentado en el capítulo 2, sustentado en la exportación de carne vacuna hacia los EE.UU., especialmente las cadenas de hamburguesas y comidas rápidas, determinó la deforestación de algunas zonas de importancia, el desplazamiento de campesinos y dejó sitios con erosión severa y salinización del agua.

El uso de fertilizantes aumenta la contaminación rural y la afectación de la salud humana por intoxicaciones. Por ejemplo, el uso anual de fertilizantes (en kg por ha), aumentó de 1977 a 1987 en casi todos los países de la región (por ejemplo, México pasó de 45 a 73, Colombia de 49 a 81, y Venezuela, de 44 a 143). Otro tanto ha sucedido con los pesticidas (en toneladas métricas) para la mayoría de los países (México pasó de 19 mil a 27 mil; Argentina de 7 mil a 14 mil), y con la maquinaria, con aumentos espectaculares en Paraguay, Brasil y Venezuela. Tanto los suelos como los cursos de agua quedan así contaminados. Estos contaminantes a su vez son concentrados por algunos animales, especialmente de la fauna silvestre, que cuando son consumidos por el hombre determinan riesgos para la salud.

Las nuevas exportaciones agrícolas (hortifrutícola, flores, etc.) utilizan intensivamente los agroquímicos. El caso extremo se da con las flores de exportación ya que no son inspeccionadas por residuos de agroquímicos. Por ejemplo, cultivadores de flores de Ecuador llegan a utilizar 9 fertilizantes, 6 fungicidas y 4 plaguicidas, con un costo total de más de 13 mil dólares por hectárea. En una encuesta, más de la mitad de los productores aplican todo esto en forma profiláctica (Thrupp, 1995). Debe advertirse que bajo el GATT, tanto frutas como vegetales poseen regulaciones comerciales con menores barreras que las que sufren los granos.

Finalmente, deben advertirse también los impactos sociales de esta estrategia. La expansión de los nuevos cultivos y, en especial, de las agroindustrias ha desencadenado la paulatina reducción de la agropecuaria tradicional, de base familiar y con uso intensivo de la mano de obra. Los campesinos se empobrecen poco a poco, van vendiendo sus tierras, y todavía más empobrecidos, terminan por quedar atrapados como pobres rurales en el campo, muchas veces ocupando ilegalmente tierras, o por migrar a las ciudades, a engrosar los cinturones de marginación y pobreza. Por ejemplo, en Colombia, la expansión de los "nuevos" cultivos ha determinado que los campesinos ocupantes de pequeños predios estén disminuyendo (de 765.000 en 1960 a 640.000 en 1970, para predios de menos de 5 ha).

Como contracara, los cultivos de exportación dejan altas ganancias, en especial los rubros recientes como frutas o flores. Sin embargo, el porcentaje que reciben los cultivadores locales es muy pequeño. Por ejemplo, un tipo de guisante de Guatemala se vendía a US\$ 3.99 por libra en Estados Unidos, pero los productores locales recibían solamente 18 centavos de dólar (Thrupp, 1995).

COMERCIO ILEGAL, AMBIENTE Y NARCOTRAFICO

El comercio internacional ilegal también tiene impactos ambientales, lo que es muchas veces olvidado y otras tantas dejado a un lado con temor. Pero lo cierto es que diversas formas de comercio internacional ilícito se desarrollan en el continente. El tráfico ilegal en drogas se asienta en una actividad agrícola que posee diversos impactos ambientales, y a su vez, algunas de las estrategias que se han usado para erradicarlas también desencadenan problemas ambientales.

El comercio ilícito de drogas es el segundo negocio más lucrativo del mundo (sólo superado por el tráfico en armas) y representa unos 400 mil millones de dólares por año, una cifra que si es comparada con el PBI de los países sólo es superada por los cinco más ricos.

El crecimiento del comercio ilegal en cocaína ha sido enorme. Eso ha desencadenado que de 1984 a 1985 se duplicara la superficie de coca cultivada en los países andinos, mientras el precio de la hoja pagada a los cultivadores disminuyó 10 veces (Gallopín et al., 1991). Se estima que más de un millón de personas participan de este proceso productivo, de ellos unos 750.000 campesinos dependen directamente del cultivo de la coca, y otro tanto, está relacionado con empleos en el ciclo de procesamiento. En Bolivia, se han sucedido estimaciones sobre el dinero que mueve este tráfico, llegándose a postular cifras que equivalen a la mitad del PBI "legal". Es la propia lógica del mercado la que ha llevado a los campesinos empobrecidos a cultivar la coca, ya que de ello obtienen un ingreso importante. La demanda de estos productos es enorme; los Estados Unidos, por ejemplo, poseían unos 5 a 10 millones de consumidores en 1990, los que gastaban unos 20 a 25 mil millones de dólares -una cifra que supera el PBI de Bolivia o Perú.

El cultivo de la coca para alimentar ese tráfico posee amplios impactos ecológicos. Degrada los suelos, aumenta la erosión, agrava la tasa de deforestación al ampliarse el área de cultivo sobre tierras vírgenes y, con ello, ha incidido negativamente en la fauna y flora. Se utilizan herbicidas muy tóxicos, y los productos químicos empleados en la refinación de la cocaína son muy contaminantes y se los descarga en los cursos de agua. Areas vírgenes, de importancia por su riqueza ecológica, como la Sierra

continúa

de la Macarena en Colombia, los bosques del Chapare en Bolivia o el valle del Huallaga en Perú, están siendo afectadas por las plantaciones de coca. A su vez, las acciones represivas que utilizan otros químicos, especialmente defoliantes, empeora todavía más la situación. Un componente fundamental para resolver el problema es encontrar salidas productivas para los campesinos que se dedican a estos cultivos como medios de asegurar su subsistencia.



PRINCIPALES AREAS COCALERAS

Al tráfico de drogas, le sigue el comercio ilegal en fauna y flora, que mueve unos 2 a 3 mil millones de dólares por año. Los principales blancos son los papagayos y otros psitácidos, reptiles, pequeños monos, animales marinos, y algunas plantas ornamentales. Se estima que más de la mitad del comercio mundial en pieles proviene de América Latina.

Basado en Panos Institute (1990), Gallopín et al. (1991), Blanes y Mansilla (1992), Coote (1992), Mansilla (1994a) y Tercer Mundo Económico, Montevideo, 83: 14, 1996.

sobre la calidad de la gasolina de automóviles en los EE.UU. Allí, la Agencia de Protección Ambiental (EPA) comenzó a exigir ciertos estándares para reducir las emisiones contaminantes, pero con algunas diferencias entre los combustibles nacionales (que eran monitoreados muy de cerca) y los importados (que a juicio de la agencia eran más difíciles de evaluar). Venezuela y Brasil, dos países exportadores a los EE.UU., presentaron un reclamo al GATT aduciendo que esto representaba un trato discriminatorio. El Panel de Disputa del GATT falló a favor de los exportadores latinoamericanos, restringiendo aún más las provisiones del artículo XX (véase el capítulo III), las que no serían aceptadas para restricciones **relacionadas** con el medio ambiente, sino que deberían estar **primariamente dirigidas** a preservar el entorno⁶.

TRATADO DE LIBRE COMERCIO DE NORTE AMERICA

El acuerdo de libre comercio de Norte América (NAFTA por sus siglas en inglés o TLC por sus siglas en castellano), fue firmado por Canadá, México y los EE.UU. a fines de 1992. Su negociación fue lenta y controvertida; recién se dio el paso definitivo tras su aprobación por el Congreso de los EE.UU., en noviembre de 1993. Su cronograma establece la reducción gradual de barreras arancelarias y no arancelarias en un plazo de 15 años.

Constituye la mayor zona de libre comercio, abarcando 360 millones de personas y un PBI acumulado de más de 6 mil millones de dólares. Sin embargo, las disparidades son manifiestas; por ejemplo, el ingreso *per capita* va de unos 22 mil dólares en EE.UU. y Canadá, a los 3400 para México. El Producto Bruto Interno varía de 283 mil millones de dólares en México, a 501 mil millones en Canadá y 5.673 mil millones en los EE.UU.

En un área tan vasta y diversificada desde el punto de vista ecológico, no puede sorprender que los problemas ambientales sean amplios y graves. Considerando en particular el problema desde el socio latinoamericano, baste como ejemplo señalar que la frontera mexicano-estadounidense

continúa ...

alberga 8 millones de personas. En el territorio, la frontera mexicano-estadounidense alberga a 8 millones de personas. En el territorio mexicano está asentada la zona de las *maquiladoras*, que son más de 2 mil plantas industriales instaladas allí al amparo de ciertos beneficios (tales como exenciones tributarias) y que producen para vender al mercado estadounidense. En esa zona se ha denunciado una pésima administración ambiental, con problemas de contaminación, polución de cursos de agua, alta incidencia de enfermedades infecciosas, turgurización, etc. En varios sitios, la contaminación pasa de un país al otro, especialmente cuando hay cursos de agua compartidos.

Esto explica la gran controversia en la que se envolvió el proceso de aprobación del tratado. En los tres países existió oposición de grupos sindicales, ambientalistas y defensores de los derechos ciudadanos. En los EE.UU. tuvo la oposición de algunos grupos ambientalistas, la central sindical AFL-CIO y organizaciones eclesiales. En México se constituyó una red contra el libre comercio. A partir de negociaciones iniciadas por el presidente B. Clinton, a poco tiempo de asumir la presidencia, se firmaron acuerdos suplementarios en derechos laborales, ambientales y para el área de frontera, con la esperanza de paliar los puntos débiles del acuerdo. Estas medidas sirvieron para aligerar la polémica doméstica y el tratado fue aprobado en el Congreso. Por su parte, el gobierno mexicano reaccionó a las críticas internas con una reorganización del sector ambiental en el país, una política más enérgica en la inspección y el control ambiental, y obtuvo importantes ayudas externas para programas ambientales, tales como el control de la contaminación en la ciudad capital.

Entre las principales críticas al NAFTA se destaca la advertencia de que en realidad no es un acuerdo de libre comercio, sino un mecanismo de liberalización de inversiones que terminará favoreciendo a los EE.UU.. Se señala que permitiría la migración de industrias contaminantes desde los EE.UU. hacia México, aprovechando que allí los controles ambientales son mucho más débiles, como también lo son las reglamentaciones de condiciones de trabajo, protección social, etc. También se continuaría expandiendo la agroindustria, la que posee un impacto ambiental importante, manteniéndose así la reducción de los pequeños agricultores, con lo que posiblemente se ampliaría la dependencia alimentaria mexicana. También existe el temor de que las medidas ambientales se vean sometidas a tortuosas discusiones para determinar si constituyen barreras comerciales encubiertas o no.

El despegue chileno

Chile es presentado una y otra vez como el ejemplo de una estrategia exitosa de desarrollo basada en las exportaciones hacia el exterior. Las bondades de sus indicadores económicos, con crecimientos sostenidos del PBI en los últimos años del orden del 6%, y la expansión de su comercio exterior han sido utilizados como justificaciones de sus políticas de liberalización comercial. Sin embargo, un análisis más detallado de la situación en ese país, realizado desde un punto de vista ambiental, muestra sorpresas y sirve para alertar a los demás países de la región.

Para comenzar se debe señalar que casi todo el comercio exterior chileno está basado en la venta de sus recursos naturales. Una serie de estudios económicos y ecológicos animados por el Instituto de Ecología Política de Chile, muestra que de las exportaciones totales entre 1987 a 1992, del 55 al 70% fueron recursos naturales sin procesar y del 24 al 31% recursos naturales procesados (Fig. 8). La mayor contribución provino de la minería (rondando la mitad de las exportaciones), aunque crecieron también las ventas de productos forestales, pesqueros y agropecuarios (en especial frutas). De esta manera, las exportaciones chilenas descansan entre un 87 a 92% en la venta de recursos naturales (Quiroga Martínez, 1994). Cada uno de esos sectores desencadena consecuencias ambientales de gravedad.

Los impactos ambientales de la minería son muy importantes. Las plantas de procesamiento de minerales producen contaminación atmosférica de partículas y gases (de las emisiones de anhídrido sulfuroso del país, el 93% proviene del sector minero, representando un volumen de casi dos millones de toneladas; Berghammer Vega, 1994) así como relaves o residuos industriales que son vertidos en el mar (van Hauwermeiren, 1994). En la zona de Antofagasta, 8 plantas mineras vierten unas 5 mil toneladas por día de relaves y ripios, con un grave impacto (Berghammer Vega, 1994).

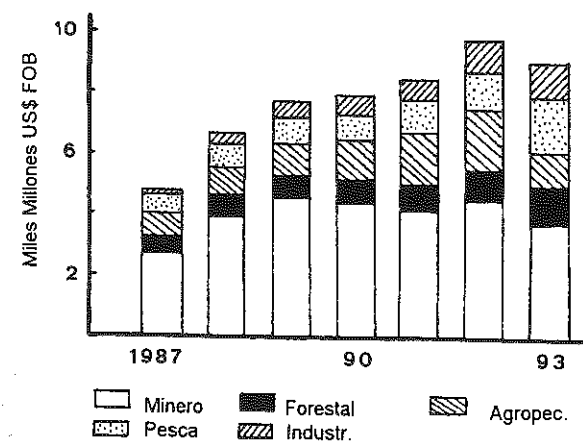
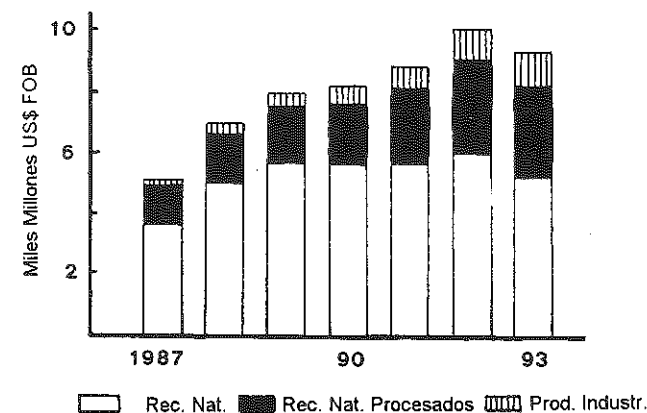


Fig. 8: Composición de las exportaciones de Chile de 1987 a 1993, según su grado de procesamiento (arriba) y según el sector de origen (abajo).

En el sector exportador frutícola se abusa de los plaguicidas. Entre 1984 a 1992 se duplicó la importación de plaguicidas, los que afectan la salud de los trabajadores. Los empleados temporales son los más perjudicados, habiéndose denunciado que tienen un alto índice de hijos con malformaciones congénitas (van Hauwermeiren, 1994). Este dato no es sorprendente en tanto de las importaciones que realiza el país, el 60% de los herbicidas, el 30% de los insecticidas y un 90% de los fungicidas, son potencialmente cancerígenos. Se utilizan productos peligrosos como el bromuro de metilo, el paraquat, paratión, lindano y pentaclorofenol, que afectan tanto la salud humana como los ecosistemas, sea por contaminación del suelo y agua o por concentración en especies silvestres (del Real Jaramillo, 1994).

En el sector forestal, el crecimiento de las exportaciones fue espectacular: de 42 millones de dólares en 1970 a 789 millones en 1989, constituyendo casi el 10% de las ventas totales. Se realiza en particular una explotación del roble, lenga, alerce, etc. La consecuencia de esta estrategia es la reducción de la superficie del bosque nativo; entre 1975 y 1985 se perdieron más de 100 mil ha. Actualmente 11 especies forestales están en peligro de extinción y otras 26 son vulnerables; ya han desaparecido cinco (tara, sándalo, carza, chonta y toromiro). Además se está afectando a las especies animales que el bosque alberga, tales como el pudu, huemul, gatos salvajes, etc.

Un estudio del Banco Central de Chile (1995) demuestra esta tendencia a la reducción de la superficie total, con proyecciones hasta el año 2025 que según los escenarios llegan a pérdidas de más del 40% (Fig. 9).

Asimismo, tampoco se han atendido adecuadamente los ritmos ecológicos propios del bosque nativo, con niveles de extracción que son superiores a su tasa de reproducción. Esto se explica por un lento crecimiento de algunas especies (las lengas, *Nothofagus pumilio*, tardan más de 100 años en llegar a la madurez). El reemplazo del bosque autóctono por pinos u otras especies exóticas no permite recomponer los ecosistemas originales y se mantienen las afectaciones a la biodiversidad. En términos ajustados, la reforestación con especies exóticas es un tipo de monocultivo.

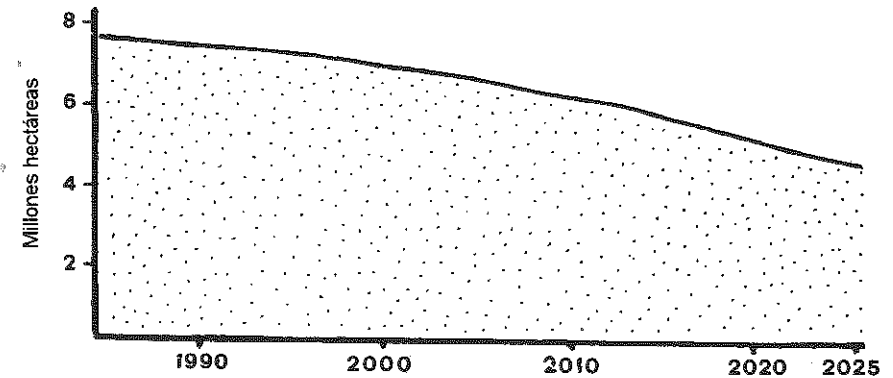


Fig. 9: Proyección "optimista" de la superficie del bosque nativo de Chile, calculada a partir de un crecimiento del 5% del consumo de maderas nativas (basado en Chile, 1995).

La situación forestal chilena sirve de lección para otros países. En este sentido, algunas especies maderables están corriendo grave riesgo. Por ejemplo la mara o caoba está muy amenazada en gran parte de su área de dispersión, con reducciones muy importantes en el sur de México, América Central y algunas áreas de América del Sur. La explotación selectiva de los ejemplares más altos, rectos y de mayor diámetro, ha dejado variedades más pequeñas, de hábito arbustivo, ilustrando un caso de erosión genética. En la zona sur, Bolivia sigue explotando esta especie, superando en sus exportaciones a Brasil (López Soria, 1993).

Otros impactos registrados en el procesamiento primario de recursos naturales están referidos a la obtención de pulpa de madera para fabricar celulosa y en la elaboración de harina de pescado. Los efluentes de estas fábricas han sido acusados de contaminar diversos cursos de agua.

Una parte inseparable de la integración comercial es la integración física. La construcción de carreteras, puentes, vías fluviales e interconexiones

ferroviarias constituyen aportes indispensables para poder mantener y potenciar los flujos comerciales. Con ello se reducen los costos de transporte, se accede a nuevos mercados, se puede expandir a regiones remotas las fronteras agropecuarias o se instalan núcleos industriales. Como es obvio, cualquiera de estas acciones poseen impactos ambientales, tanto directos, desencadenados por las obras en sí mismas, como por las actividades productivas que alientan.

Existen varios proyectos en etapas de estudio o ejecución en América Latina. Entre ellos, el proyecto de la hidrovía en los ríos Paraná y Paraguay es posiblemente el de mayor envergadura y el que más graves impactos ambientales puede acarrear. La hidrovía está orientada a aumentar el transporte fluvial, conectando las áreas productivas del centro de América del Sur con los puertos de Montevideo y Buenos Aires, en el Río de la Plata. Este proyecto constituye una forma de integración física entre 5 países (Argentina, Brasil, Bolivia, Paraguay y Uruguay). La hidrovía está inserta en la cuenca de los ríos Paraná-Paraguay, la que cubre unos 1.75 millones de km², y su área de influencia directa alcanza los 720 mil km², con una población aproximada de 40 millones de personas (Fig. 10). Se extiende por 3.400 km de longitud, desde el Puerto de Cáceres (Brasil), hasta el de Nueva Palmira (Uruguay) (Fig. 11).

Para concretar el propósito de facilitar la navegabilidad son necesarias grandes obras de ingeniería, tales como dragados, rectificación de meandros, extracciones de rocas, etc., de manera de asegurar el paso para naves de unos tres metros de calado. El proyecto de la hidrovía está en discusión desde 1987; en 1990 se creó el Comité Intergubernamental de la Hidrovía (CIH) que planifica e implementaría la propuesta. Actualmente se están realizando estudios de factibilidad con el financiamiento del BID, las Naciones Unidas y los propios países, pero se estima que se necesitarán de aquí al año 2000, más de mil millones de dólares para los gastos en infraestructura, flotas y puertos⁷.

El proyecto de hidrovía es una consecuencia a su vez de propuestas de expansión de las agroindustrias de monocultivo, favoreciendo cultivos

como la soja, arroz y algodón, la explotación forestal y la minería hacia Buenos Aires o Montevideo. A su vez, se remontaría el río con cargamentos de trigo, insumos, combustibles, etc. Ya existe un tráfico fluido de intercambio de azúcar desde la Usina de Tangará de la Sierra en Brasil por el trigo de Buenos Aires y Rosario. La hidrovía busca reducir los costos y tiempos de transporte, de manera de abaratar los precios de los productos ofrecidos en exportación. La presencia de la hidrovía cerrará un círculo vicioso, donde ella pasará a potenciar aún más la expansión de agroindustrias.

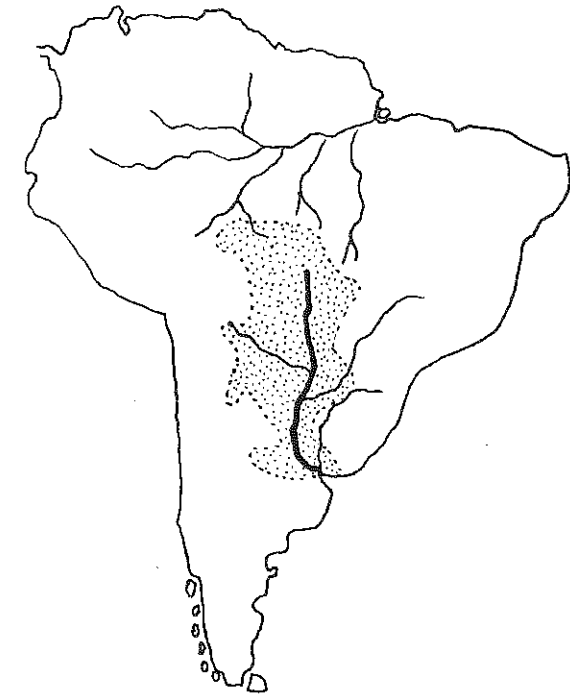


Fig. 10: Área de influencia de la Hidrovía Paraná-Paraguay en América del Sur.

Su impacto ambiental es formidable. Varios ambientes naturales podrían ser modificados directamente. Las obras sobre los cauces de los ríos alterarían los hábitats acuáticos y de las márgenes, se modificaría el régimen de crecidas y los cauces, y por ello, se alterarían los niveles de erosión y de transporte de sedimentos, lo que a su vez desencadenaría otras repercusiones aguas abajo. La biodiversidad acuática, en especial de peces, se vería seriamente alterada. Se modificarían los procesos de productividad biológica, se alterarían las cadenas tróficas y se modificarían las especies presentes y su abundancia. También se afectarían directamente los ambientes de las márgenes, en especial el bosque subtropical Paranaense que sigue el curso de los ríos Paraná y Paraguay, y los humedales y bañados asociados a ellos.

Incluso actividades como la presencia continuada de barcazas tendrían impactos serios, por la contaminación que desencadena, la generación de olas, los ruidos, y otros efectos, modificando los ecosistemas locales.

También existirán impactos indirectos, al fomentarse en particular la expansión agropecuaria y el corrimiento de la frontera agrícola sobre ambientes naturales. El cultivo de soja y arroz se expande en la zona del Pantanal y en Paraguay, extendiéndose a la zona de Santa Cruz en Bolivia. Estas modificaciones en las prácticas productivas desencadenarán a su vez un impacto social muy importante.

Ecosistemas mayores como el Chaco paraguayo y argentino o el Pantanal sufrirán mucho por esta obra. Existe una particular preocupación por las consecuencias sobre el Pantanal, el humedal más grande del mundo, con 140 mil km², que se expanden a 250 mil km² durante las crecientes. El área es de gran complejidad, ya que se articula con las bioregiones de la Amazonia, Cerrado, Chaco y Paranense y, por el otro lado, presenta un mosaico de ambientes acuáticos, praderas y enclaves boscosos. El área está sujeta a pulsos estacionales de crecientes que sirven para la conservación de los suelos, el aporte de nutrientes y la regulación de las áreas de pastizales frente a las boscosas. Se generan así ambientes acuáticos que a su vez son aprovechados, especialmente por las aves.

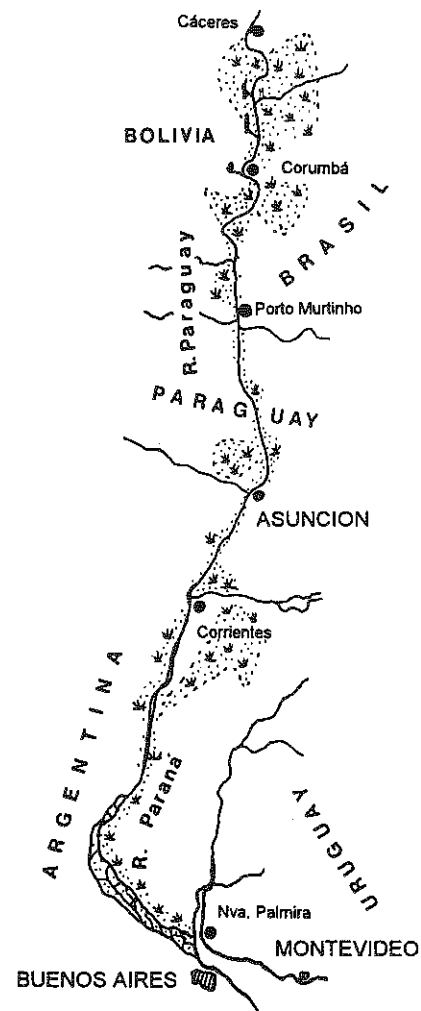


Fig. 11: Hidrovía de los Ríos Paraná-Paraguay, entre los puertos de Nueva Palmira (Uruguay) y Cárceles (Brasil). Se destacan las áreas de humedales a lo largo de los ríos y la región del Pantanal.

Su riqueza en especies es muy alta (650 especies de aves, 80 de mamíferos, 50 de reptiles y 250 de peces). Varias son especies destacadas, muchas amenazadas, como la pantera, pecaríes, el aguará-guazú, capibaras, etc.

La hidrovía limitaría seriamente el efecto "esponja" que realiza el Pantanal, reteniendo aguas de lluvia y afluentes, y con ello regulando el caudal del Río Paraná. Si ese efecto se perdiera se aceleraría el flujo de agua, de donde existiría la posibilidad de desencadenar grandes inundaciones aguas abajo. Paralelamente, el Pantanal perdería parte de sus humedales, estimándose que podría llegar a secarse del 40 al 50% de su superficie. En este caso, el problema reside en el dragado y otras obras en el tramo entre Corumbá y Cáceres. También se generaría una complicación en este sentido si se rectificara el curso sobre Porto Murtinho, donde existe un "tapón" natural que hace más lento el flujo del río.

El proyecto de la hidrovía está a su vez relacionado con otros varios proyectos, que van desde represamientos en el Río Paraná, la desecación de los Esteros del Iberá en Corrientes (Argentina), a una represa de contención de aguas (que representaría un Pantanal artificial) en la frontera tripartita Paraguay, Bolivia y Brasil, en la zona de Puerto Caballero. Este último proyecto a su vez está vinculado a un sistema de regadío para el Chaco paraguayo, lo que permitiría la expansión agroindustrial en una zona estimada en 200 mil ha.

Notas

1. Veáanse los análisis de Barbera (1990), CEPAL (1994a,b) y Martner (1992)
2. Tercer Mundo Económico 74: 12, 1995.
3. Los estudios más destacados son los de Gutman (1988), Gutman y Gatto (1990), Barkin y colab. (1991), CEPAL (1994b), de Rementería (1995), Thrupp (1995).

4. La PL-480 es la Public Law 480 de los EE.UU. destinada a la venta subsidiada de trigo en el exterior.
5. Página/12, Cash, pp 4-5, 7 abril 1996, Buenos Aires.
6. Multinational Monitor 17(1-2): 5, 1996.
7. Para obtener información adicional se destacan los estudios de Canevari (1992), Bucher et al. (1993), Lammerset et al. (1994) y Ponce (1996).

Capítulo V:
La Dimensión Ambiental
en el Mercosur

La dimensión ambiental en el proceso de integración de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay en el Mercado Común del Cono Sur (MERCOSUR) ha pasado casi desapercibida, tanto en los gestores del mercado común como en sus críticos. No puede dudarse de la importancia de ese aspecto para cualquiera de estas naciones. Particularmente para los países más pequeños, como Paraguay y Uruguay, la integración podría ser tanto un alivio como un empeoramiento a sus males. Otros países que esperan vincularse a este proceso, tales como Bolivia y Chile, enfrentan el mismo problema. El proceso del MERCOSUR, iniciado en 1991, si bien no ha llegado a un mercado común, ya es una unión aduanera, algo que pocos hubieran previsto en tan corto tiempo. Pero a pesar de los pasos firmes dados en el área comercial, el tema ambiental ha quedado en un segundo plano.

Lo que sigue es un análisis preliminar sobre la dimensión ambiental en el proceso del MERCOSUR. Este estudio ya demuestra la importancia de las variables ambientales para la integración y alerta sobre las posibles consecuencias negativas que podría tener el hecho de olvidarlas.

Esto no es un estudio de prospectiva sobre lo que pasaría a cada país en el futuro, al profundizarse la integración. Un análisis de ese tipo es altamente riesgoso. En cambio, se ha seguido otro camino y se presenta un diagnóstico de cómo se maneja la dimensión ambiental en las negociaciones, y se postulan aquellas modificaciones o transformaciones que se deben dar en el marco de la integración para que el MERCOSUR pueda efectiva y exitosamente enfrentar los problemas ambientales. En otras palabras, es apuntar a un MERCOSUR más completo, donde realmente se integre la dimensión ambiental. Siempre que fue posible también se han considerado informaciones para Bolivia y Chile.

El análisis se complementa con un estudio comparado sobre los procesos de integración en la Comunidad Europea y en el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (NAFTA), en particular su acuerdo suplementario en materia ambiental.

Breve caracterización del MERCOSUR

El MERCOSUR engloba el 42% de la población y el 58% de la superficie de América Latina (193 millones de personas y casi 12 millones de km², respectivamente).

El PBI total alcanza los 702 mil millones de dólares americanos, mientras que el PBI por habitante ronda los US\$ 3.700, pero con marcadas disparidades entre los países y dentro de ellos (Tabla 11). Los cuatro países han mantenido tasas moderadas de crecimiento económico en los últimos años (que variaron del 4.6% de Brasil al 25.4% de Argentina, para 1991 a 1993, sobre la base de precios en 1980) y otro tanto sucedió con el PBI per capita, a excepción de Brasil, donde cayó el 0.5 (para ese mismo período).

El MERCOSUR engloba las dos economías más pujantes de América Latina, las que también poseen el parque industrial más desarrollado. Pero incluso esos países poseen drásticos contrastes internos (con áreas de extrema pobreza, como el nordeste brasileño o el extremo noroeste argentino), una expansión urbana mayúscula (englobando megápolis como Río de Janeiro, Sao Paulo y Buenos Aires) y crecientes problemas ambientales.

El MERCOSUR formalmente se inició con la firma del Tratado de Asunción, el 26 de marzo de 1991. El tratado es realmente un acuerdo marco, de tipo conceptual, donde se fijan metas y las grandes líneas del proceso. Se prevé la libre circulación de bienes, servicios, recursos financieros y trabajadores, entre los cuatro países. Se suprimirán los derechos aduaneros y se coordinarán las políticas macroeconómicas y sectoriales. Los sectores claves que se han contemplado en este proceso y para los cuales se conformaron grupos de trabajo, son transporte, industria y tecnología, agricultura, energía, comercio, normas técnicas, aduanas y políticas fiscales y monetarias relacionadas con el comercio.

Tabla 11: Principales caracteres sociales y económicos de los países integrantes del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Datos del Banco Mundial (1994), CEPAL (1995), PNUD (1995).

	Arg.	Bras.	Parag.	Urug.	Bol.	Chil.
Superficie miles km ²	2 767	8 512	407	187	1 099	757
Población millones	33.4	152.1	4.6	3.1	7.5	13.6
PBI total miles de millones dólares	228.7	456.0	6.4	11.4	5.2	37.8
PBI per capita en dólares	6 050	2 770	1 380	3 340	680	2 750
Deuda externa total desembolsada millones de dólares 1995	84 000	169 000	1 335	2 750	4 425	20 900
Desempleo urbano tasa anual media 1994-5	18.6	4.7	4.8	10.7	5.1	56.
Tasa alfabetismo adultos, %	95	81	91	96	80	94
Mortalidad infantil por mil nacidos vivos	24	58	38	20	75	16
Índice Desarrollo Humano (PNUD) 1995	0.882	0.804	0.723	0.881	0.588	0.880

Los órganos de trabajo del MERCOSUR fueron en una primera etapa el Consejo del Mercado Común y el Grupo Mercado Común, sumándose un Tribunal Arbitral *ad hoc* en 1991. Entre 1991 a 1994 se negociaron los aspectos relativos, primero a una zona de libre comercio y más tarde, los de una unión aduanera.

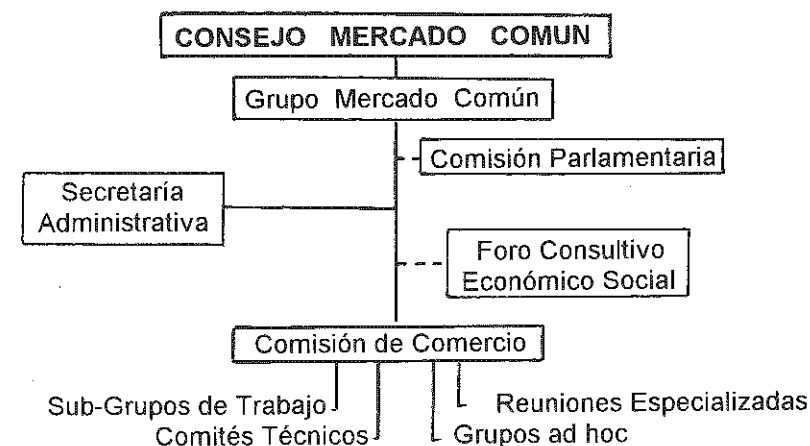
En la actual etapa, desde el 1 de enero de 1995, se estrenó una unión aduanera imperfecta, que será plena en el 2006. La negociación del Arancel Externo Común fue compleja y recién se certificó con el acuerdo de Ouro Preto (17 diciembre 1994). En estos momentos, el MERCOSUR es la segunda unión aduanera del mundo después de la Unión Europea.

La integración del acuerdo probablemente se ampliará en un futuro cercano. Desde un inicio, Bolivia ha seguido muy de cerca el proceso de negociación y su presidente ha participado en varias reuniones de los jefes de estado del mercado. Chile, aunque igualmente sigue de cerca estos avances, enfrenta mayores dificultades técnicas, especialmente por sus aranceles, para vincularse al acuerdo.

La estructura actual incluye los siguientes órganos: **Consejo del Mercado Común**, integrado por los ministros de economía y relaciones exteriores de cada país, es la autoridad superior del acuerdo, con la capacidad de orientar sus políticas, establecer negociaciones con terceros países, determinar la estructura orgánica del mercado, etc. También existen reuniones ministeriales para agricultura, educación, trabajo, salud, justicia y cultura. El **Grupo Mercado Común** es el órgano ejecutivo, integrado por 4 miembros titulares y 4 alternos por cada uno de los países, representando a las carteras de economía, relaciones exteriores y los bancos centrales. La **Comisión de Comercio** asiste al Grupo Mercado Común y realiza el seguimiento del tratado, con una integración también de 4 miembros por país, aunque bajo la coordinación de las cancillerías. En su ámbito se mantienen los Sub-Grupos de Trabajo, las Reuniones Especializadas, los Grupos *ad hoc* y los recientemente creados Comités Técnicos. La **Secretaría Administrativa** apoya todas las actividades del MERCOSUR y está

especialmente vinculada con la Comisión de Comercio. Su sede es Montevideo. La **Comisión Parlamentaria Conjunta** está integrada por parlamentarios de cada poder legislativo, designados directamente por esos cuerpos. Tiene carácter asesor y su finalidad es establecer lazos directos con esos cuerpos, esperando que fomente las leyes necesarias en cada país para articular el proceso de integración. El **Foro Consultivo Económico-Social** también es una comisión asesora, pero integrada por representantes de sectores económicos y sociales, como empresarios y sindicalistas.

Estructura organizativa del Mercado Común del Sur (MERCOSUR).



Breve revisión de la situación ambiental en el MERCOSUR

Muy distintos ecosistemas están incluidos en el área cubierta por los países del MERCOSUR y van desde los ambientes tropicales de Brasil a los subtropicales de Paraguay y el norte de Argentina, los templados de Uruguay y el centro argentino, hasta los fríos y subantárticos de Tierra del Fuego (Fig. 12).

Entre los problemas ambientales más importantes en el área del MERCOSUR se destacan los siguientes: Los bosques tropicales (Amazonia) y los subtropicales (bosques Atlántico, Paranaense y Chaqueño) están siendo deforestados. Si bien en superficie absoluta, Brasil encabeza la lista de áreas deforestadas, la tasa anual referida a la disponibilidad de bosques es mucho más alta en Paraguay (Tabla 12), donde sus reducidas áreas de bosque paranaense están disminuyendo rápidamente. Consecuentemente, están desapareciendo ecosistemas naturales y diversas especies de animales y plantas; asimismo, existe evidencia creciente de cambios en los regímenes hidrológicos de la cuenca de los Ríos Paraná y Paraguay, aumento de la erosión, etc.

La extensión de la desaparición de ecosistemas silvestres es distinta para cada país. La frontera agropecuaria en Uruguay ha alcanzado casi todos sus ecosistemas naturales, en cambio, en los demás países siguen existiendo importantes superficies vírgenes. Los casos más conocidos son la expansión del hombre sobre los bosques (en Brasil y Paraguay; también en Bolivia), pero también en ambientes como el Cerrado, Pantanal, etc.

La producción agropecuaria no atiende a limitantes ecológicas y se observan diversos problemas de deterioro de suelos (por ejemplo, la desertificación y erosión es muy importante en áreas argentinas del sur sobre los Andes, el Monte y la Patagonia); la contaminación por agroquímicos está presente en todos los países así como la reconversión de la agricultura familiar y tradicional hacia complejos agroindustriales, de alto impacto ambiental (Tabla 13). En particular, la frontera agropecuaria está creciendo sobre los bosques tropicales y subtropicales Paranaense y Chaqueño, destruyendo ambientes naturales.

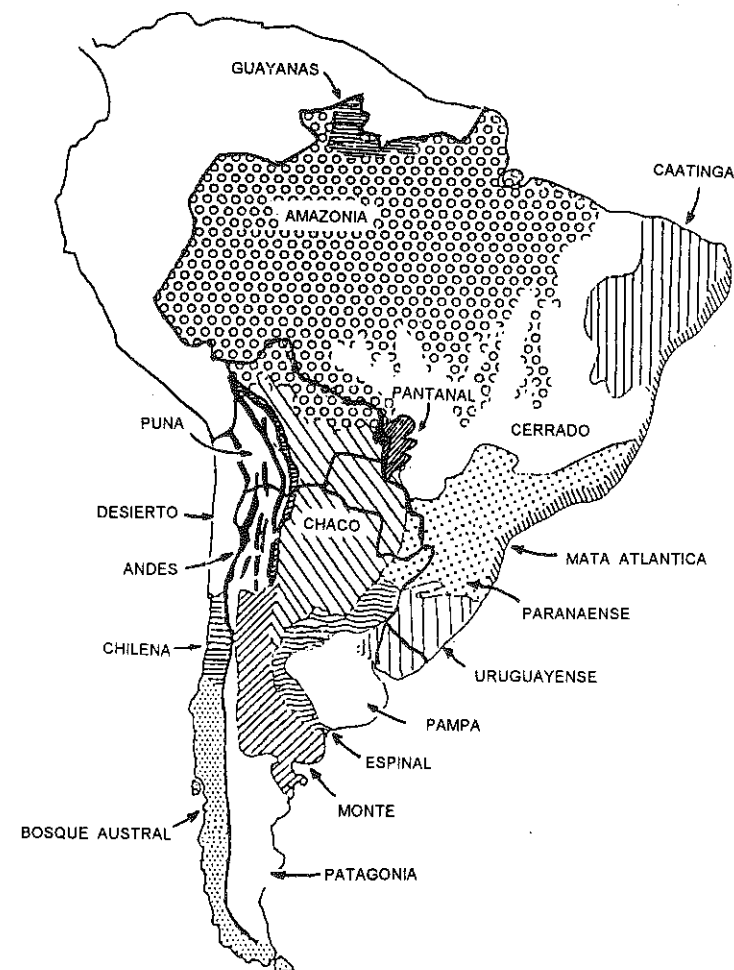


Fig. 12: Principales regiones biogeográficas de los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile.

Tabla 12: Principales indicadores de la biodiversidad, áreas protegidas en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Datos de WRI (1991, 1994), McNeely et al. (1990), Ergueta y Sarmiento (1992), Ergueta y Morales (1996) y del autor.

	Arg.	Bras.	Parag.	Urug.	Bol.	Chil.
Area total (miles ha)	273 669	845 651	39 730	17 481	108 438	74 880
Areas silvestres (miles ha)	14 976	202 061	7 726	-	178 100	23 086
Areas silvestres protegidas (miles ha)	10 974	27 742	1 483	30	9 250	13 715
Porcentaje superficie del país	3.4	3.3	3.6	0.2	8.4	18.1
Biodiversidad en animales						
Mamíferos						
Nro. de especies	345	428	157	105	316	91
Esp. amenazadas	26	42	14	8	28	9
Aves						
Nro. de especies	985	1622	630	404	1358	432
Esp. amenazadas	18	35	8	8	54	15
Reptiles						
Nro. de especies	248	467	110	60	220	78
Esp. amenazadas	7	19	8	2	5	0
Anfibios						
Nro. de especies	145	516	69	38	112	39
Esp. amenazadas	1	1	0	0	2	0
Mariposas						
Nro. de especies	37	74	32	8	44	3
Esp. amenazadas	1	8	0	0	2	0

Tabla 13: Aspectos ambientales de la actividad agropecuaria y forestal en los países del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Datos de WRI (1991, 1994), PNUD (1991), Banco Mundial (1995).

	Arg.	Bras.	Parag.	Urug.	Bol.	Chil.
Uso de la tierra (miles ha)						
Cultivos	27 200	59 933	2 199	1 304	2 328	4 400
Pasturas	142 200	184 200	21 100	13 520	26 600	13 500
Bosques naturales (superficie, miles ha)						
Deforestación (% anual)	-	0.4	4.7	-	0.2	0.7
Actividad agropecuaria						
Uso fertilizantes (ton por ha)						
Uso pesticidas (ton métricas)	6	54	32	57	3	69
Tractores	14 313	46 698	3 423	1 517	833	1 800
Cosechadoras	206 000	775 000	9 900	32 603	5 200	35 790
Ganados (miles)						
Vacuno	46 500	42 000	-	4 617	117	8 667
Ovino/caprino	51 982	134 027	7 435	9 864	5 377	3 282
Valor producción agrícola (miles millones US\$)	32 281	30 636	540	24 599	11 817	6 870
Razón dependencia alimentaria (%)	13.7	38.7	1.5	1.2	-	-
	0.5	5.1	1.5	12.0	17.8	9.0

La expansión urbana (Tabla 14) y los problemas ambientales asociados, son muy importantes. Tanto Brasil como Argentina poseen megápolis y en total existen 21 ciudades con más del medio millón de habitantes. En esas áreas

se observan problemas de planificación urbana, contaminación, asociación entre la marginación espacial y la social, reducción de la calidad de vida, etc.

Es posible señalar algunos aspectos sobresalientes sobre las políticas ambientales en los países del MERCOSUR. En primer lugar, las políticas agropecuarias no incluyen una dimensión ambiental de peso. Priman los objetivos productivistas y diversas áreas naturales están desapareciendo por la reconversión a cultivos. Asimismo, las áreas ganaderas y agrícolas carecen de manejos ecológicos y las experiencias de agroecología son limitadas. Deben reconocerse intentos, como los manejos de microcuencas en Brasil o las medidas contra la erosión, pero siguen siendo necesarias medidas más fuertes. Otro tanto sucede con los aspectos ambientales urbanos. En este rubro, la ciudad de Curitiba (Brasil) ha sido presentada una y otra vez como un ejemplo de la ruta a seguir. Allí se han realizado medidas sobre la regulación del tránsito, se ha agilizado el transporte público, se han instalado procedimientos de manejo de desechos sólidos con participación directa de la población, etc. Son apenas medidas iniciales, pero con ellas esa ciudad se ha distinguido de todas las demás, lo que demuestra cuánto resta por hacer.

Tabla 14: Aspectos destacados de la expansión urbana y condiciones de vida. Datos de WRI (1995), PNUD (1991) y Gallopín et al. (1991).

	Arg.	Bras.	Parag.	Urug.	Bol.	Chil.
Densidad población (1989, por 1000 ha)	122	185	117	180	71	184
Población urbana (%)	87.5	78.7	50.7	90.3	54.0	85.9
Número de ciudades con más de 750 mil habs.	3	17	1	1	1	1
Acceso agua potable (% población)	57	96	35	85	47	89

La dimensión ambiental en el proceso de integración del MERCOSUR

El Tratado de Asunción, firmado el 26 de Marzo de 1991, declara que el "desarrollo económico con justicia social", debe ser alcanzado atendiendo a la "preservación del medio ambiente". Pero esta aspiración no se refleja en mecanismos o estructuras concretas de envergadura.

En la primera fase del MERCOSUR (hasta el 1 de enero de 1995), existían 11 subgrupos de trabajo, donde por lo menos cinco de ellos abordaron temas ambientales. Se destaca, para el subgrupo sobre Transporte Terrestre, la consideración de que la liberalización del tránsito podía reducir los controles del transporte de sustancias peligrosas, lo que resultó en un documento con una propuesta de reglamento y la sugerencia de ratificación del Convenio de Basilea; en política industrial y tecnológica, se estudió el tema ambiental como costo a la producción industrial, especialmente en las industrias de alto impacto; y en política agrícola, se indicó la armonización del registro de agroquímicos y normar su comercio.

En la primera fase de las negociaciones no se constituyó un subgrupo técnico en materia ambiental, debido especialmente a la posición contraria de Brasil. En 1992, la resolución 22/92 crea una Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA), que únicamente a fines de 1993 fue efectivamente convocada, habiéndose reunido más o menos regularmente desde entonces.

La REMA enfrentó una agenda muy genérica. Reconoció que existen disparidades importantes entre las legislaciones de los cuatro países y dejó la armonización de normas para otro momento, optando por establecer un listado de normativas ambientales que deben estar presentes en los cuatro países. Entretanto, se apuntó a una armonización de hecho donde la disponibilidad de una norma en un país, será acompañada por los otros en caso de no poseer una en esa materia. De cualquier manera la REMA supeditó estas normas a permitir "condiciones justas de competitividad". En lo que más se acercó a los temas ecológicos comunes fue en la presentación, a cargo de Brasil, de programas regionales en conservación de avifauna y de evaluación y monitoreo de aves acuáticas.

El acuerdo de Ouro Preto (1994), que dió paso a la situación actual del MERCOSUR, no ha institucionalizado la REMA ni tampoco ha instaurado en su lugar un Comité Técnico en el ámbito de la Comisión de Comercio. Los diez comités instalados tratan temas relacionados con prácticas comerciales y sólo secundariamente abordarán cuestiones ambientales. Más tarde, en 1995, se estableció que dentro del Grupo Mercado Común se instituyeran grupos de trabajo, que en gran medida eran los que ya existían, pero agregando el de Medio Ambiente (subgrupo de trabajo 6). Es importante notar que la temática ambiental no se integró como Comité Técnico en la Comisión de Comercio.

No existe en la organización del MERCOSUR un ámbito formal que convoque a secretarios o ministros encargados del tema ambiental, tal como sucede con otras carteras. Los secretarios se han reunido pero al margen de los órganos institucionales.

Puede concluirse que los actuales espacios institucionales para discutir la temática ambiental del MERCOSUR son todavía débiles. Esta timidez contrasta con las enérgicas declaraciones ambientales firmadas por los cuatro gobiernos en otros ámbitos. Entre ellas, se destacan la Plataforma de Tlatelolco (reunión de los gobiernos de América Latina y el Caribe preparatoria de la Eco '92), la Declaración de Canela (suscrita por Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay; febrero de 1992) y más específicamente la Agenda 21 y la Declaración de Río.

No puede concluirse que esta omisión de medidas ambientales concretas sea un problema único a nuestros países. Lo mismo sucedió en otros procesos de integración. En el Tratado de Roma (1957), que dio origen al proceso de integración en Europa occidental, no existían referencias explícitas al ambiente. Sin embargo, esos temas fueron considerados luego, en particular desde inicios de los años 70 y apoyados en resoluciones de la Corte Europea de Justicia o la introducción de las Directivas en regulaciones ambientales.

Este tipo de resistencia también se ejemplifica en el caso del NAFTA, donde en el inicio de las discusiones, el tema ambiental no estaba incluido y sólo surgió tras la presión de grupos ciudadanos, como sindicatos, ambientalistas, iglesias, etc. (y que fue correspondida por el Congreso de los EE.UU.) (ver p.ej. Bolívar, 1993; Hudson, 1993; Hudson y Prudencio, 1993).

Sin embargo, esta falta de la dimensión ambiental, en el caso del MERCOSUR es doble, ya que a la propia debilidad de esta temática se le agrega el hecho de no haber sabido aprovechar la experiencia de otros procesos de integración que sí la han considerado.

Los problemas ambientales apuntados arriba ameritan la presencia de una enérgica acción ambiental en el MERCOSUR. Las superficies involucradas y los ecosistemas afectados son amplios y variados. Es particularmente importante recordar que en su seno existen vastas áreas naturales vírgenes o con poca afectación humana, de donde deben generarse medidas para su protección y manejo. A ello se suma un patrón de explotación agropecuaria que está derivando hacia la agroindustria, apelando a monocultivos y uso enérgico de los procedimientos de la "revolución verde", junto a una industrialización trunca, muy contaminante. Todo ello está enmarcado en un marco legal ambiental débil e incierto, con herramientas de protección del ambiente y de los consumidores que recién comienzan a ejercitarse.

Seguidamente se considerarán los aspectos más sobresalientes de la dimensión ambiental en el proceso de integración.

1. Relaciones entre la política ambiental y la comercial

En el proceso de integración de Europa occidental y del NAFTA, las políticas ambientales han estado supeditadas a las económicas. Esta falla se está repitiendo en el MERCOSUR. El Tratado de Asunción presenta la paradoja de que el ambiente, aunque aparece en su declaración de aspiraciones, no

se traduce ni en organismos ni en medidas concretas. Por el contrario, el tratado da un papel protagónico a las políticas comerciales y no a las ambientales.

En tanto el proceso de integración del MERCOSUR pasa por la anulación de las trabas al comercio, incluyendo las restricciones no arancelarias, el tema ambiental cobra especial importancia. El Anexo del Tratado de Asunción clarifica el objetivo de liberalización comercial y eliminación de las restricciones¹. A ello se sumaron otras decisiones (p.ej. 3/94), que apuntan a la anulación o armonización de requerimientos ambientales. El tratado excluye como restricciones comerciales a aquellas medidas referidas a varios aspectos, que incluyen la protección de la vida y la salud personal, animal y vegetal.

Esa aclaración es extremadamente vaga, y las restricciones de tipo ambiental que se han identificado engloban, por ejemplo, las trabas al comercio con sustancias peligrosas, los controles sanitarios y fitosanitarios de productos animales y vegetales y ciertos requerimientos de etiquetado y certificación².

2. Generación de un sustrato político ambiental

Las legislaciones ambientales de cada país son todavía insuficientes, no sólo por su propio contenido, sino también en su implementación, como para enfrentar la crisis ambiental. Consecuentemente, en el proceso de integración se expresan estas ausencias, a veces en forma más aguda.

La experiencia actual sugiere que esto puede agravarse, en tanto convenios como el del MERCOSUR, que apuntan a la liberalización del comercio, terminan por confundir la protección de la naturaleza con el proteccionismo comercial. El libre comercio puede terminar liberalizando todo, inclusive la depredación sobre la naturaleza. Por lo tanto, es necesario el desarrollo de nuevas políticas ambientales a nivel nacional y comunitario. De hecho,

la Unión Europea posee políticas comunitarias, como la muy conocida para el sector agrícola y existe un programa análogo en materia ambiental³.

En este sentido, debería iniciarse la discusión de una Política Ambiental Comunitaria del MERCOSUR, inspirada en una Estrategia Comunitaria de Desarrollo Sustentable, la que debe cruzar todos los sectores económicos, políticos, culturales, etc. El Tratado de Asunción establece en su preámbulo la necesidad de una política de desarrollo sustentable, pero no se ha avanzado en su instrumentación.

El contenido de esa estrategia debería surgir de un amplio debate en los países involucrados, apuntando a un desarrollo sustentable en su sentido ecológico y no en su sentido de crecimiento económico. Pero más allá de ello, existe un creciente consenso sobre algunos principios básicos para incorporar una dimensión ambiental al comercio internacional, como por ejemplo el principio precautorio o el principio de contaminador-pagador (estas propuestas se discuten en el capítulo VII).

3. Integración de la dimensión ambiental a las políticas sectoriales

Uno de los aspectos más importantes de una Política Ambiental Comunitaria es que de ella pueden derivarse las políticas sectoriales, que surjan con sus dimensiones ambientales ya integradas. Esto es diferente del proceso actual, donde las medidas ambientales son agregadas como remedios a los problemas emergentes. Este último problema se sufre aún en la Comunidad Europea, ya que sus políticas ambientales son puntuales y específicas. Los nuevos problemas ambientales que surgen no están contemplados en ellas y las medidas propuestas parecen más bien una reacción a problemas ambientales, que son sucesivamente identificados.

Algunas políticas sectoriales requieren urgentemente una consideración de sus condicionantes ambientales. En el caso del MERCOSUR, esto es particularmente cierto para el sector agropecuario. Por un lado, no existe una consideración especial para ese sector aunque ello ha sido indicado

como una omisión (Magariños, 1991). Por otro lado, las actuales políticas agropecuarias no tienen en cuenta una dimensión ambiental y están presentes varias de las tendencias analizadas en el capítulo anterior. Se está enfatizando la agroindustria, que ha desencadenado una reconversión de cultivos tradicionales y familiares a nuevos cultivos (especialmente soja, sorgo y arroz) con la desaparición de la agricultura familiar, la desruralización y el aumento de la migración a las ciudades. Asimismo, este fenómeno también ha originado una alta mecanización de la agricultura, reducción del empleo rural, altos niveles de agroquímicos, aumento de la contaminación rural, etc.

La ausencia de regulaciones especiales en el MERCOSUR para el sector agropecuario y la omisión específica de sus componentes ambientales, también se repite para otros sectores, como el minero, pesquero, forestal, etc.

Las políticas sectoriales tampoco pueden ser rígidas, sino que deben tener en cuenta los ecosistemas en los que se insertarán. No puede ser la misma política agrícola para el semidesierto del monte en Argentina que para la selva tropical de la Amazonia.

Incluso sectores que como el financiero, parecen muy distanciados de cualquier consideración ambiental, deberían estar sujetos a ella. Un peligro real es que el flujo de inversiones puede dirigirse preferentemente al país con los menores requerimientos ambientales o bien se puede acusar a las medidas ecológicas como trabas a la libre inversión.

4. Generación de nuevas políticas sectoriales ambientales

Además de la integración de una visión ambiental a las políticas de los sectores usualmente reconocidos en estos países, debería construirse un sector específico de políticas ambientales y que recuperara aquellos temas que son propios a esta problemática y hoy están relegados. Brasil posee un cuerpo de políticas ambientales más organizado, más allá de las discusiones

sobre su eficacia real. Los demás países están muy rezagados en esta materia.

Es imprescindible comenzar a diseñar una Estrategia Nacional de Conservación (ENC) para cada país del MERCOSUR, cuyos objetivos sean (1) el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, (2) la preservación de la diversidad biológica, (3) la utilización sostenida de los ecosistemas naturales y (4), que se articule con un desarrollo ecológica y socialmente sustentable.

5. Manejo ambiental de áreas fronterizas y recursos compartidos

La experiencia europea y la del NAFTA demuestra que las áreas fronterizas, y los recursos compartidos, como el caso de ríos o lagunas, constituyen aspectos sobresalientes de los componentes ambientales en un proceso de integración. La experiencia del NAFTA en este sentido es importante y el Plan de Fronteras entre México y EE.UU., surge como una iniciativa a tener en cuenta, más allá que no forma parte del acuerdo de libre comercio, aunque sí se dio en ese contexto.

Las regiones ecológicas naturales no reconocen límites políticos y varias son compartidas en zonas de frontera. En el caso de los países del MERCOSUR pueden mencionarse los siguientes puntos destacados (Fig. 13).

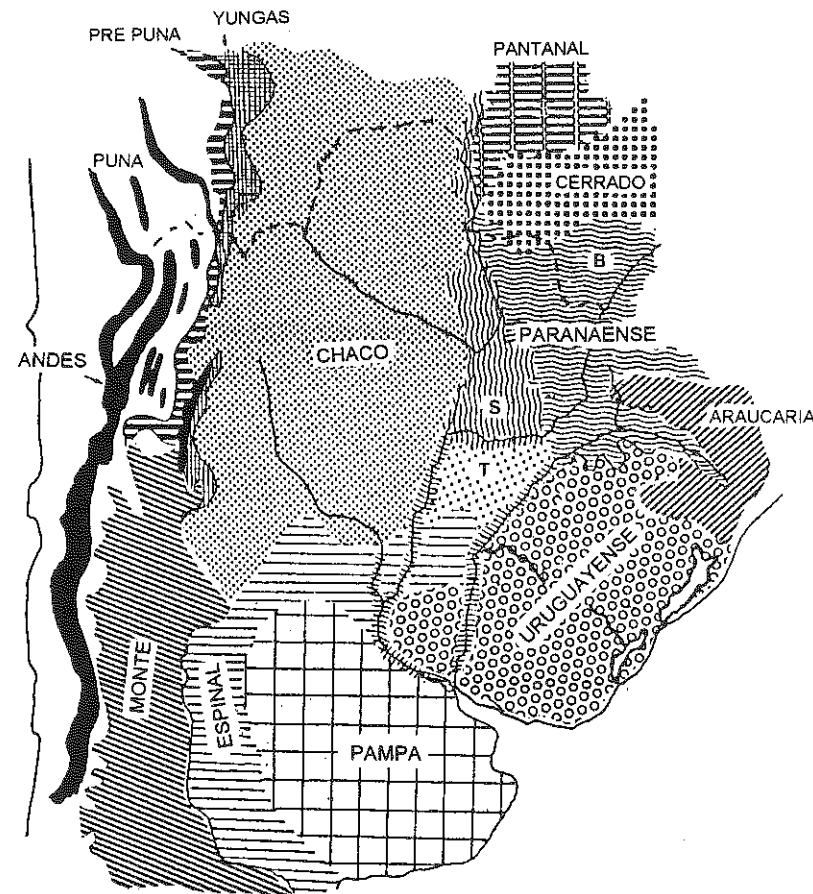


Fig. 13: Detalles de las regiones biogeográficas en el centro regional del MERCOSUR, con especial énfasis en regiones compartidas en las fronteras entre los países. T es un área de transición con enclaves de bosques en sabanas; en el bosque Paranaense se distinguen dos subzonas, una S dominada por sabanas y parque forestal y otra B donde predomina el bosque subtropical húmedo. Elaboración del autor.

(a) *Paraguay-Brasil.* Comparten el extremo occidental del Pantanal, que es una extensa área inundable de importancia como regulador hídrico de la cuenca del Río Paraguay y como centro de alta biodiversidad. También comparten el bosque Paranaense. Esta zona se caracteriza por su bosque templado subtropical de alta diversidad. El propio Río Paraguay se comparte entre estos dos países y posee a sus lados un extenso ambiente de bosques subtropicales en galería que deben ser protegidos, ya que son un refugio y corredor de fauna y flora hacia el sur.

(b) *Paraguay-Argentina.* Comparten el Chaco oriental, que es un área templada, con lluvias estivales y dominado por bosques. También comparten la continuación del bosque en galería sobre el Río Paraguay, el Río Paraná y el bosque Paranaense asociado a éstos.

(c) *Argentina-Brasil.* Comparten el extremo occidental de los bosques de *Araucaria* brasileños y el bosque Paranaense. El bosque Paranaense enfrenta una alta deforestación, particularmente en Paraguay, asociada a empresas brasileñas, pero también en Misiones, Argentina. Además, hay un rápido avance de la frontera agropecuaria sobre el Chaco.

(d) *Argentina-Uruguay.* Comparten al sur la pradera "Uruguayense", que continúa en el sur de Entre Ríos, mientras que en el norte, el Río Uruguay separa esas praderas del extremo norte del Espinal argentino. El Río Uruguay es compartido por ambos países.

(e) *Uruguay-Brasil.* Comparten de la misma manera que en el caso anterior, la región Uruguayense que se extiende en el sur de Rio Grande do Sul.

Debe destacarse que la Mesopotamia argentina (provincias de Entre Ríos, Corrientes y Misiones) aparecen como una "bisagra" ecológica, que articula ecosistemas entre los países del MERCOSUR. Allí están presentes los extremos sur del bosque Paranaense y norte del Espinal. Lo que allí ocurra tendrá consecuencias regionales muy importantes con repercusiones para un área mucho más extendida.

También debe enfocarse el aspecto de cuencas hidrográficas compartidas, tal es el caso de los ríos Paraná (compartido entre Argentina, Brasil y Paraguay), Paraguay (entre Argentina y Paraguay), el Uruguay y del Plata (entre Argentina y Uruguay), entre los más importantes. En estas cuencas ya existen problemas ambientales evidentes y cada una de ellas está amenazada por diversas obras de infraestructura, desde las represas ya construidas a los nuevos proyectos en estudio.

A esta lista deben agregarse problemas conocidos hasta hace poco únicamente en el hemisferio norte. El caso más notorio es la lluvia ácida que se registra en una zona del norte del Uruguay por contaminación transfronteriza originada en las emisiones de la usina de generación eléctrica de Candiota, en Brasil.

Tabla 15: Consumo de energía, emisión de contaminantes y contribución a la contaminación global; datos del WRI (1991) y revisados por Agarwal y Narain (1991). Los niveles de contaminantes se expresan en equivalente de carbono.

	Arg.	Bras.	Parag.	Urug.	Bol.	Chil.
Consumo de energía (GJoules per capita)	58	23	7	22	11	35
Contaminación						
Emisión neta de CO ₂ (millones ton C)	30.1	1 253.5	7.8	0.9	7.9	7.1
Emisión neta de metano (millones de ton C equiv)	69.8	165.8	3.8	0.9	5.5	6.6
Emisión de CFC (millones de ton C equiv)	5.5	16.0	-	0.5	-	2.2
Contribución anual a la emisión de gases con efecto invernadero (% en el total mundial)	0.3	18.2	0.01	0.08	0.01	0.04

Para atender problemas de este tipo, son necesarias las articulaciones ambientales entre los gobiernos, así como la instalación de organismos especialmente orientados al manejo ambiental de áreas fronterizas y recursos compartidos. Existen algunas instituciones, pero que deberían ser modificadas para mejorarlas. En el caso del Río Uruguay, su administración depende de un organismo binacional (Comisión Administradora del Río Uruguay, CARU), que opera desde 1975 y tiene, entre sus fines, el uso de los recursos naturales y proyectos de investigación (del tipo de calidad de aguas y evaluación de catástrofes) (Laurelli y Roffman, 1991). Un ejemplo para un estudio comparativo es la Comisión Conjunta Internacional (IJC) que administra los Grandes Lagos compartidos entre los EE.UU. y Canadá. La IJC fue creada en 1909, con el acuerdo específico de restaurar y mantener la integridad física, química y biológica del ecosistema mayor de la cuenca de los Grandes Lagos, con un mandato que debe ser acatado por cada uno de los países.

Finalmente, está abierto el capítulo del manejo de recursos compartidos en la Antártida, donde Uruguay, Brasil y Argentina, tienen diversos intereses establecidos.

6. Armonización de las políticas ya existentes y manejo de conflictos

Los países del MERCOSUR ya poseen un cuerpo normativo nacional de tipo ambiental. Esta legislación debe ser armonizada en el proceso de integración, de manera que un conjunto de normas equivalentes y análogas sean aplicadas en todos los países del mercado común. Por eso surge el problema clave del criterio que se empleará.

Las opciones posibles para llevar a cabo esto, pueden ser instalando la norma comunitaria al nivel del requerimiento mínimo, máximo o algún tipo de ponderación entre los extremos que presenten los países. Existe preocupación por una armonización por el mínimo, lo que significaría que los países que poseen las exigencias más altas deberían bajarlas al nivel del país que las posee menores. Esto provocaría una erosión de las normas

ambientales en el MERCOSUR y es particularmente preocupante para los siguientes aspectos: (a) sustancias químicas, especialmente agroquímicos; (b) contaminación por medios de transporte, en especial requerimientos para convertidores catalíticos y tipos de combustibles usados; (c) contralores sanitarios en vegetales y animales, etc.

El problema es serio y existen antecedentes internacionales de armonización hacia abajo en el marco del GATT, en tanto se sigue el Codex Alimentario de FAO, lo que significaría un aumento de niveles aceptables de contaminantes en varios países desarrollados. Por ello debe estarse alerta a que esta armonización no signifique un descenso en las exigencias ambientales, en especial atendiendo a lo que concierne el Subgrupo Técnico de Normas Técnicas (que atiende normas de embalaje, calidad de alimentos, normas sobre ruidos y emisión de gases de vehículos, normas de industria farmacéutica, sistemas de certificación). La comisión de alimentos de ese subgrupo, ha resuelto seguir el Codex Alimentario de la FAO para el control de aditivos en los alimentos, una medida resistida por algunos grupos de consumidores en Uruguay.

La armonización hacia arriba usualmente despierta sospechas de trabas no arancelarias encubiertas bajo un rótulo ambiental. Aquí se abren conflictos con el propósito de liberalización comercial del mercado común y la eliminación de las restricciones no arancelarias. Asimismo, existe el problema de la posible generación de un *dumping ecológico*, donde las regulaciones ambientales de menor nivel reducen los costos de producción, lo que puede convertirse en un "subsidio oculto" y deberían diseñarse medidas para impedir esa situación.

Otros campos de importancia son las legislaciones que regulan los estudios y evaluaciones de impacto ambiental. Por ejemplo, mientras Brasil ya lleva muchos años utilizando evaluaciones de impacto ambiental, en Uruguay, una ley en esta materia ha sido reglamentada en 1994 y su extensión y profundidad es limitada. Sería importante que cualquier proyecto regional contuviera los mejores mecanismos para permitir evaluaciones de impacto ambiental.

Los conflictos y quejas en el proceso de integración surgirán y deben ser atendidos. En este aspecto deben crearse cuanto antes los criterios para manejar quejas que invoquen variables ambientales. Es necesaria la creación de un organismo de arbitraje del tipo de una Corte de Justicia, pero que sea capaz de incluir en sus consideraciones una dimensión ecológica. Los mecanismos para dirimir disputas en convenios de integración han sido reiteradamente tildados de no ser democráticos. Por ejemplo, en el caso del convenio entre Canadá y EE.UU. las disputas son abordadas por una pequeña comisión, que puede contar o no con un panel asesor de 5 miembros que puede ser resolutivo y que en los hechos ha promovido el *lobby* y el corporativismo. En el MERCOSUR se ha avanzado en un protocolo de elección de jurisdicción, donde se puede escoger la de cualquier país miembro y la instalación de un Tribunal de Justicia *ad hoc*.

7. Manejo de industrias "sucias" y de uso intensivo de recursos naturales

Ciertos procesos productivos poseen un alto impacto ambiental, sea por el uso intensivo de recursos naturales, como por sus altas emisiones de contaminantes. Actividades como la minería o la petroquímica, están entre los procesos de mayor contaminación y modificación de los ambientes naturales. En este tipo de producción los componentes ambientales sí son un factor importante en el costo total y por ende son muy sensibles a un *dumping ecológico*. En este sentido, existen indicaciones que en Brasil, el patrón de concentración de la industria brasileña está condicionado por algunas variables relativas al ambiente (Torres, 1992).

Los medios usuales para tratar estos casos pasan por la internalización de costos ambientales y la aplicación del principio del contaminador-pagador, donde el que origina la contaminación financia las medidas para su reducción y manejo. Este criterio tiene a su vez una serie de problemas asociados, que debería estudiarse en el MERCOSUR, tales como la "venta" de cuotas de contaminación no usadas, a las industrias que contaminan por encima de sus cuotas permitidas.

Asociado al punto comentado arriba, debe mencionarse que muchas de las industrias contaminantes requerirán medidas de reconversión tecnológica, así como la creación de un sector ambiental. Para ello y también por otras razones, será necesaria la implementación y el manejo de *fondos compensatorios* para la reconversión tecnológica. Este es otro de los temas que no están previstos en el tratado de Asunción y constituyen otra de sus omisiones.

8. Megaproyectos de vinculación física

Al amparo de la integración regional se han desarrollado proyectos de vinculación física. Tres de ellos merecen ser considerados por sus dimensiones continentales. Su marcha actual es a su vez expresión de la ausencia de normas en el MERCOSUR para el ordenamiento territorial en sentido amplio y, ordenamiento ecológico, en sentido estricto.

(a) Hidrovía Paraná-Paraguay

Bajo este proyecto se establecerá una vía de transporte fluvial por los ríos Paraná y Paraguay, desde el Puerto de Cáceres (Brasil) al de Nueva Palmira (Uruguay). La obra, como se señaló en el capítulo 4, presenta serios problemas ambientales y desencadenará impactos severos sobre los ambientes naturales, así como promoverá estrategias de desarrollo agropecuario, las que a su vez generarán otros tantos problemas ecológicos.

(b) Eje carretero del Cono Sur

El eje carretero o eje vial del Cono Sur es un gran emprendimiento de integración entre Brasil, Argentina y Uruguay (aunque extensible a Chile). Su propósito es construir una super carretera que una las ciudades de Sao Paulo, Montevideo y Buenos Aires (Fig. 14).

El trazo exacto del eje vial es en la actualidad motivo de estudios y existen por lo menos 14 de ellas propuestas, que cubrirán más de 2 mil kilómetros. En los planes actuales se esperan utilizar carreteras ya existentes, que deberán ser ampliadas, sus puentes reforzados y ensanchados, y se les sumarán otras obras de infraestructura.

Los impactos ambientales de una supercarretera como la que se está pensando son enormes. Por un lado, existen impactos directos sobre ambientes naturales, aumento de la contaminación, etc. Por el otro, se desencadenan impactos indirectos, tanto en la fase de construcción, como en la de operación.

(c) Puente Colonia-Buenos Aires

Se ha iniciado el proyecto de construir un puente carretero de 50 km de largo, que unirá la ciudad de Colonia (Uruguay) con la de Buenos Aires (Argentina), convirtiéndose en el más largo del mundo (Fig. 14). Será una concesión de obra pública, a cargo de empresas privadas, quienes construirán y luego usufructuarán la obra, con una inversión estimada de 800 millones de dólares.

La finalidad del puente es muy incierta, aduciéndose el ahorro de tiempo en el desplazamiento de Buenos Aires a Montevideo y la costa uruguaya, por lo que parece más una obra destinada al turismo que a sectores productivos tradicionales.

Se han señalado varios impactos ambientales, especialmente en las cabeceras del puente, por las obras de infraestructura asociadas a ellas, por el aumento de la expansión urbana sobre la costa y del uso turístico. El impacto social sería muy importante. El puente significa unir una ciudad pequeña, de poco más de 100 mil habitantes, con una de las grandes megápolis, Buenos Aires, con unos 12 millones de personas. Se ha señalado que unos 100 mil argentinos podrían instalarse en Colonia, lo que significa un aumento de más del 3% en la población de Uruguay.

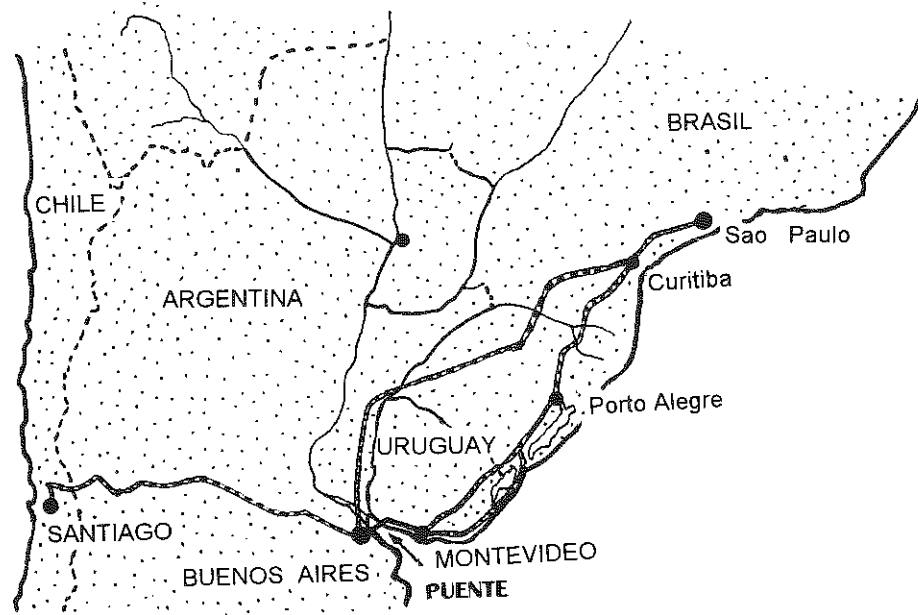


Fig. 14: Eje carretero del Cono Sur entre las ciudades de Sao Paulo (Brasil), Montevideo (Uruguay), Buenos Aires (Argentina) y Santiago (Chile). Se señala la ubicación del proyectado puente Buenos Aires-Colonia (Uruguay).

9. Armonización del MERCOSUR en el contexto internacional

Un capítulo totalmente inexplorado es la armonización de normas entre los países del MERCOSUR frente a los convenios internacionales en materia ambiental, ante los diferentes mercados comunes y acuerdos de libre comercio, o aún con el GATT/OMC.

Posiblemente surgirán conflictos entre políticas comunitarias que contradigan convenios internacionales relacionados con el ambiente o los recursos

naturales. Este extremo está próximo en Uruguay, donde el cultivo del arroz se realiza en un área de bañados que han sido muy modificados, muchos de ellos perdidos para siempre. Esos mismos bañados están protegidos por el Convenio de Ramsar que el país ha signado, aunque no lo cumple. Surge entonces la cuestión de si otros países del MERCOSUR o particulares, pueden ampararse en el Ramsar para detener esos cultivos arroceros. Uruguay por su parte puede ignorar el Convenio de Ramsar y seguir apoyando el sector arrocerero e incluso puede escudarse bajo el pretexto de que, una condicionante ambiental al comercio del arroz desde otro país, es una limitación al libre comercio. ¿Cómo manejar este tipo de conflictos? ¿Cómo enfrentar países o personas que justifican la destrucción de la naturaleza bajo el rótulo del libre comercio? o a la inversa, ¿cómo actuar ante los que esconden trabas comerciales con excusas ambientales?

Las relaciones con otros acuerdos de libre comercio (como el NAFTA) o mercados comunes (como la UE) tampoco están claras. Los recientes acuerdos con el NAFTA (todavía de alcance incierto) y en particular con la UE (donde se avanza hacia un acuerdo de libre comercio) tienen implicancias ambientales que se deberían considerar. Finalmente, el MERCOSUR está englobado dentro del GATT y la OMC, estando constreñido por sus normas, afectando temas sensibles como las políticas comerciales agropecuarias o en derechos de propiedad intelectual. También está pendiente la armonización entre los países integrantes del MERCOSUR frente a acuerdos internacionales relacionados con el ambiente o los recursos naturales.

10. Redimensionamiento de la soberanía nacional, de la seguridad nacional y del patrimonio global

La Unión Europea ha desarrollado un nuevo concepto de soberanía, donde la independencia de las políticas ambientales nacionales ha sido limitada. Esto se ejemplifica con varias reglamentaciones comunitarias que prevalecen sobre medidas nacionales. En el seno del MERCOSUR, también está ocurriendo un redimensionamiento de la temática ambiental como problema de seguridad nacional (Brañes, 1989).

Al avanzar el proceso de integración, la soberanía nacional pasará a estar limitada por una serie de normas, reglamentos y otros a nivel comunitario. En este caso, debe contarse con la actitud que permita aceptar medidas y reglamentos que han sido originados en ámbitos de decisión supranacional.

Por fuera del MERCOSUR, existen discusiones internacionales sobre la limitación a la soberanía de cada país sobre sus ecosistemas, cada vez que alguna acción de los Estados puede afectar la dinámica ecológica a escala planetaria. Con esa preocupación se han acuñado conceptos como el de "patrimonio de la humanidad". Se establecen así problemas serios, como las limitaciones que imponen los países industrializados sobre los países de América del Sur en la utilización de sus recursos naturales.

11. Generación de mecanismos y organizaciones comunitarias en política ambiental

El MERCOSUR en su implementación y marcha actual se asemeja más a un acuerdo de libre comercio, más similar al NAFTA, que en sentido estricto a un mercado común como la Unión Europea y dada la ausencia de medidas de integración política, faltan organismos análogos al Parlamento Europeo, hay retraso en la implementación de medidas de libre circulación de personas, etc.

Los estudios comparados indican que, tanto la Unión Europea como el NAFTA, poseen un marco institucional preciso para los temas ambientales. En la primera, existe un consejo conformado por los ministros del ambiente o sus equivalentes. En el segundo caso, estos aspectos están contemplados en un convenio paralelo⁴. El "Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte" tiene por objetivos diversas medidas ambientales en la aplicación del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica, estableciendo tanto mecanismos como órganos encargados (ver recuadro). Algunos aspectos destacados radican en que apunta a altos niveles de protección ambiental, la elaboración de un informe ambiental anual, que estará disponible para el público, acceso de los particulares a los procedimientos administrativos y legales, con adecuadas garantías procesales, establecimiento

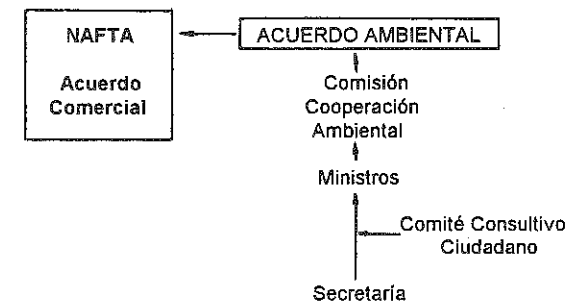
de un procedimiento de consulta y solución de controversias, además de otras normas relacionadas.

LA COOPERACION AMBIENTAL EN EL ACUERDO DE LIBRE COMERCIO DE AMERICA DEL NORTE

El "Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte", firmado en el proceso de aprobación del NAFTA, establece la institución de una **Comisión para la Cooperación Ambiental**, integrada a tres niveles. El **Consejo** estará conformado por los ministros (o sus equivalentes), regirá la Comisión, supervisará los aspectos ambientales de la marcha de la zona de libre comercio, tratará las controversias entre los países y facilitará la cooperación. Asimismo, podrá recomendar en múltiples tópicos relacionados con la articulación comercio-ambiente, desde prevención de la contaminación al etiquetado ecológico, trabajará coordinadamente con la Comisión de Libre Comercio del NAFTA, especialmente en los casos en que las medidas ambientales estén afectando el flujo comercial.

El **Secretariado** es un cuerpo técnico permanente, con cierto nivel de independencia. Sus funciones incluyen el seguimiento del tratado, la elaboración de un informe anual de los aspectos ambientales en el NAFTA, recibir peticiones de parte de personas u organizaciones, incluyendo aquellas donde se denuncien omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental.

Finalmente, se establece un **Comité Consultivo Público Conjunto**, integrado por 15 personas y abierto a la participación de organizaciones o personas sin vinculación con los gobiernos. Su función es asesorar al Consejo y Secretariado y realizar su propio seguimiento de la marcha del acuerdo. Asimismo, este comité está vinculado a **Comités Consultivos Nacionales** y **Comités Gubernamentales**, con representantes de gobiernos locales o nacionales y que cada una de las partes podrá convocar.



Con esta información disponible y considerando la realidad del MERCOSUR, parece urgente la instalación de un ámbito formal para tratar los temas ambientales. Un primer paso debería ser la inmediata constitución de un Comité Técnico en esta materia, inmediatamente seguido por la formalización de la reunión de ministros del ambiente del mercado común. Dados esos dos primeros pasos, debería pasar a discutirse la elaboración de un acuerdo complementario del MERCOSUR específicamente dedicado a los temas ambientales.

12. Proceso de integración más transparente y participativo

El proceso de integración debe ser mucho más abierto y participativo. No es suficiente que sea abierto en el sentido de tolerar o permitir el *lobby* de algunos sectores, sino que debe tener reglas que obliguen a la consulta con sectores que no pueden acceder al ámbito del *lobby*, y los mecanismos que permitan a cualquier interesado, acceder a los documentos, informes, etc.

Los procesos de discusión y diseño de nuevas políticas, la armonización, etc. deben ser abiertos, transparentes y democráticos. La participación de las ONGs es muy importante por su aporte técnico, la apertura a una mayor participación y el fortalecimiento de nexos con la sociedad civil.

El MERCOSUR en su actual estructura no lo permite y de hecho minimiza incluso la participación de otros poderes del Estado en su consideración. La Comisión Parlamentaria Conjunta es únicamente un órgano asesor. Los representantes de la sociedad civil sólo tienen acceso al Foro Consultivo Económico-Social, el cual también es asesor. Este foro es un primer antecedente de la participación de organizaciones ciudadanas en la marcha del proceso; sin embargo, las organizaciones ambientalistas no lo integran, ya que está restringido a empresarios y sindicalistas.

El Comité Consultivo Público Conjunto del NAFTA es un ejemplo a tener presente. El acuerdo complementario permite la participación de

representantes de la sociedad civil (aunque los Estados no se obligan a integrarlo de esa manera). El comité se complementa con comités nacionales, lo que es una buena idea. Teniendo presente estos antecedentes, un primer paso en la reforma del MERCOSUR es el ingreso de representantes de las organizaciones ambientalistas en el Foro Consultivo Económico-Social y la inmediata exploración de la creación de una comisión mixta, a nivel comunitario, con vinculaciones directas al consejo de ministros del ambiente del MERCOSUR.

Desarrollo sustentable y ecología en el MERCOSUR

En el caso específico del MERCOSUR como acuerdo comercial la pregunta básica sigue siendo ¿qué se busca con la integración comercial? Más allá de sus aspiraciones de prosperidad y bienestar, el tratado es parte de una visión del desarrollo acotada al crecimiento económico. La integración política y social de los países todavía no se concreta y los esfuerzos están centrados en los temas comerciales y la competitividad externa.

Bajo esta visión reduccionista, muestran al paradigma desarrollista todavía presente, buscándose el crecimiento económico a toda costa, como la única fuente de riqueza y prosperidad, más allá de las personas o los ambientes que deban sucumbir para alcanzarlo. Pero incluso a pesar del acuerdo o desacuerdo con ese objetivo economicista, tampoco hay garantías de que este emprendimiento resulte en esa expansión económica.

En todos los países del MERCOSUR se apela una y otra vez al slogan de que se "abrirá un nuevo mercado de 190 millones de habitantes". Lo cierto es que la disponibilidad de ese mercado nada asegura. Los países pequeños como Paraguay y Uruguay (lo mismo que Bolivia si se suma al acuerdo), no poseen, en la mayor parte de los sectores, las economías de escala para acceder a esas personas (véase por ejemplo la discusión de Quijano, 1991, para el caso uruguayo).

Atendiendo a advertencias de este tipo, la vinculación comercial dentro del MERCOSUR debe ser realizada en forma paulatina, fomentando aquellos

procesos productivos que sirvan al desarrollo. En esa ruta, debe advertirse que ello no puede hacerse a costa de la destrucción ambiental, especialmente bajo el esquema simplista de la venta de recursos naturales sin procesar. El camino que debería seguirse es la promoción del desarrollo sustentable dentro de cada país y consecuentemente, en el MERCOSUR como conjunto.

Esta breve revisión del proceso de integración del MERCOSUR permite concluir que con los objetivos actualmente expresados, la situación de las políticas nacionales ambientales en cada país, la estructura y funcionamiento previstos en el convenio, **el MERCOSUR es incompatible con el desarrollo ecológicamente sustentable.**

Más allá de las incertidumbres sobre ese concepto (que se comentarán más adelante), la promoción de un desarrollo que compatibilice la calidad de vida con la protección de la naturaleza, será difícil. Todavía no existen ni recetas ni esquemas nítidos. Aún se está en una etapa de búsqueda, de investigación, de aplicaciones experimentales. Debe admitirse entonces que el MERCOSUR no resolverá ese problema, pero lo que sí debe hacer es permitir que esa ruta se pueda explorar y seguir. En forma más precisa, el MERCOSUR debe asegurar un marco normativo y una organización institucional que *promueva*, en vez de inhibir la búsqueda del desarrollo sustentable. Con la estructura actual, donde los temas ambientales están relegados en la agenda y los marcos institucionales son nebulosos, poco se podrá avanzar.

Todavía se está a tiempo de introducir esos cambios y la propia consideración de la integración los puede desencadenar, con consecuencias positivas que alcanzarán otros ámbitos de nuestros países. Algunas medidas pueden señalarse con ese fin.

En primer lugar, será necesario un cambio en las perspectivas, comenzando por la necesidad de una amplia política ambiental que apunte al desarrollo sustentable. Tampoco se debe conformar una política comunitaria que quede supeditada a las políticas económicas.

Por ahora, la mayor parte de los análisis y discusiones sobre el MERCOSUR han versado sobre sus aspectos económicos, y muy poco sobre los ambientales (como lo reconoce Magariños, 1991). Han existido algunos aportes desde la perspectiva ambiental, destacándose los estudios de M. Cousillas (1994), C. Ferreira Ruella (1994), Gudynas (1993) o el estudio de las legislaciones ambientales del MERCOSUR realizado por un consorcio de ONGs (Grupo Y'Guazú, ej. Tarak, 1995), etc. Por otros caminos, las organizaciones ambientalistas y ciudadanas de los países del MERCOSUR están dando a conocer sus preocupaciones y propuestas.

Por ello, debería iniciarse la discusión de una Política Ambiental Comunitaria en el MERCOSUR, asociada a una Estrategia Comunitaria de Desarrollo Sustentable y que debe cruzar todos los sectores económicos, políticos, culturales, etc. Por supuesto que un paso en esta dirección sólo tiene sentido si hay pasos similares en los demás países. Una estrategia conservacionista de ese tipo enfoca el objetivo del desarrollo hacia la calidad de vida de las personas y abandona el apego obsesivo por el crecimiento económico, reconociendo sus límites ecológicos.

En estos momentos el MERCOSUR debería brindar un marco institucional, lo más abierto y participativo posible, para discutir las aproximaciones ambientales a la integración. Este tipo de medidas y otras que se desprenden de los análisis en esta obra, pueden ser articuladas en una propuesta más general, tal como ilustra el recuadro de la página 166.

Un primer grupo de medidas son consideradas como urgentes. Hasta inicios de 1995 se sostenía como indispensable la formalización de la REMA. Un paso en este sentido se dio con la creación del Subgrupo de Trabajo en Medio Ambiente. Este tipo de instancia debería ser fortalecido. Otro tanto sería la institucionalización de las reuniones de los ministros de medio ambiente.

En este último caso se propone la creación de un **Consejo de Medio Ambiente** del MERCOSUR, que integre a los secretarios de estado en esa

temática y que se reúna por lo menos trimestralmente. Este consejo debe estar vinculado directamente al Consejo del Mercado Común y al Grupo Mercado Común; sus funciones serían las de seguimiento de los aspectos ambientales del acuerdo, la promoción de medidas de armonización, institucionalizar el arreglo de controversias y promover nuevas medidas de articulación del comercio con el desarrollo sustentable. El consejo debe contar con una Secretaría Técnico-administrativa permanente y con cierto nivel de independencia. Asimismo, podría llamar a la constitución de Comités Técnicos en las áreas temáticas que considere oportunas. Estas dos últimas instancias deberían elaborar insumos para una evaluación anual de las relaciones comercio-ambiente en el MERCOSUR. También la secretaría tendría el cometido de recibir reclamos o quejas, tanto de particulares como de organizaciones sobre el incumplimiento de algún aspecto del tratado o de las legislaciones nacionales, relacionadas con prácticas comerciales, brindando seguridades de confidencialidad e igualdad de acceso a las vías administrativas y legales.

MEDIDAS DE REFORMA AMBIENTAL EN EL MERCOSUR

Como resultado del presente análisis, se han identificado por lo menos diez medidas, con el propósito de incluir la dimensión ambiental en el MERCOSUR:

1. Consolidar los antecedentes de la Reunión Especializada de Medio Ambiente (REMA) en el recientemente convocado Subgrupo de Trabajo en Medio Ambiente y fortalecerlo.
2. Institucionalizar la reunión de ministros de medio ambiente (o sus equivalentes).
3. Integrar representantes de organizaciones ambientalistas al Foro Consultivo Económico-Social.
4. Instalar comisiones bi y multilaterales para promover un manejo ambiental adecuado de las áreas fronterizas y de los recursos compartidos.

continúa

5. Generar políticas ambientales básicas en cada país y luego una política ambiental comunitaria; atendiendo en particular estrategias nacionales y comunitarias de conservación de los recursos naturales y la vinculación de la dimensión ambiental a las políticas sectoriales, tales como la agropecuaria, la energética, etc.

6. Armonizar las diferentes políticas ambientales de cada país a un nivel común para todo el MERCOSUR, atendiendo condiciones ambientales mínimas de calidad en los productos y servicios finales, condiciones ambientales mínimas en los procesos productivos y un marco adecuado para la aplicación de evaluaciones de impacto ambiental y aplicación de medidas de restauración.

7. Otorgar especial atención al control de las industrias "sucias" y aquellas que usan intensivamente los recursos naturales, evitando los "dumping ecológicos".

8. Hacer el proceso de integración más transparente y participativo, permitiendo la presencia y la opinión de todos los sectores de la sociedad, vinculándolos formalmente.

9. Instalar un Foro Consultivo en Medio Ambiente, integrado por representantes gubernamentales y de organizaciones de la sociedad civil.

10. Comenzar las negociaciones por un tratado suplementario en materia ambiental para el MERCOSUR.

Otra medida de urgencia es la incorporación de representantes de las organizaciones ambientalistas en el Foro Consultivo Económico-Social.

Establecidos estos pasos, pueden darse otros igualmente importantes. La participación de la sociedad civil se debe completar con la creación de un **Foro Consultivo Ambiental**, que funcione en el ámbito del Consejo de Medio Ambiente propuesto arriba. Este foro incluirá a representantes de los sectores productivos, sindicales, asociaciones rurales y ambientalistas, directamente vinculados a las relaciones del ambiente con el comercio. El foro es análogo al ya existente, Económico-Social por lo que deberán mantener vinculaciones directas.

Se entiende que las áreas de frontera merecen un tratamiento específico para cada una de ellas, en tanto engloban problemas más localizados y que deben contar con la participación de los gobiernos nacionales y locales.

Estas y otras medidas deben articularse en un tratado suplementario en materia ambiental para el MERCOSUR. Entre los temas de mayor relevancia, que deberían considerarse, están los estándares ambientales, tanto en productos y servicios finales como en los métodos y procesos de producción, análisis del ciclo vital; control del comercio en sustancias peligrosas; procedimientos de certificación; manejo y reciclaje de desechos; empaquetado; fondos compensatorios y mecanismos de incentivo de reconversión tecnológica; igualdad en el acceso y condiciones a las vías administrativas y legales; realización de informes públicos; y un mecanismo de solución de controversias.

Los puntos aquí presentados dejan en claro que los problemas ambientales son inseparables de los sociales y viceversa. La preocupación ambiental no es sólo un discurso sobre plantas o animales, es también un cambio de actitud, una visión diferente de la sociedad y del desarrollo.

Un proceso de integración como el del MERCOSUR puede encerrar muchos frutos valiosos para las naciones de la región. Uno que no puede desecharse, aunque apenas sea una intención, es el propósito de la integración política. El MERCOSUR no ha sido planteado a la manera del NAFTA, como un mero acuerdo comercial. Sus ambiciones apuntan a niveles de integración política, que deben ser apoyados y fomentados desde el ambientalismo. En particular para los países pequeños de la región, como Bolivia, Paraguay y Uruguay, ya que les permite acceder a planos de igualdad con los gigantes y en sociedad con ellos, pasar a negociar con los demás bloques comerciales y políticos. Pocos podrían imaginar negociaciones fructíferas con la CEE si las intentara cada uno por su lado y por separado, Paraguay o Uruguay. Sin embargo, el MERCOSUR brinda esas posibilidades.

Es en ese espíritu que se está avanzando en otras áreas, tales como la educación o la salud pública, donde hay en marcha procesos de negociación

paralelos al del MERCOSUR, que están dando muy buenos frutos. Es en estas áreas donde también se construye una dimensión ambiental, y donde el ambientalismo tiene mucho que decir.

Notas

1. Arts. 1 y 2 del Anexo 1, donde la norma remite al Tratado de Montevideo de 1980 por el cual se constituyó la ALADI, el que a su vez se inspiró en otro artículo del Acuerdo de Cartagena, el que a su turno, se basa en el conocido artículo XX del GATT (Olivar Jimenez, 1994). La norma establece que el acuerdo no será interpretado como impedimento para adoptar y cumplir medidas destinadas a la protección de la vida y salud de personas, los animales y los vegetales.

2. En el ámbito del MERCOSUR, se han identificado como las principales restricciones no arancelarias con incidencia ambiental, a las siguientes: prohibición de importación de sustancias como detergentes no biodegradables, agrotóxicos que generan impactos ambientales; también de especies vegetales, hongos, insectos o microorganismos peligrosos o nocivos; controles en la importación de algunos agroquímicos, de residuos y desperdicios industriales y tóxicos, de sustancias que afectan la capa de ozono, de material radioactivo; y reglamentación en el comercio de semillas, otros productos vegetales y animales, y especies animales (especialmente ganado).

3. Resolución Consejo Comunidades Europeas, 1 de febrero de 1993, Programa Comunitario de Política y Actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible; véase además CCE, 1992.

4. Esta sección se basa en un estudio comparado entre NAFTA y MERCOSUR, realizado por CLAES (Rodríguez, 1994), complementado con la información disponible sobre la discusión ambientalista, especialmente Hudson (1993); Hudson y Prudencio (1993); Housman (1994); DeBelleuve et al. (1994) y varios artículos en el libro recopilado por el CEMDA (1995).

Capítulo VI:
Los Límites del Mercado

Políticas ambientales desde el mercado

En el proceso de integración comercial que está en marcha en las Américas, se pone el énfasis en la liberalización comercial. En ese contexto, se inscriben los acuerdos mayores, como el NAFTA, MERCOSUR y el proceso de la Cumbre de Miami.

Esta liberalización es parte de una perspectiva que busca un desarrollo tradicional, basado en el crecimiento económico. Consecuentemente, se basan en el mercado, reduciendo las políticas ambientales y de desarrollo a las medidas y herramientas que allí se puedan tomar. El crecimiento económico se convierte en la meta a lograr y la liberalización del comercio internacional es el medio privilegiado para alcanzarlo.

Estas metas, dadas por la pareja liberalización comercial y crecimiento económico, tienen una particularidad: su efecto es minimizar, reducir y hacer subsidiarias otras metas del desarrollo. En efecto, otros objetivos del desarrollo, especialmente no económicos, como los referidos a las dimensiones social y ambiental, quedan dependientes del progreso económico. Aunque se hable del desarrollo sustentable, se condicionan los aspectos sociales y ambientales a metas económicas estrechas referidas al crecimiento económico, la expansión de la oferta, la maximización de los beneficios y el consumismo.

Es importante señalar tres ejemplos de cómo la lógica que enfatiza los beneficios económicos se ha expandido hasta casi aplastar otras preocupaciones:

- El primer ejemplo tuvo lugar en el proceso de la Cumbre de Miami, en la reunión hemisférica de ministros de comercio de 1995 (julio 1-2, Denver, Colorado). El presidente del BID (Banco Interamericano de Desarrollo), Enrique Iglesias, defendió allí la idea de reformar los fondos de pensiones. En su ponencia no se aludió a que el propósito primordial de esa reforma fuese buscar una justa retribución para los más veteranos, luego de una vida de trabajo. En cambio, se la justificaba por la necesidad de generar y promover el ahorro interno, tan decaído en nuestros países y que se

realizaría en especial por medio de las administradoras privadas de fondos de pensión. Como se ve, el objetivo primario no alude a la justicia social, sino a la necesidad de mantener en el mercado ciertas tasas de ahorro interno para no hacerlo tan dependiente de la inversión extranjera.

- El segundo caso se refiere a la creciente preocupación que existe en Río de Janeiro (Brasil) por la seguridad en las calles. En los últimos meses se ha desencadenado una reacción ante los alarmantes índices de crímenes callejeros y secuestros de empresarios. Sin embargo, esta reacción no se originó frente a las vidas humanas que allí sucumben, sino por las pérdidas de ingresos para la ciudad, especialmente por la caída del turismo y por los inversores ahuyentados a causa de los secuestros. Una vez más, el objetivo primario está en el mercado, en mantener o recuperar ciertos niveles de ingresos económicos y no en la justicia social.

- Un tercer ejemplo, muy reciente, se observa en la actual discusión entre el Departamento del Tesoro de los Estados Unidos y el gobierno argentino sobre los sobornos ("coimas" y "mordidas"). La reacción de los EE.UU. no ha sido porque esa práctica sea ilegal o inmoral, sino porque plantea una competencia desleal frente a compañías de otros países que sí lo pueden hacer. En efecto, mientras que las empresas de los EE.UU. enfrentan una legislación que les prohíbe otorgar esas comisiones, compañías de otros países, como las alemanas, pueden otorgar esos sobornos o comisiones abiertamente e incluso las pueden deducir de sus impuestos. El ejemplo es particularmente pertinente, porque a juicio del secretario Robert Rubin, este hecho afecta al libre comercio, de donde se genera la paradoja que se terminaría discutiendo la armonización de las "coimas" tal como se discute la armonización de las restricciones ambientales¹.

Desarrollo sustentable y crecimiento económico

Los aspectos ambientales en el desarrollo han quedado relegados a los enfoques económicos tradicionales. En efecto, si bien los acuerdos de integración comercial mencionan una y otra vez la conservación de la naturaleza, en realidad los objetivos del desarrollo no han sido revisados

y se mantienen las viejas ideas que lo restringen al crecimiento económico. Se invoca el desarrollo sustentable como algo nuevo y alternativo; en realidad se está hablando de crecimiento económico a la vieja usanza. Consecuentemente, cuando se apunta a la liberalización comercial, se prioriza el crecimiento económico sobre la conservación del ambiente.

Debe reconocerse que hay ejemplos de una economía ecológica genuinamente alternativa, que recuperan una visión distinta del desarrollo, pero lamentablemente siguen al margen; sus ideas no aparecen en los proyectos de los ministerios ni en procesos de vinculación comercial².

En cambio, se ha expandido una visión del desarrollo sustentable al servicio del crecimiento económico y la liberalización comercial, dejando a los componentes ambientales rezagados. Bajo esa perspectiva, no hay ninguna garantía de que puedan alcanzarse los objetivos de la conservación de la naturaleza. Un claro ejemplo son las concepciones sobre desarrollo sustentable que ha presentado la CEPAL y, a partir de ella, sus propuestas sobre comercio internacional³.

Estas propuestas defienden al desarrollo sustentable basado en el crecimiento económico, la eficiencia, la equidad y el marco ecológico. Sin bien existe un avance al haber reconocido ese contexto ecológico del desarrollo, el acento está en que el ambiente debe ser gestionado de manera que permita la expansión productiva y no se constituya en un límite. Esta propuesta de desarrollo coloca como meta al crecimiento continuado, donde la gestión de la naturaleza, junto con la liberalización del comercio, la competitividad y la inserción internacional, se convierten en medios para llegar al fin del crecimiento económico. Ese sentido se repite en el Plan de Acción de la Cumbre de las Américas, en su capítulo dedicado a la promoción de la prosperidad, mediante la integración económica y el libre comercio, indica que "El libre comercio y la creciente integración económica son factores clave para el desarrollo sostenible".

La CEPAL concibe a la naturaleza como una forma de capital (*capital ecológico*) y de esa manera la ingresa al campo económico. Ese reduccionismo

puede ser aceptable en un análisis estrictamente económico, pero es inaceptable cuando evade esa disciplina y pasa a excluir otras consideraciones, convirtiéndose en único procedimiento para construir políticas ambientales.

Las consecuencias de estas posturas son impresionantes: si la naturaleza es capital, la conservación es una forma de inversión, por lo tanto la protección del entorno se convertiría en un negocio. Asimismo, para asegurar la gestión económica de la naturaleza, ésta debería poseer propietarios de manera de poder manejarla correctamente en el mercado. Las mejores medidas de conservación emergerían del mercado y el Estado tendría poco que hacer en ello. Allí, los actores privados defenderían sus "parcelas" de naturaleza con eficiencia. Consecuentemente, en el comercio internacional, las medidas de conservación quedarían constreñidas al ámbito del mercado, sea desde el mercado mismo o desde un Estado mínimo subsidiario a él.

En ese mismo sentido, la conservación dependería de los negocios y ésta sólo se haría cuando hubiese posibilidades de ganancias. Un ejemplo en este sentido se dio en Guatemala, donde los funcionarios gubernamentales encargados de incentivar las exportaciones agrícolas no tradicionales se opusieron abiertamente durante años a promover productos agrícolas orgánicos, a pesar de sus costos sociales y ambientales. Sólo cambiaron su postura en 1994, cuando fue evidente que el mercado internacional de productos orgánicos sería lucrativo. Entonces, una vez establecida la posibilidad comercial, es que se promovieron las prácticas agroecológicas (Thrupp, 1995).

En la Convención de Biodiversidad, pero sobre todo la OMC/GATT, en especial desde los TRIPs, sucede otro tanto. En efecto, allí los recursos genéticos se manejan como asuntos comerciales, amparando formas de propiedad, ya sea para recibir regalías por los usos biotecnológicos o para controlar la compra-venta de esos recursos.

Estos ejemplos y muchos otros certifican que Latinoamérica está apuntando a un nuevo marco económico. Se han dejado atrás las ideas de la teoría de la dependencia y ya no se busca la sustitución de importaciones, la

generación de industrias nacionales para cubrirlo todo o el papel protector del Estado.

Sea por un camino o por el otro, la liberalización y desregulación se basa en el mercado, postulado como el escenario privilegiado desde el que se pueden llegar a construir las demás políticas de una nación, incluidas las ambientales. La predominancia del mercado llega a extremos bajo el estilo neoliberal, algunos de cuyos componentes se han revelado con diferente intensidad en casi todos los países latinoamericanos⁴.

Esta particular forma de concebir el desarrollo ya no reniega de los aspectos ambientales. Frente a la crisis ecológica, las respuestas basadas en el mercado sostienen que es mejor dejarlo en manos de los actores privados, promoviendo así un ambientalismo del mercado libre. Bajo esta postura, se promueve una privatización de la vida y los recursos naturales (Gudynas, 1995a). La naturaleza es ahora objeto de preocupación pero por su potencialidad económica. Se genera una nueva contabilidad ambiental, que ingresa las externalidades y se expande la adjudicación de valores de uso o cambio, por medio del precio, a los seres vivos, sus partes o aún sus genes aislados. El problema de la conservación se transforma en una discusión técnica, de donde se pasa de la pregunta sobre si un ser vivo puede ser sujeto de valor, a saber cuánto vale. En este contexto, el Estado sólo debe dar las reglas de juego para la discusión del tema.

Este es el espíritu presente en gran parte de las discusiones sobre la integración comercial. Corresponde entonces analizar si efectivamente el mercado puede brindar las herramientas para crear una robusta política ambiental.

El precio de la naturaleza

Las posturas que mercantilizan la conservación de la naturaleza y, por lo tanto, el desarrollo sustentable, presentan limitaciones que deben ser reconocidas. Para comenzar, al igualar la naturaleza con una forma de capital, surgen más problemas que soluciones.

El primero resulta de la necesidad de valorar económicamente a la naturaleza por medio de la asignación de un precio. En el comité sobre comercio y medio ambiente del GATT/OMC, varios países han señalado que cuando el precio refleja el costo real de un producto, internalizando los impactos ambientales, se asegura una asignación eficiente de los recursos. Siguiendo con esa lógica, un ecosistema silvestre o un sitio contaminado tienen un valor en pesos, dólares o yenes. Comprensiblemente, la internalización de las externalidades está comenzando a ser una preocupación clave en las discusiones sobre comercio internacional.

Sin embargo, la asignación de precios ejemplifica un marcado reduccionismo a una escala económica, en tanto es un ejemplo de medir bajo una misma escala (valor económico) a los seres vivos o a los ecosistemas. Un caso extremo ilustra esta situación: imagínese por un momento una manzana y un vaso con agua. Ambos son recursos naturales, pero muy distintos: uno es un vegetal, mientras que el otro es un elemento inerte. Ambos pueden ser medidos con una regla y se halla que el diámetro de la manzana es, póngase por caso, de 6 centímetros; la altura del agua en el vaso también es de 6 cm. Para esa escala de medidas ambos miden lo mismo; su valor es 6 cm. Pero en esa medida no se agotan esos elementos, ya que ambos son de muy distinta cualidad y no pueden ser reducidos a *una* medida. Tal reduccionismo tiene lugar con la aplicación de precios. Bajo una escala monetaria, una manzana y un vaso de agua podrían valer lo mismo, pero ambos elementos son mucho más que esa medida.

La polémica se inicia cuando esta misma tendencia llega a extremos, desembocando en una naturaleza inmersa en el mercado, lo cual desencadena problemas formidables: ¿cómo determinar el "precio" de una especie de planta o animal? o bien, ¿cómo calcular el valor de un ecosistema, como un conjunto de especies interrelacionadas?

La asignación tradicional de un precio a los recursos naturales depende del valor que sus productos o servicios alcanzan en el mercado. Una hectárea de humedal vale por las bolsas de arroz que pueda brindar y no por sus componentes de fauna y flora nativa. Una parcela de bosque tropical se

valora por el peso de la madera extraíble y no por los escarabajos, mariposas o lagartos que pueda albergar. Incluso hay casos más extremos, donde un predio tiene más valor si ya han sido talados todos los árboles, dejándolo listo para planes agroindustriales o urbanísticos.

Esta es la aproximación tradicional dependiente del mercado, donde la naturaleza sólo puede ser *objeto* de valor. Ese valor se corresponde sobre todo con el valor de cambio y de uso del ambiente. La naturaleza es un objeto de valor; es el ser humano el que le asigna valores en atención al uso que puede hacer de ella. Sus preferencias son traducidas a una escala, usualmente entendida como la disposición que tiene una persona a pagar por ello.

Los precios se asignan en el mercado y éste se convierte en unidad de medida para expresar las preferencias personales y las ganancias o pérdidas en esa satisfacción o en utilidades. Consecuentemente, la naturaleza tendrá un valor que dependerá de lo que las personas estén dispuestas a pagar por ella.

Llegados a este punto, surgen los problemas planteados arriba. Por ejemplo, ¿cuánto vale un árbol nativo? La respuesta tradicional igualaría su valor con lo que se pagaría en el mercado por algunos de sus productos, póngase por caso, la leña. El valor del árbol como ser vivo se reduciría al precio del kilo de leña. Pero ese árbol es más que las astillas, debiéndose recordar sus hojas, su follaje, las raíces, los animales y plantas que viven en su seno o protegidos entre sus ramas, todo ello también forma parte del mismo.

Las dificultades aumentan al avanzar a otros niveles. ¿Cómo establecer un precio para un ecosistema natural, como un conjunto interactuante? ¿Habría que apelar al precio usual de la tierra, el que está referido al uso agropecuario, pero que minimiza los atributos ecológicos? ¿Debería considerarse su precio inmobiliario, suponiendo que allí se instalarán viviendas y caminos?

La valoración del ambiente como disponibilidad de las personas a pagar, desencadena otra dificultad. El mercado se basa en actores que articulan sus preferencias, pero los componentes de la naturaleza, tales como plantas y animales, son incapaces de expresar sus preferencias mediante su disponibilidad a pagar. Lo no humano queda excluido. La naturaleza no puede hablar, tampoco puede pagar. Los animales y plantas se enfrentan a hombres, compitiendo entre ellos para aprovecharlos cada vez más.

Como respuesta a esta limitación, varios investigadores han sostenido que se deben inferir las preferencias de plantas y animales. Por ejemplo, consideremos el caso del ciervo de los pantanos, el venado más grande de América Latina y propio de los humedales del sur de Brasil, Bolivia, Paraguay y noreste de Argentina, además que está amenazado de extinción. Supongamos que estos venados "desean" proteger su hábitat natural de bañados nativos, con pastos altos, disponibilidad de agua y libre de ganados, para poder sobrevivir. Si esta especie pudiera articular sus preferencias en el mercado, la postura tradicional esperaría que ella estuviese dispuesta a pagar cierta cantidad de dinero para asegurar la conservación de sus refugios.

Lo cierto es que el ciervo de los pantanos no puede expresar esas aspiraciones y lo que más podemos hacer nosotros es aventurar sus necesidades. Se abre aquí otro abanico de incertidumbres: ¿cuáles son las preferencias del ciervo de los pantanos? Existen propuestas para avanzar en este terreno, pero cualquiera de ellas pasa por apartarse de los mecanismos usuales del mercado.

La aplicación del precio se complica aún más cuando se recuerda que ese procedimiento también desatiende a las generaciones futuras. Debe aceptarse que nuestros patrones de desarrollo posiblemente tengan consecuencias negativas en un futuro más allá de nuestras vidas. Sea por la expoliación de recursos naturales que no son renovables y que determinarán una mayor escasez futura, como por la emergencia tardía de nuevas consecuencias negativas de procesos contaminantes, lo cierto es que nuestros hijos, nietos y demás descendientes, podrían enfrentar serios problemas que tienen sus causas en el día de hoy.

Sin embargo, el mercado sólo atiende a las generaciones actuales y quienes vendrán tampoco pueden articular sus preferencias en el presente. Suponer cuáles serán las prioridades de la gente dentro de 100 años es casi tan difícil como señalar las preferencias de plantas o animales y los márgenes de incertidumbre son extremadamente amplios.

Hoy, esta perspectiva del mercado, lo máximo que podría hacer sería extender los perfiles de preferencia actuales al futuro. Sin embargo, esta tarea está contrarrestada por otras metodologías de ponderación del futuro, como la aplicación de la tasa de descuento.

La *tasa de descuento* es una herramienta corriente en el análisis económico y actualmente aplicada a la temática ambiental. Este concepto parte del presupuesto de que el beneficio (o costo) es más relevante en el presente que en el futuro, por lo cual a una cantidad dada de dinero se le descuenta una fracción con el paso del tiempo. Por esa razón, la tasa de descuento va en contra de las generaciones futuras: cuanto más alta sea, más presión existirá por consumir hoy los recursos, y no mañana o pasado.

El análisis económico tradicional aplica una tasa de descuento positiva a los recursos naturales. Contrastando con ello, existen posturas críticas que señalan que esa tasa puede ser cero, de donde una hectárea de ecosistema de pradera valdrá dentro de diez años lo mismo que hoy; otros postulan que puede ser negativa, de donde esos ecosistemas pueden valer más con el paso del tiempo.

También existen serias limitaciones prácticas para aplicar estas ideas. Por ejemplo, como respuesta a daños en los ecosistemas naturales, se han exigido indemnizaciones a partir de su precio. Pero una compensación en dinero no necesariamente restituye ni compensa un daño ecológico (una vez que se ha talado un árbol, pagar una multa de un peso o una de un millón de pesos, no podrá acelerar el crecimiento del árbol puesto en su lugar).

Hoy observamos que las categorías económicas tradicionales y, junto a ellas, su particular racionalidad, cruzan sus fronteras originales y se

expanden a otros ámbitos, en este caso, el ambiental. Pero esa expansión lleva a que todo deberá tener un precio y será comprado y vendido en el mercado, de donde se expande una mercantilización universal que termina permeando a la sociedad en su conjunto. Bajo esta perspectiva, el precio y el mercado pasan a explicar el funcionamiento de toda la sociedad y con ello condicionan la forma en que nos relacionamos con la naturaleza.

La aplicación de esa particular racionalidad económica olvida que la asignación de un precio no compatibiliza la dinámica ecológica con los procesos económicos. Debe reconocerse que los ecosistemas poseen diferentes capacidades de resistir y amortiguar los impactos negativos y albergan diferentes biodiversidades. El pago en dinero no puede modificar esos procesos. Por ejemplo, la recuperación de áreas degradadas no será más rápida por más dinero que en ello invierta el gobierno. De la misma manera, queda planteada la pregunta de cómo enfrentar aquellos problemas ambientales por los cuales casi nadie está dispuesto a pagar. Tal es el caso de las áreas desérticas y semidesérticas de nuestro continente, donde las posibilidades de obtener ganancias por emprendimientos ecológicos son escasas.

Los puntos aquí ilustrados sobre la controversia actual dejan en claro que el problema mayor reside en la *forma* en que se intentan descubrir valores económicos en la naturaleza. La representación de las futuras generaciones y de los seres vivos no humanos es totalmente precaria, en tanto no existen certidumbres sobre cuáles serán sus valoraciones, ni tampoco hay certeza sobre la capacidad de que las actuales generaciones puedan intuirlos, ni distinguir entre las preferencias que actualmente se sustentan, aquellas que *deberían* prevalecer. Sabemos que un ser vivo "vale" mucho más que los productos que se pueden extraer de él, pero es muy difícil precisar ese valor.

Muchos economistas ecológicos han reconocido estos problemas y han desarrollado otros valores suplementarios, tales como el *valor de opción*, que expresa el valor potencial del uso futuro de un recurso. Se refiere a la disponibilidad por pagar la preservación de un ambiente entendiendo que

los beneficios futuros de mantenerlo son mayores a los beneficios de su uso actual. Pero igualmente el marco valorativo es económico y la naturaleza sigue siendo *objeto de valor*. Otros han avanzado más y plantean que el entorno sea *sujeto de valor* y apuntan a reconocer valores intrínsecos en la naturaleza. Se siga por un camino o por otro, debe reconocerse que cualquier solución a estos problemas ya violenta el mecanismo esencial del mercado de pago por las preferencias actuales.

Un conservacionista estaría dispuesto a pagar altas cifras para preservar un bosque nativo; un empresario maderero pagaría solamente por sus árboles; mientras otros, no estarían dispuestos a sacrificar ni un centésimo de su dinero en algo que consideran irrelevante. Es que existen distintas posturas personales que pueden desembocar en diferentes disposiciones a pagar.

Frente a la naturaleza, los seres humanos despliegan una gran diversidad de marcos valorativos, no sólo económicos. Pueden invocarse "valores ecológicos", dentro de los cuales a su vez se pueden distinguir varias escalas, tales como las que atenderán a la biodiversidad y a su vez dentro de ellas las que ponen atención a la riqueza en especies nativas o la singularidad de los procesos ecológicos. Por ejemplo, sabemos que diversas áreas de selva amazónica de Perú y Colombia poseen altísimos niveles de biodiversidad, con lo que se señala un alto valor ecológico por una riqueza en especies, del orden de las más altas del mundo para el caso de las aves. A su vez, esos valores ecológicos se pueden relacionar a otros, como los geológicos, edafológicos o botánicos. Finalmente, existen otras categorías de valoración, como las paisajísticas, estéticas, históricas, religiosas, etc.

Resulta claro que existe una *pluralidad* de valores, además del económico, por los cuales se puede valorar al ambiente. Cada uno de ellos atiende a intereses, prospectivas y preocupaciones distintas. No son igualables, ni reductibles a una misma escala susceptible de cuantificación. No son reductibles a un precio.

Esta pluralidad de valores nos lleva a reconocer un segundo aspecto, que es la *inmensurabilidad* de la naturaleza. Reconocerlo es un punto clave para construir una política ambiental genuinamente conservacionista.

La aplicación de un precio y el uso de otras herramientas del mercado pueden constituir un paso adelante para una gestión racional y cuidadosa del entorno natural, pero no es suficiente. Su aplicación aislada ha sido ineficaz para evitar los problemas ambientales y de hecho ha desencadenado una nueva ola de destrucción del entorno y caída en la calidad de vida. Las medidas de fondo están más allá del mercado y exigen revigorizar el ámbito político y democratizar la gestión del entorno natural.

Impactos del reduccionismo de mercado

El reduccionismo de mercado tiene varias consecuencias. Es evidente que potencia las visiones que ligan la liberalización con el crecimiento económico, los que pasan a ser condiciones para una gestión ambiental. En esa línea, los gobiernos participantes del comité en comercio y medio ambiente del GATT/OMC llegaron a sugerir que *“la base para nuevos trabajos debería ser que la liberalización del comercio es un requisito previo para la protección del medio ambiente”* (OMC, 1995). Se alimenta la idea de que la liberalización comercial es necesaria para el crecimiento económico y que éste es a su vez indispensable para asegurar la protección de la naturaleza. Este dogma también es evidente en economistas como Samuelson y Nordhaus (1993), quienes sostienen que el *“proteccionismo perjudica a los países porque la reducción del comercio internacional elimina la eficiencia inherente a la especialización y la división del trabajo”*, y agregan que *“Cuando se abren las fronteras al comercio internacional, aumenta la renta nacional de todos y cada uno de los países que comercian”*. Estas posturas se apoyan en un modelo ricardiano de ventajas comparativas, tal como se lo presentó en el capítulo 1.

Avanzando unos pasos más se termina igualando el desarrollo sustentable con el mercado libre, y éste con la libertad y la democracia. Por ejemplo, Romero (1992) defiende esa visión, sosteniendo que en la “libertad de elegir” está el origen del libre mercado y que éste a su vez se corresponde con el desarrollo sostenible. Agrega: *“En la visión del desarrollo sostenible el mercado puede verse en un permanente plebiscito en el que cada ciudadano escoge su opción dentro de una economía abierta”*, y advierte que un *“mercado dirigido y, por lo tanto, una intervención en la asignación de recursos sin la participación de las fuerzas propias de él, es incompatible con el proceso democrático y se encuentra fuera del concepto de desarrollo sostenible.”*

De alguna manera, esta lógica economicista encadena unas ideas con otras, yendo de la libertad al libre mercado; y de allí al crecimiento económico, para finalmente llegar al desarrollo sustentable. Su núcleo está en el crecimiento económico, defendiendo economías continuamente expansivas. Esta lógica nada tiene que ver con los objetivos de la ecología de la conservación que se plantea el mantenimiento de los procesos ecológicos y de la diversidad de especies vivientes. Esto explica paradojas tales como el tratado del MERCOSUR, que presenta al desarrollo sustentable como su objetivo, aunque no incluya ninguna medida en ese sentido (Gudynas, 1995c).

Debe admitirse que pueden existir coincidencias, donde la conservación de los recursos naturales sea un buen negocio y aseguren, a la vez, el éxito de la conservación ecológica. Pero la apuesta economicista del desarrollo sustentable ha llevado esas coincidencias a una exageración, innovando que los buenos negocios también son éxitos ambientalistas. El punto de partida está en el lucro y el beneficio; cuando hay que sacrificar objetivos, los ambientales quedan en un plano secundario. Diversas experiencias latinoamericanas atestiguan este hecho y han sido comentadas a lo largo de esta obra.

Continuando en esta misma línea de argumentación, deben volverse a considerar los supuestos de D. Ricardo para fundamentar su ley de las

ventajas comparativas. Sus presupuestos eran la ausencia de externalidades, precios estables, ventajas igualmente dinámicas para todos los productos y la inmovilidad de los factores de producción. Sorpresivamente, como se vio en los capítulos anteriores, los modelos contemporáneos siguen invocando esta visión ricardiana aunque obviamente sus presupuestos no se cumplen (Etkins, 1993; Daly y Goodland, 1994) ello explica por qué se ha escrito "comparativas" entre comillas en varios pasajes de esta obra.

En primer lugar, existen las externalidades y los precios no reflejan adecuadamente los costos de un producto en tanto sus impactos ambientales no son valuados o, cuando ello se hace, los resultados son discutibles. Los precios sufren oscilaciones, a veces dramáticas. Asimismo, las ventajas no poseen dinamismos similares (como advierte Etkins, 1993, las potencialidades de la exportación de bananas son limitadas, mientras que en semiconductores es mucho mayor por sus posibilidades de ingresar en nuevos frentes y capacidades de diversificación). Finalmente, la inmovilidad de los factores de producción no se cumple. El capital se mueve de un sitio a otro como si estuviera dentro de un *único* país, de donde lo que terminan operando sobre las *ventajas absolutas* y no las comparativas (Daly y Goodland, 1994). Por el contrario, la fuerza de trabajo está limitada por las fronteras. En el NAFTA se mueve libremente el capital, pero los mexicanos no pueden cruzar libremente la frontera hacia los EE.UU. Este es un hecho mayor, en tanto el capital apoyará aquellos emprendimientos que le aseguren las mayores tasas de rentabilidad. De esta manera, los procesos productivos a nivel internacional estarán más influenciados por las ventajas absolutas que por las comparativas. Este hecho también alerta sobre la enorme importancia que tiene el poner en un primer plano la integración política de los países y el libre tránsito de las personas.

La erosión de una ecología política

El reduccionismo de mercado presente en los acuerdos de integración comercial muestra limitaciones que discurren por otros flancos, pero que igualmente limitan las posibilidades de una conservación genuina. En

efecto, el énfasis mercantilista vacía de contenido a la política, en sentido amplio y por ello hace muy difícil la construcción de una política ambiental. En primer lugar, la propia racionalidad del crecimiento económico se basa en la apropiación de la naturaleza, que es concebida como una canasta de recursos a ser tomados y manipulados. De hecho, la competencia se da entre los hombres para ver cuál es el primero en apropiarse de esos recursos, o bien, quien realiza esa apropiación más eficientemente y con los mejores beneficios.

La propia asignación de precios expresa una forma de lucha. Max Weber advirtió que si bien el cálculo del precio es un proceso racional, resulta de una lucha entre los hombres. *"Los precios en dinero son producto de lucha y compromiso; por tanto, resultados de constelación de poder"*.

La apropiación, el beneficio y la eficacia aparecen como elementos centrales de esta actitud; esos mismos comportamientos permean las relaciones sociales. Los indicadores de éxito se reducen a la posesión material, se intenta igualar el consumo con la felicidad y los lazos de amistad y solidaridad flaquean, llegando a la indiferencia y apatía.

Por otro lado, los gobiernos no logran resolver ni los problemas ambientales ni sociales; la propia mediación de los partidos políticos se debilita; la población no cree más en ellos y de toda la política. Refugiado en el mercado, el Estado deja de tener sentido como articulador del bien común.

Esta racionalidad plantea dificultades evidentes para generar una verdadera conservación, en tanto impide discutir sus aspectos éticos y políticos. En efecto, cualquiera de esos aspectos estará violentando principios básicos a la marcha del mercado, por lo que es necesario que existan espacios sociales para discutirlos y confrontarlos.

PRIVATIZACION DE LA BIODIVERSIDAD

El Instituto Nacional de la Biodiversidad (INBio) de Costa Rica es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, fundada en 1989. Los socios fundadores forman parte de un grupo pequeño, que a su vez está vinculado a ministerios y organizaciones científicas. Su principal objetivo es inventariar la biodiversidad de Costa Rica y promover programas para su conservación.

Para obtener recursos, el INBio firmó un acuerdo con la compañía farmacéutica estadounidense Merck, recibiendo poco más de un millón de dólares por el acceso a muestras biológicas en exclusividad por dos años. El INBio **no** retiene los derechos de propiedad sobre esos materiales si llegan a patentarse, pero sí un porcentaje de las regalías.

Bajo este esquema se ha puesto en manos privadas el inventario y comercialización de la biodiversidad, y en forma extrema al permitir que compañías extranjeras patenten los recursos nacionales. En efecto, las muestras son dadas en "concesión" por el gobierno de Costa Rica, desde su Ministerio de Recursos Naturales, al INBio y éste luego las vende. Bajo este esquema, el Estado renuncia a una parte de sus responsabilidades.

La gestión del INBio se parece más a una empresa que a una ONG. Su lógica busca el beneficio a corto plazo, donde la "prospección biológica" busca sustancias comercializables. Asimismo no es un mecanismo democrático, en tanto el instituto es una organización privada que no está sometida a los contralores de la opinión pública o de un parlamento. La institución se convierte en un organismo cerrado, donde el público no puede acceder a la información; por fuera del control ciudadano y también político.

El INBio demuestra el traspaso de atribuciones propias del Estado a una ONG, convirtiéndose en una forma casi perfecta de "neoliberalismo popular". La conservación queda en un plano secundario al crecimiento económico (un objetivo que el instituto reconoce) y coloca a los actores privados insertos en el mercado como los gestores de las políticas ambientales.

Basado en Gudynas (1995b).

También se reduce a un mínimo la política. En esa concepción no hay necesidad de discutir el bien común, en tanto los problemas ambientales y la escasez de recursos dejan de ser una cuestión que debe ser atendida y discutida colectivamente, ya que su solución emergerá de la dinámica propia del mercado.

Esto se debe a que el reduccionismo de mercado y, en especial, su extremo neoliberal, privilegia a los *consumidores* sobre los *ciudadanos*. Bajo esta confusión aumentan las dificultades en generar una política ambiental. Es precisamente como ciudadanos donde las personas se interesan en las cuestiones públicas, que hacen a los temas de su país, mientras que cuando actúan como consumidores sólo buscan alcanzar el mejor provecho, por ejemplo, comprando un bien al menor precio posible⁵. Evidencia de ello se encuentra en el acuerdo marco del NAFTA, mucho más parecido a un contrato comercial que a una integración entre países; parece haber sido redactado ante todo por consumidores, que por ciudadanos.

El énfasis mercantil hace que las relaciones sociales en el ámbito público político se erosionen y reduzcan; así se contribuye al proceso de escepticismo y descreimiento que se vive en varios países. Esto se expresa no sólo por el debilitamiento de las vinculaciones a los partidos políticos tradicionales, sino también por dejar en entredicho la legitimidad del Estado y de la práctica política que lo sustenta. El ámbito público parece reducirse al mercado.

Se afianza así, desde una postura crítica al Estado, su reducción al mínimo, con lo cual se intenta la privatización de la gestión ambiental. El caso extremo de la retracción del Estado sobre el manejo e incluso la soberanía de los recursos naturales, se ha dado en Costa Rica. Allí, la creación del INBio ha abierto la brecha a la venta por parte del ámbito privado, de los recursos biológicos de esa nación. Incluso se ha llegado a extremos donde la discusión política es presentada como algo negativo, tildándose de una ideologización del debate e invocándose, por el contrario, un tratamiento técnico, supuestamente objetivo y aséptico.

Estos y otros aspectos terminan erosionando la dimensión política (en su sentido amplio) de la gestión ambiental. O bien se queda estancada en "políticas sin debate". En este sentido J. O'Neill (1993) apunta acertadamente que si las concepciones del bien común "no tienen un lugar en la justificación de la política pública, entonces la política se convierte en un método de agregación de cualquier ideal que pasen a tener las personas, sin discutir o juzgar esos ideales", y agrega que si éstos son tratados como deseos o preferencias, la "política se convierte entonces en un ámbito subrogado del mercado donde los argumentos normativos sustantivos son irrelevantes."

Llegados a este punto, es conveniente hacer una pausa para revisar muy brevemente las principales ideas manejadas en este capítulo. En primer lugar, resulta claro que el mercado *no* es suficiente para gestionar el ambiente y que la naturaleza es mucho más que el precio. Consecuentemente, los acuerdos de integración comercial, para asegurar la protección del entorno, deben fortalecer ámbitos diferentes al mercado y potenciar otras herramientas además de las económicas. En segundo lugar, los componentes ambientales en esos convenios a su vez resultarán de las políticas de cada uno de los países. Difícilmente se lograrán políticas ambientales nacionales si el ámbito político está erosionado y debilitado. Por esta razón, se deben fortalecer y construir ámbitos donde manejar la pluralidad de valores frente a la naturaleza y discutir formas de relacionarse con el entorno. Desde estos principios se pueden manejar nuevas alternativas para articular el comercio y la conservación.

Notas

1. "Habrá inteligencia financiera. Lavar hasta 10 mil", Página/12, Buenos Aires, 3 Diciembre 1995, p 9.
2. Se destacan los aportes que han desarrollado investigadores como Herman Daly (por ejemplo Daly y Cobb, 1989), Leff (1994), Martínez Alier (1995), Etkins (1993), las discusiones en el marco de la Sociedad de Ecología Económica, etc.

3. Son particularmente importantes los documentos sobre "regionalismo abierto" citado en capítulos anteriores (CEPAL 1994a,b), los que a su vez derivan de las propuestas sobre "Transformación productiva con equidad" (1990) y "El desarrollo sostenible" (1991).
4. Me refiero a políticas neoliberales en sentido estricto basadas en las posturas de E. Hayek y sus seguidores. Si bien políticas "puras" de ese extremo posiblemente sólo se aplicaron en Chile durante los 70, medidas con esa inspiración están presentes, con distinta intensidad en casi todos los países latinoamericanos, especialmente tras las reformas en Argentina, Bolivia, México, Perú, etc. Por su incidencia en las políticas comerciales veáse por ejemplo a Grinspun y Kreklewich (1995).
5. Esta distinción, consumidor-ciudadano, es crítica para las políticas ambientales y fue realizada por Sagoff hace ya varios años (1988).

Capítulo VII:
Comercio a Escala
Humana y Ecológica

Las posibilidades de reforma

Las nuevas alternativas que quedaron planteadas en el capítulo anterior pueden desarrollarse bajo dos enfoques. El primero intenta superar algunas de las limitaciones de las estrategias actuales de desarrollo, en particular bajo ciertas modificaciones en el papel que desempeñan los mercados en la gestión ambiental y en un fortalecimiento de los aspectos políticos. Un segundo enfoque que continúa esta línea, pero la profundiza aún más, intenta reformular radicalmente las estrategias de desarrollo desde sus propias bases conceptuales.

Uno y otro enfoque son necesarios. Si bien es cierto que las soluciones más efectivas se encontrarán bajo la segunda opción, los caminos para llegar a ellas aún no son claros en todos los casos. Sin embargo, el tiempo está corriendo en contra de los esfuerzos conservacionistas. Por ello, las medidas de reforma tienen dos aspectos positivos: pueden detener la destrucción actual y sirven de vía para propiciar cambios mayores.

En este capítulo se explorarán las medidas de reforma que se están considerando actualmente para atender los aspectos ambientales del comercio. En el próximo capítulo se abordarán aquellas medidas que apuntan a cambios más profundos bajo la recuperación de apuestas utópicas, en el sentido de trascender los límites actuales.

Las condiciones internacionales del comercio exterior, tanto frenan como posibilitan la adopción de algunas medidas de reforma. Por un lado, el poder de negociación de América Latina para promover sus propias reformas es limitado. Los países del continente son muy dependientes de los escenarios comerciales internacionales.

Pero por otro lado, el tema ambiental ya ha invadido las discusiones sobre el comercio internacional, tanto en sus aspectos de regulaciones (por ejemplo, en el GATT/OMC), como en discusiones más conceptuales (por ejemplo, en la IX conferencia de la UNCTAD).

Una posibilidad adicional se centra en los convenios de integración comercial que los países latinoamericanos acuerden entre sí. Allí las posibilidades de avanzar en las reformas ambientales son mayores. Sin embargo, es posible que ello tenga, por ahora, un efecto comparativamente menor para mejorar las condiciones ambientales nacionales en tanto el comercio externo se orienta sobre todo hacia otras regiones.

Aún siguiendo una forma de razonamiento desde un punto de vista económico tradicional, la búsqueda de una verdadera competitividad no puede hacerse a costa de la destrucción del ambiente. Muy tímidamente se está comenzando a reconocer esto. Por ejemplo, la CEPAL (1994b) en su análisis de políticas para mejorar la inserción en la economía mundial sostiene que los países latinoamericanos no incorporan los costos ambientales en los precios de materia prima, lo que tiende a acentuar el deterioro de los términos de intercambio. Ese hecho se debe, entre varios factores, al temor de perder competitividad en los mercados internacionales, ante lo que la CEPAL advierte que, en sentido estricto, esto sería un *"componente espurio de competitividad, en la medida que la falta de normas ambientales lleve a subestimar e incluso ignorar un costo real de producción o una externalidad negativa"*, agregando que cuando se perjudican las condiciones laborales y ambientales se *"impide el logro de una competitividad sistémica del país"*.

Todavía más, siguiendo una forma también tradicional en la política internacional, esto significa que los costos ambientales quedan en manos de los latinoamericanos, pagándolo indirectamente hoy, o mañana a cargo de generaciones futuras. Esto implica que estamos subsidiando a los países del norte, ofreciéndoles servicios ecológicos por los cuales no pagan.

Finalmente, un último aporte y no por ello menos importante, proviene de las mejoras en las legislaciones nacionales ambientales. Estos avances se deben tanto a la acción de grupos nacionales, en especial los ambientalistas, como por la presión, directa o indirecta, de los países industrializados, tanto por sus gobiernos como por sus asociaciones ambientalistas.

Todas estas condicionantes apuntan a que se desarrollará toda una amplia gama de reformas, desde cambios cosméticos hasta modificaciones importantes en los convenios de integración comercial, de manera de incluir la dimensión ambiental.

Por supuesto que muchas de estas reformas no significan que los gobiernos, o en general, los actores políticos, renieguen de las estrategias economicistas de crecimiento, sino que ahora conciben a la preservación ambiental como una condición para ese fin y no como un obstáculo. Sea por una razón o por otra, las posibilidades de cambio existen y deben ser aprovechadas.

Ecologizar y humanizar el comercio internacional

Desde diversas tiendas, desde académicos a ciudadanos insertos en los movimientos socioambientales, se han generado importantes ideas para la reforma de las relaciones comerciales de manera que atiendan a la conservación y uso sustentable del ambiente. Entre ellas se puede destacar una serie de principios rectores que apuntan a ecologizar y humanizar el comercio internacional.

En primer lugar, el comercio internacional no debe ser un fin en sí mismo, ni tampoco debe ser usado únicamente para aumentar el crecimiento económico. Por lo tanto, se debe evaluar detenidamente que los acuerdos de comercio entre los países promuevan la justicia social y la conservación del entorno, en vez de inhibirlos. Estos postulados, si bien parecen simples, imponen nuevas perspectivas a las relaciones comerciales y abren las puertas al desarrollo sustentable.

Desde ese punto de partida se pueden delinear algunos aspectos básicos de los vínculos comerciales. En primer lugar, el comercio internacional es una herramienta más, entre muchas, para el desarrollo. No constituye un fin en sí mismo, sino que resulta de la necesidad de intercambiar bienes y servicios para atender requerimientos de consumo, satisfacer necesidades humanas y aumentar la calidad de vida. Tanto los niveles de consumo como

los intercambios necesarios para satisfacerlos deberían contextualizarse ecológicamente.

Las metas referidas a la calidad de vida y la protección de los ecosistemas son los principios rectores que deben guiar la articulación entre comercio y ambiente. Un buen ejemplo de ello es el capítulo sobre fundamentos de la política en la Comunidad Económica Europea que, en la sección dedicada al medio ambiente, presenta como objetivos (a) conservar, proteger y mejorar la calidad del medio ambiente; (b) contribuir a la protección de la salud de las personas; y (c) garantizar una utilización prudente y racional de los recursos naturales.

RELACIONES COMERCIALES A ESCALA HUMANA Y ECOLOGICA

1. El comercio internacional no debe ser un fin en sí mismo.
2. El comercio internacional debe estar al servicio de un desarrollo social y ambientalmente sustentable.
3. El comercio internacional puede tener importantes impactos ambientales negativos que deben ser analizados y evaluados.
4. Los acuerdos comerciales y en particular el GATT/OMC, deben ser revisados y ajustados de manera que contengan instrumentos que permitan y promuevan un comercio al servicio del desarrollo sustentable, bajo una reducción del impacto ambiental y permitiendo la participación ciudadana.
5. Existen una serie de herramientas disponibles, que va desde la internalización de efectos ambientales externos, la regulación de los mecanismos del mercado, a medidas de conservación y protección ambiental, que deben ser incorporadas y utilizadas.
6. El aumento de la transparencia y la participación ciudadana es fundamental para la promulgación de políticas comerciales, que promuevan el desarrollo sustentable.

Ya existen herramientas que contemplan un amplio abanico de procedimientos para mejorar la atención a los impactos ambientales y reducir las repercusiones negativas. En las secciones siguientes se comentan las más importantes.

La implantación de reformas requiere de un contexto institucional y político que las pueda traducir en organizaciones efectivas y en un respaldo legal. Para que esto se concrete es necesario promover procesos de participación ciudadana más abiertos y vigorosos.

Herramientas para una política ambiental

Sin intentar agotar el tema, es posible comenzar a enumerar las herramientas más importantes para atender adecuadamente los aspectos ecológicos en el comercio internacional¹. En primer lugar, es necesario indicar que las regulaciones ambientales en el comercio internacional se pueden imponer sobre el *producto* o sobre los *métodos y procesos de producción*. Las primeras apuntan a los efectos ambientales que genera el uso o consumo de un producto y se expresan como exigencias del comprador para proteger su ambiente. Las segundas, ampliamente conocidas por su abreviatura MPP, afectan a los impactos ambientales a lo largo de todo el proceso de producción.

Las regulaciones sobre los MPP no están autorizadas en el marco de los convenios internacionales, como el GATT. Esta postura es comprensible, ya que su aplicación implica que un país puede establecer condiciones sobre cómo se deberían manufacturar los productos en *otro* país. Resulta así una situación de extra-territorialidad de una norma, lo que abriría las puertas a una serie de medidas comerciales muy difíciles de controlar. En el caso de Latinoamérica podría resultar en que los países industrializados intervinieran dentro de los países con exigencias sobre los procesos productivos.

Sin embargo, más allá de las tensiones en el plano internacional, es interés de las propias naciones latinoamericanas que sus procesos productivos internalicen los costos ambientales y reduzcan sus impactos ambientales, tanto desde una perspectiva comercial tradicional, como desde otra alternativa. La promoción de una sólida batería de herramientas ambientales es necesaria para alcanzar ese objetivo. Para los países del norte, antes que imposiciones desde el terreno comercial, resultan más adecuadas medidas de transferencia de nuevas tecnologías más limpias y ofrecer incentivos para la implantación de ciertas prácticas.

HERRAMIENTAS EN POLITICAS AMBIENTALES

1. Precaución y acción preventiva
2. Corrección en la fuente de origen de los impactos ambientales
3. Principio de contaminador-pagador
4. Aplicación de las Evaluaciones de Impacto Ambiental
5. Internalizar los costos ambientales
6. Exigencias ecológicas en el ciclo productivo, ecoetiquetado
7. Equidad entre Estados y personas e igualdad de acceso a los procedimientos judiciales y administrativos
8. Participación ciudadana

Una primer herramienta de aplicación tanto nacional como internacional es la atención al *principio precautorio*, el que se refiere a la preeminencia de la precaución. Bajo su aplicación, se evitarán los impactos ambientales, aún cuando existan dudas científicas o técnicas sobre los posibles efectos ambientales de alguna acción. Muchos argumentos sustentan esta propuesta. En particular, debe señalarse que el costo de la prevención es usualmente menor, que el de la restauración o recuperación ambiental. Debe recordarse que algunos impactos ambientales causan efectos que son irreversibles (el caso extremo es la extinción de especies silvestres).

La *corrección en la fuente de origen* del impacto ambiental, implica medidas de control en el mismo sitio donde se originan los problemas y no restringir las acciones a paliar los síntomas. Estas medidas deben alcanzar la emisión de contaminantes, niveles de ruido, prohibición o restricción a actividades de alto impacto ambiental, límites al uso de sustancias peligrosas o tóxicas, etc.

El *principio de contaminador-pagador* puede reflejar diferentes acepciones y, consecuentemente, distintas aplicaciones. Debería seguirse la concepción donde el responsable de la contaminación tendrá a su cargo los costos, tanto de la eliminación de la contaminación como de la reparación de los daños ambientales que hubiese originado.

El repetido argumento de que los costos ambientales elevarían los costos totales significativamente y por lo tanto reducirían las posibilidades de competencia del país, no pueden sostenerse en sus aspectos ecológicos, pero tampoco en los económicos. En el caso de las industrias manufactureras, que no dependen directamente de recursos naturales, la evidencia disponible para los países del OCDE indica que los costos ambientales de protección y manejo de contaminación apenas significan del 2 al 4% del costo total (Low, 1992, Von Moltke, 1992; OCDE, 1992). Sin embargo, no debe olvidarse que existen costos significativos para aquellos procesos de extracción directa de recursos naturales, tal es el caso de la minería y la extracción petrolera.

Aún con costos ambientales bajos, sus implicancias comerciales pueden ser importantes. Incluso dentro de márgenes del 1% se pueden ganar o perder mercados, de donde es importante que en el contexto regional esas medidas se tomen bajo consenso entre varios países, para evitar los dumping ecológicos.

En general, estas medidas se insertan en la búsqueda de herramientas que permitan internalizar los costos ambientales que aparecen como externalidades que son transferidas a terceros. El principio contaminador-pagador opera en ese sentido y se está transformando en un mecanismo

común a toda la UE para internalizar los costos ambientales. Sin embargo, no debe olvidarse que la internalización de costos es necesaria, pero no es *suficiente* para una adecuada gestión ambiental (como se vió en el capítulo 6).

Las exigencias de *evaluaciones de impacto ambiental* (EIA) son otra herramienta de amplia difusión, incluso presente en varios países latinoamericanos. Las EIA atenderán los impactos de las actividades productivas sobre los ecosistemas. Es importante tener presente algunas discusiones recientes en consideración en la UE, destacándose nuevas definiciones del impacto ambiental que toman en cuenta la percepción y valoración pública de los efectos ambientales.

En el caso de procesos productivos, las EIA deberían incluir *análisis del ciclo vital* (ACV)². Este es el análisis del ciclo vital de un producto y es una evaluación desde el inicio del proceso productivo hasta su etapa final ("de la cuna a la tumba"). Este tipo de análisis está vinculado a las normas empresariales de gestión ambiental.

Las más conocidas son las ISO, reguladas por la Organización Internacional de Estandarización, y que en nuestro continente han hecho su debut bajo las ISO 9 000. La ISO promueve programas en ACV, gerenciamiento ambiental, auditorías ecológicas y sellos verdes. La norma ISO 14 000 son una serie de exigencias para que un proceso productivo atienda a un conjunto de controles ambientales y que se acuerdan internacionalmente. La obtención de una certificación ISO 14 000 permite a su vez acceder a nuevos mercados de exportación allí donde las legislaciones nacionales imponen ciertos requisitos ambientales.

Se han diseñado diversas modalidades de *etiquetado ecológico* o *sellos verdes* (Fig. 15) para identificar claramente aquellos productos que cumplen con requisitos de tipo ambiental³. En este caso, el sello se otorga a nivel nacional y es particularmente útil para advertir a los compradores que el producto en cuestión atiende a ciertas normas ambientales. Su uso está difundido en varios países del norte; por ejemplo, la UE en 1992 inició un

proceso para otorgar un sello ambiental uniforme para todos los países miembros, basado en el ACV. En nuestra región, Brasil está inaugurando su sello verde en 1996, mientras que varios países poseen sellos de advertencia sobre atributos como la ausencia de CFCs, que dañen la capa de ozono o la presencia de componentes biodegradables; en estos casos estos sellos son una iniciativa voluntaria de la empresa.



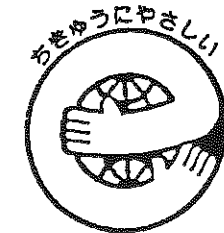
UNION EUROPEA



ESTADOS UNIDOS



BRASIL



JAPON

Fig. 15: Etiquetado ecológico. Los sellos verdes se otorgan luego de evaluar los impactos de los productos y no de los procesos y métodos de producción. El sello verde de los EE.UU. es concedido por un organismo independiente; el de la Unión Europea por organismos a nivel nacional; el japonés es administrado por la Asociación del Medio Ambiente y el Ministerio del Medio Ambiente; finalmente, el de Brasil es otorgado por la Asociación Brasileña de Normas Técnicas. En algunos países europeos existen además sellos a nivel nacional, siendo el alemán el más viejo y el de mayor reconocimiento por los consumidores (80%).

Asimismo, como parte de los ACV están cobrando un peso creciente los impactos ambientales debido a los embalajes y los desechos una vez que el producto termina su vida útil (postconsumo). Por ejemplo, algunos países europeos están exigiendo, tanto a nivel nacional como en sus importaciones, que los empaques y embalajes puedan ser reutilizados. En algunos casos (por ej. Alemania) se obliga al productor a asegurar el procesamiento del embalaje. Las exportaciones latinoamericanas pueden sufrir limitaciones por estas razones (de hecho, ha sucedido con los empaques de yute y paño del Tercer Mundo o con partidas de café colombiano envasadas en plástico).

También deben contemplarse los marcos nacionales sobre calidad del ambiente y protección de la salud. Es obvio que no podrán exportarse, por ejemplo hortalizas con altos niveles de agroquímicos, no sólo por el daño local que eso produce, sino porque pocos países estarían dispuestos a consumir productos contaminados. El impacto de esos contralores es significativo para los flujos comerciales. Por ejemplo, los EE.UU. han realizado 14 mil detenciones en envíos provenientes de América Latina, entre 1984-94, las que significaron pérdidas estimadas en unos 95 millones de dólares para los países exportadores (Thrupp, 1995).

Mercados verdes

Un aspecto novedoso es la emergencia de "nuevos mercados verdes", donde el consumo está condicionado por preocupaciones ambientales. El creciente aumento de la atención por la temática ecológica hace que los consumidores comiencen a cambiar sus hábitos de compra y privilegien, por ejemplo a hortalizas sin agroquímicos, muebles que no sean construidos con maderas de las selvas tropicales o artefactos que consuman poca energía.

El mercado verde está creciendo muy rápidamente. En los EE.UU., el mercado para productos orgánicos creció a un ritmo anual del 14% entre 1988 y 1992; las previsiones indican que se mantendrá esa tendencia.

Además, los productos orgánicos son más caros que los comunes, del orden del 40 al 70% en aquel país.

Lo bueno es entonces que se puede combinar un uso respetuoso de la naturaleza con salidas productivas que brinden ganancias. Para que ello se concrete, el proceso debe evitar la actual concentración de las ganancias en los intermediarios. Además, al margen de los circuitos empresariales existen vías alternativas donde se exporta directamente a centros de comercialización que apuntan a compradores sensibilizados por la temática ambiental. Estas rutas alternativas ya existen para productos alimenticios y textiles (veáse Coote, 1992 y Davidson, 1993). Tal es el caso de la cooperativa El Ceibo de Bolivia que comercializa directamente productos orgánicos hacia sus compradores en el hemisferio norte. Los Estados deberían apoyar sistemas de comercialización nacionales y, en lo posible, en manos de los mismos agricultores.

Finalmente, existe otro mercado verde relacionado con el sector de servicios ecológicos, en actividades tales como el control de la contaminación, reciclaje de desechos, manejo de efluentes, etc. Este es un sector de las economías que está en franco crecimiento y sería más que saludable que los países latinoamericanos ampararan y promovieran sus propias empresas, antes que quedar atrapados en una nueva forma de dependencia de compañías extranjeras. En los países de la OCDE el mercado de la industria ambiental crece a un ritmo del 5% anual, moviendo unos 200 millones de dólares anuales (OCDE, 1992).

Recuperar la ecología

En todas estas medidas, los aspectos ecológicos son fundamentales para asegurar los propósitos de conservación del ambiente. Sin embargo, un análisis de estas herramientas, así como de los acuerdos de integración, demuestran que los conceptos y medidas propiamente ecológicos tienen una incidencia que todavía es pequeña y en muchos casos son tergiversados. Es particularmente peligrosa la intromisión de herramientas de la economía ecológica derivadas del "ambientalismo de libre mercado".

Se enfrenta el peligro que la liberalización comercial termine haciendo que los países industrializados externalicen los impactos ambientales en América Latina, sea por la extracción de recursos, como por sus repercusiones ambientales negativas. En gran medida, la liberalización comercial está desembocando en una cesión de servicios ecológicos y riqueza biológica hacia el norte. Las soluciones para detener este proceso y reformularlo son importantes, pero no son suficientes.

También se corre el peligro de que la discusión derive en demasía al campo económico. El ambientalismo, con la buena intención de acompasar la conservación con la economía, podría olvidar que no es posible reducir una a la otra.

Por ello es de vital importancia que el movimiento ambiental no pierda lo que le es específico y particular: su preocupación por el ambiente. Muchas propuestas y discusiones intentan pelear la batalla en el terreno económico, olvidando los relevantes aportes que se pueden hacer desde disciplinas como la ética ambiental, la biología de la conservación y los embriones de una ecología política.

En primer lugar, es necesario volver a subrayar que la ecología de la conservación impone límites y procedimientos desde los cuales se debe encarar la integración económica. Las capacidades de carga y de amortiguación de los ecosistemas no son infinitas y limitan las posibilidades de los procesos productivos. Asimismo, aún antes de llegar a esos niveles máximos, no pueden alterarse la dinámica y composición de los ecosistemas, en particular bajo la extinción de especies.

En segundo lugar, entre los temas relevantes que aporta la ecología de la conservación se destaca la necesidad de atender la capacidad de carga de los ecosistemas y la preservación de la biodiversidad (por ejemplo Noss y Coperrider, 1994). Se deben atender problemas sobre la articulación entre los procesos productivos orientados a la exportación y sus impactos ambientales, asegurando medidas de protección de biodiversidad y preservación de procesos ecológicos.

También se deben atender los niveles de impacto sobre el entorno y la eficiencia en el uso de energía. De la misma manera, se debería considerar qué productos se comercializan y qué utilidades revisten. No es lo mismo el comercio internacional en alimentos básicos que en productos suntuarios. Estos últimos deberían ser analizados detenidamente en cuanto a los impactos que ocasiona su manufactura, los desechos postconsumo, los requerimientos energéticos, etc.

Una consideración rigurosa de los temas ambientales deja en claro que existen límites ecológicos a los procesos productivos y que éstos no se pueden expandir eternamente. En el caso particular de nuestros países es urgente atender a la transferencia de servicios ecológicos que se oculta detrás de gran parte del comercio internacional. Por ello, las propuestas de desarrollo sustentable que insistan sobre el crecimiento económico como el primer objetivo son insostenibles desde un punto de vista ecológico.

Las consideraciones sobre herramientas concretas deben ser puestas en contextos conceptuales más amplios en términos ambientales. Por ejemplo, en el tema de las ecoetiquetas, aún bajo el caso de que alcancen su más amplia difusión, los procesos productivos se mantendrán y con ello sus impactos ambientales. Por ello, es imprescindible discutir marcos conceptuales para diseñar condiciones donde las ecoetiquetas y otras herramientas contribuyan a cambios de fondo en los procesos productivos.

Existen ejemplos de cómo recuperar la ecología vinculándola a procesos productivos, destacándose la agroecología en sentido amplio, el manejo integrado de plagas, con atención al control biológico y un uso muy cuidadoso y limitado de agroquímicos.

Finalmente, un aspecto que resulta ineludible al propósito de este estudio es el referido a la conservación de la naturaleza. Deben asegurarse niveles de protección adecuados para las áreas naturales, incluyendo la preservación de los elencos de fauna y flora de cada uno de los países y de sus principales ecosistemas. Es importante que estos aspectos no sean erosionados por las consideraciones comerciales o productivas. De hecho, el camino debería

ser a la inversa: las discusiones sobre estrategias de producción o dinámicas comerciales deberían comenzar tras haber asegurado estos niveles mínimos de protección. La Convención de Biodiversidad señala claramente los compromisos necesarios para comenzar medidas efectivas de protección de la biodiversidad. Debe volver a insistirse en que la protección de la naturaleza *no* es sinónimo de proteccionismo comercial; de hecho, en América Latina, la conservación efectiva de las áreas naturales sigue siendo muy pobre.

PRINCIPALES OBLIGACIONES IMPUESTAS POR LA CONVENCIÓN DE BIODIVERSIDAD

- Inventariar la biodiversidad.
- Formular estrategias, planes y programas para su conservación y uso sostenible.
- Integrar esas propuestas en la planificación y toma de decisiones del país.
- Establecer una legislación nacional para proteger y regular el acceso a los recursos genéticos.
- Aprobar leyes para proteger la biodiversidad, establecer áreas protegidas y promover un desarrollo sustentable.
- Recuperar especies amenazadas, rehabilitar y restaurar ecosistemas alterados.
- Realizar estudios de impacto ambiental, con participación ciudadana.
- Promover medidas de conservación que atiendan a las prácticas culturales tradicionales, asistan a las comunidades locales y cooperen con el sector privado.
- Fomentar la conciencia pública.

Reformas en los convenios internacionales

La reforma de los convenios internacionales y, en particular, del GATT/OMC, es indispensable para alcanzar estos objetivos. Estos convenios deberían armonizarse entre sí para que efectivamente permitan y promuevan el desarrollo sustentable, incluyendo instrumentos que contemplen la conservación de la naturaleza y la participación ciudadana.

En el caso específico del GATT/OMC, los términos de referencia de su Comité en Comercio y Medio Ambiente deben ser ampliados y fortalecidos.

Uno de los resultados que urgentemente deben partir de ese grupo es una propuesta de reformas necesarias en el convenio para promover el desarrollo sustentable. Las reformas deben incluir modificaciones, tanto en los artículos del GATT como en los actuales códigos. El comité debe proponer una agenda que lleve a un acuerdo ambiental, que debería ser refrendado por los países en el marco de la OMC y que refleje el entendido de que el comercio internacional no es un fin en sí mismo, sino un medio para alcanzar el desarrollo sustentable.

Es así que deberían asegurarse los mecanismos por medio de los cuales el comercio internacional promueva antes que inhiba el desarrollo sustentable. Las negociaciones deben ser realizadas de manera transparente, esto es que el público tenga un apropiado acceso a la información y una adecuada participación de las organizaciones no gubernamentales (ONGs) como observadores.

Las repetidas críticas de funcionarios internacionales y gobernantes locales a las medidas de protección ecológica legítimas deben ser revisadas. Se está difundiendo un mito donde todas las medidas ambientales son, en sí mismas, barreras comerciales encubiertas. Este es un temor exagerado, en tanto si bien existe una proliferación de trabas no arancelarias que perjudican a nuestros países, las de origen ambiental tienen una incidencia muy marginal (Sorsa, 1995).

Son necesarias modificaciones urgentes en esta misma línea en los convenios continentales, como el MERCOSUR, en el Grupo Andino y en el NAFTA. Todos los acuerdos regionales y bilaterales deben reflejar el objetivo del desarrollo sustentable señalado antes. En todos los casos, una condición básica para todos los acuerdos de comercio es realizar una revisión ambiental, con sus seguimientos y que sea abierta al comentario público.

Un capítulo particularmente complejo para los países es la armonización de sus legislaciones ambientales. Por ejemplo, en el caso del MERCOSUR se

discute cómo armonizar los requerimientos ambientales para evitar distorsiones comerciales como un dumping ecológico. La armonización no significa que necesariamente se deba establecer una misma normativa para todos los países. Debe reconocerse que cada Estado tiene el derecho a determinar sus propios requerimientos ambientales, en consonancia con los caracteres de cada ecosistema y puede hacerlo mientras se eviten esas distorsiones comerciales arriba señaladas.

La armonización por medio de la asignación de requerimientos medios para todos los países no parece ser realista. Incluso desde un punto de vista ecológico, las capacidades de amortiguación de los ecosistemas ante los impactos ambientales cambia de un sitio a otro. No es lo mismo mantener plantas con emisiones atmosféricas en un valle encajonado entre montañas, que en una costa con vientos oceánicos.

En el caso de los contaminantes también deben distinguirse las armonizaciones de requerimientos sobre la emisión, a aquella que se mide en el medio (inmisión). Un camino complementario es el establecimiento de medidas comunes en la emisión, atendiendo al flujo, volumen, peso y caracteres físico-químicos de las emisiones.

Un remedio apropiado es negociar un requerimiento mínimo internacional, que puede ser excedido cuando existan legítimas preocupaciones ambientales. Establecido esto, también deben dejarse abiertos los márgenes a aquellos que deseen elevar sus requerimientos ambientales dentro de fronteras. La Unión Europea se ha movido en este sentido⁴.

En el caso de los países en desarrollo, también sería adecuado que los convenios internacionales proveyeran recursos financieros y técnicos necesarios para alcanzar los niveles más altos. Se deben explorar sobrepagos y otros mecanismos que incrementen la transferencia de tecnología ambiental para esos países. En todos estos casos, la industria privada debe obedecer el más alto de los niveles requeridos, ya sea en el país de su casa central, como en el país donde está operando.

De la misma manera, atendiendo a prácticas de los países desarrollados, también es necesario advertir que las políticas que aparezcan como protecciones ambientales, pero que son en realidad medidas ocultas de proteccionismo comercial, no deben ser permitidas. Pero de la misma manera, las medidas de comercio que sirven para minar políticas de protección ambiental legítimas, tales como los tratados ambientales internacionales, también deben ser eliminadas.

Finalmente, también son necesarias reformas en los procedimientos de asignar derechos de propiedad a los recursos biológicos y medidas para detener la biopiratería. En este caso, es indispensable asegurar algunas medidas básicas, en particular el *consentimiento previo informado*, donde los poseedores de los recursos biológicos los entregan voluntariamente, luego de haber sido adecuadamente informados de los propósitos e implicancias de la transacción. Asimismo, esa entrega se debe realizar bajo *condiciones recíprocamente acordadas*, donde ambas partes concuerdan en los procedimientos. Seguidamente, se pueden explorar sistemas alternativos de derechos de propiedad intelectual aplicables a los recursos biológicos, que van desde controles comunitarios a licencias de uso.

La complejidad de los temas parece hacer necesaria una Conferencia Internacional en Ambiente y Comercio, bajo los auspicios de la familia de las Naciones Unidas —GATT, UNCTAD, UNESCO y PNUMA. Estas instituciones también necesitan cambiar para que puedan manejar más adecuadamente el tema del comercio y el ambiente; esa reunión debe producir una serie de principios que puedan servir como guías para la consideración futura del tema.

Queda pendiente un amplísimo tema que escapa a esta obra y que se refiere a los términos de intercambio. Como se advirtió antes, las barreras al comercio y las distorsiones en los precios siguen vigentes y están por detrás de muchos desastres ambientales. Mientras el libre comercio sea *“la ideología hipócrita de naciones económicamente poderosas”*, que sustentan el proteccionismo (Kamppeter, 1995), los problemas seguirán presentes.

Participación ciudadana

El aumento de la transparencia es crítico para la promulgación de políticas de comercio que promuevan el desarrollo sustentable. La transparencia no sólo se refiere a la promulgación de las políticas ambientales y comerciales, sino también a una mayor participación de las organizaciones ciudadanas en el desarrollo de esas políticas y una mayor apertura a la formulación y negociación de los acuerdos de comercio.

Los procesos de integración si bien no han sido un asunto de secreto de estado, tampoco son un ejemplo de participación pública. Muchos sectores importantes no han sido consultados o lo han sido en forma limitada. En algunos casos, cuando diversos grupos ciudadanos entraron en escena, lo hicieron con exigencias y señalando problemas importantes. Tal es el caso destacado de los grupos de ciudadanos de Canadá, EE.UU. y México que criticaron diversos aspectos del proceso del NAFTA. Entretanto, en el MERCOSUR, las organizaciones ciudadanas han tenido una participación muy limitada, existiendo solamente algunos canales de comunicación con instituciones sindicales. A ello se suma que las legislaciones nacionales también son incompletas para permitir la participación ciudadana y el acceso a la información.

En este sentido, se deben destacar algunas ideas relevantes. Se debe democratizar la discusión y hacer de éste un tema abierto, de amplios debates, por lo que la participación de las ONGs es fundamental. Si bien ello es visto como conflictivo por algunos sectores, en realidad no lo es, en tanto estas organizaciones no están en contra de la integración y en sus propias prácticas han demostrado que han sabido elaborar canales de solidaridad, que trascienden naciones y hemisferios. Las ONGs pueden colaborar con ideas renovadas que emergen de su propia y directa vinculación con los sectores populares, su reconocida eficiencia en el manejo de recursos escasos y los resultados de sus propias investigaciones.

Tabla 16: Acceso a la información en el MERCOSUR.; normas legales sobre el libre acceso a la información administrada por el Estado y particulares (basado en Y'Guazú, 1995).

	Arg.	Bras.	Parag.	Urug.
Deberes para brindar información	+	+	+	+
Derechos de acceso a la información	-	+	+	+
Legitimación jurisdiccional del solicitante	-	-	-	-
Sistema de información pública ambiental	-	+	-	-

Las ONGs son de muy variada extracción, como quedó muy claro durante la Eco '92 en Rio de Janeiro, pero en general son una buena garantía de transparencia y discusión abierta del proceso. Muchos critican a las ONGs en base a que son desordenadas, radicales, sin base técnica. Pero más allá de la crítica es importante reconocer su heterogeneidad. Por ejemplo, si bien muchas organizaciones pueden cometer errores técnicos, los gobiernos han amparado errores regularmente más gruesos y existen ONGs con planteles científicos de primer nivel. Pero más allá de esto y sin intentar justificaciones fáciles, ese "desorden" de las ONGs constituye una de las fortalezas del movimiento, en tanto permiten la información, el disenso, la discrepancia. Quienes hacen esas críticas olvidan que un proceso no participativo detrás de un escritorio, donde unos pocos deciden, sin duda tendrá pocas discusiones, pero nunca será democrático.

Por una u otras razones casi todas las ONGs están a favor del concepto y la idea de la integración de los pueblos. Para las ONGs ambientalistas y aquellas ligadas a los sectores populares es bien cierto que, sin negar

la identidad de cada nación, existen lazos de solidaridad latinoamericanos y regionales que alientan la búsqueda de vínculos más fuertes. El propio escenario ecológico, donde la naturaleza no reconoce fronteras, nos obliga a buscar la forma de estrechar esos vínculos para afrontar problemas que son comunes. Por ello, puede aventurarse que las ONGs ciudadanas no están en contra de la integración. Pero las organizaciones identificadas con los sectores populares no pueden alentar un proceso que no significa una verdadera integración y sólo apunta a mantener un proceso de deterioro ambiental, que favorece a unos pocos y mantiene a la mayoría en la pobreza.

EVALUACION AMBIENTAL CIUDADANA EN EL NAFTA

El NAFTA otorga la posibilidad de que grupos ciudadanos presenten reclamos directamente a la Comisión de Cooperación Ambiental, que funciona como parte del acuerdo suplementario en temas ambientales.

Este hecho ocurrió por primera vez tras haberse constatado una gran mortandad de aves a fines de 1994. En efecto, de 20 a 40 mil aves perecieron en el lago de la Represa Silva, en el estado de Guanajuato (México), incluyendo patos, ibis, cigüeñas, etc. En junio de 1995, ambientalistas de México y EE.UU. elevaron un pedido de investigación a la Comisión de Cooperación Ambiental (véase el recuadro de la pág. 159, Cap. V), sosteniendo que las muertes se debieron a la acción de pesticidas volcados en la laguna o por el cromo liberado por unas plantas cercanas. La comisión realizó una investigación a cargo de un panel trinacional y concluyó en un informe que se hizo público en octubre de 1995, el que podía ser comentado por las ONGs.

Siguiendo con esta misma tendencia se han realizado otras dos peticiones a la comisión. En esta ocasión la presentación se basó en que uno de los países miembros del NAFTA no cumplía con su normativa ambiental. Los cuestionamientos se dirigieron contra los EE.UU., con una petición por debilitamiento de su Acta de Especies Amenazadas y la otra contra la tala de árboles en tierras públicas.

Basado en Wheat (1996).

Sin embargo, la participación ciudadana en los procesos de integración es a la vez limitada y desarticulada. Limitada en el sentido de que los canales de vinculación son pocos y dificultosos. El caso del MERCOSUR ejemplifica esto. Pero además, desarticulada en el sentido de que los pocos espacios presentes están ocupados por instituciones empresariales y organizaciones sindicales. Los nuevos movimientos sociales mantienen una presencia periférica y esencialmente contestataria. Por supuesto que parte de la culpa reside en los gobiernos al no abrir vías de participación más amplias.

Sin embargo, los propios movimientos ciudadanos deberían iniciar tareas de vinculación horizontal, entre ellos mismos y de incidencia en el proceso de integración. Esto es particularmente urgente en la temática ambiental. Muchos movimientos sociales carecen de información sobre las repercusiones ambientales de la integración y es necesario crear nuevas metodologías para presentar esas temáticas. Por ejemplo, apelando a prácticas derivadas de la educación popular se puede avanzar en esta temática (Evia, 1994).

Para asegurar esa participación podrían tomarse algunas medidas que ya están funcionando en algunos convenios de integración comercial. Por ejemplo, el Tratado de Maastricht sostiene el *principio de subsidiariedad*, donde la toma de decisiones se debe realizar en la forma más próxima a los ciudadanos. Por su parte, el Consejo de Cooperación Ambiental del NAFTA, donde participan representantes ciudadanos (véase el recuadro de la pág. 135, Cap. V), es otro ejemplo a tomarse en cuenta. Los acuerdos también deberían asegurar el *derecho a solicitar* por organizaciones o ciudadanos, con mecanismos claros y ágiles.

Más allá de todas estas posibilidades, para países pobres como los nuestros, la presencia activa de los ciudadanos se convierte en la mayor riqueza sobre la que fundamentar cualquier tarea de integración.

Notas

1. Para profundizar en estos temas se puede consultar a Cobb y Daly (1990), Housman (1994), Hunter et al. (1994) y en nuestro continente, los recientes aportes de la CEPAL (1995) y el SELA (1995), artículos en las recopilaciones de SELA-UNCTAD (1995) y CEMDA (1995), así como las advertencias de Etkins (1993) y Daly y Goodland (1994).

2. En tanto es una actividad menos conocida en América Latina conviene repasar sus principales puntos. Comienza con la evaluación del proyecto de desarrollo y diseño de la actividad, continúa con el estudio de las materias primas a utilizar, modos de producción, uso de energía, emisión de contaminantes, envases y embalajes, procedimientos de venta y distribución, impactos del uso del producto, impactos de los desechos, evaluación de los procedimientos de recuperación y reciclado y posibilidades de re-utilización (UNCTAD/GATT, 1994a,b).

3. Sobre el etiquetado ecológico y sus impactos comerciales y ambientales se recomiendan los artículos de Jha y Zarrilli (1995), Zarrilli (1995), Perrone (1995) y los informes de la unidad sobre comercio internacional de UNCTAD-GATT (1994a, b).

4. El antecedente es una resolución de la Corte Europea de Justicia donde se establece que cualquier país puede imponer requerimientos ambientales más elevados que los demás países, aún si ello interfiriera con el comercio.

Capítulo VIII: Desarrollo Sustentable, un Desafío Pendiente

La marginación latinoamericana

Los países latinoamericanos, en mayor o menor grado, desde por lo menos fines de los años setenta, están volcados a las exportaciones. Más allá de las declaraciones de aspiraciones, las nuevas reformas en el comercio internacional son sólo la herramienta que resulta al aplicar una visión en particular del desarrollo. No se busca una integración plena, se deja para más adelante la vinculación política y se apunta a mecanismos comerciales, cuyo objetivo es la competitividad hacia el exterior. Bajo la opción más optimista, la integración política y la vinculación entre los pueblos, se la deja como consecuencia de una integración económica.

Bajo esta visión reduccionista, emprendimientos como el MERCOSUR o el Pacto Andino, brindarían una nueva prosperidad económica a los países participantes sólo si se alcanza un alto ritmo de crecimiento económico. Aún si ese extremo se alcanzara con éxito, ya sabemos que ello desencadenaría un altísimo impacto ambiental. Es así que el paradigma desarrollista sigue presente y nuevamente se busca el crecimiento económico, a toda costa, como la única fuente de riqueza y prosperidad, más allá de las personas o los ambientes que deban sucumbir para alcanzarlo. Pero incluso a pesar del acuerdo o desacuerdo con ese objetivo economicista, tampoco hay garantías de que este emprendimiento resulte exitoso en generar la expansión económica.

Ante la formación de bloques comerciales, las opciones para los países latinoamericanos son pocas. Aquellos bloques que se constituyen sin la participación de los EE.UU., como el Pacto Andino o el MERCOSUR, plantean muchas dudas sobre su viabilidad real. ¿Podrán competir como bloque contra los EE.UU.? ¿Se plegarán a un nuevo tipo de acuerdo de libre comercio con ese país? La participación de México en un acuerdo comercial con dos potencias industriales no significa un cambio y, en realidad, responde a una *integración subordinada*.

Es que las economías de América Latina y el Caribe *ya están marginadas* del sistema económico mundial y en este texto se han presentado algunas

evidencias en ese sentido. De los recursos naturales que poseemos, sólo la biodiversidad representa una posesión en exclusividad y los demás recursos valen poco o muy poco en los mercados internacionales. Y si los grandes bloques económicos decidieran excluir a la región totalmente o a la inversa, fuera América Latina la que optara por aislarse siguiendo un desarrollo volcado hacia adentro, poco le pasaría al resto del mundo (Fig. 16).

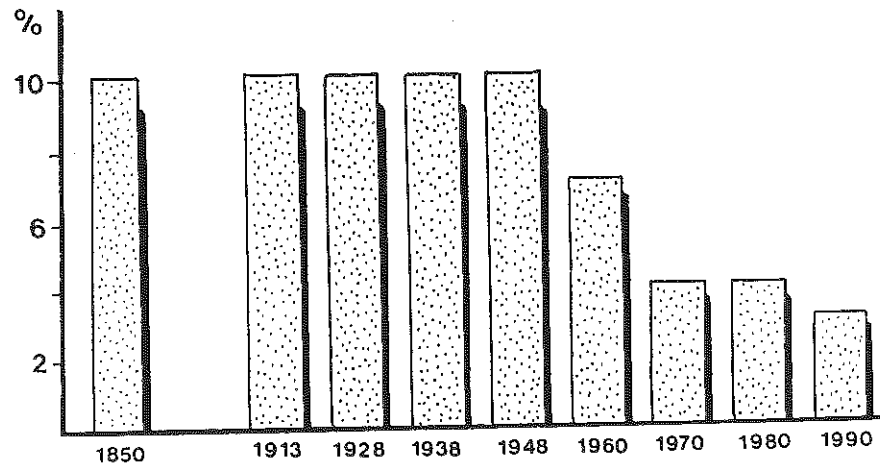


Fig. 16: Participación de América Latina en el comercio mundial (datos de Gunder Frank, 1993).

Por ello, las opciones hoy posibles son escasas: seguir solos en un proceso de exclusión que progresa continuamente o plegarse a alguno de los centros comerciales. Esta disyuntiva la ha planteado lúcida Laserna (1994) para el caso de Bolivia: "optar por la dependencia o resignarse a la exclusión." Muchos piensan que una vinculación a los EE.UU. resolverá todo. Los propios EE.UU. se tambalean y sacrifican su gente y ambiente para mantenerse en pie. Y si somos sus socios, posiblemente nos sacrifiquen a nosotros antes que a su propia gente.

Las propias negociaciones del GATT han dejado en claro el papel secundario desempeñado por el Tercer Mundo. Las discusiones comerciales se dieron entre las grandes potencias industrializadas y la Unión Europea con el 40% del comercio mundial en sus manos, sigue siendo el gran árbitro. Por estas razones el economista peruano Ugarteche (1994) concluye que la OMC se transformará en un foro similar al Banco Mundial o el FMI, donde la participación de América Latina -si bien sirve para legitimar todo el entramado- no incidirá directamente en la toma de decisiones.

Incluso los teóricos que contribuyeron a la teoría de la dependencia demuestran hoy un cierto fatalismo. Por ejemplo, el bien conocido Gunder Frank sostiene: "Hay sí que reconocer que no existe escapatoria posible del mercado internacional ni de la economía del sistema mundial. La desconexión de éste, recomendada por los "dependentistas" (incluyéndome a mí y hasta Samir Amin) no ha sido una política viable ni provechosa".

Pero como el mismo Gunder Frank reconoce y en el mismo sentido que lo dicho por otros estudiosos, el camino actual mercantilista y privatizador tampoco nos está llevando al éxito económico. En tanto la experiencia de los países ricos indica que su riqueza mantiene sectores crecientes de pobres y excluidos y que lo mismo podría suceder en nuestros países, los mecanismos que aseguren la equidad y la justicia social están lejos de ser perfectos o de prevalecer.

A pesar de este panorama, que a muchos puede resultar desolador, no debe perderse el optimismo. La tarea es ardua, pero es urgente encararla. La salida se vislumbra, a mi juicio, en reconsiderar el tema del desarrollo. En particular muchos de los problemas ambientales desencadenados por el comercio internacional que han sido ilustrados en este estudio, tienen su raíz más profunda en una concepción del desarrollo que lo reduce al crecimiento económico y pone a la naturaleza a su servicio. Precisamente el comercio internacional se ha convertido en un componente clave para apuntalar esa expansión económica.

Por lo tanto, medidas como las comentadas en los capítulos anteriores, podrán servir a la protección del ambiente en la medida en que sus fundamentos también sean revisados. El objetivo es crear un nuevo sistema económico, donde el comercio internacional sirva al uso sustentable de los recursos naturales y al aumento de la calidad de vida de los pueblos. Las negociaciones comerciales brindan oportunidades y como Laserna (1994) advierte para su país, la preocupación política central debería ser la de *"definir, en la medida de lo posible, las condiciones de dicha incorporación"*.

En la actualidad existen diversos intentos en ese sentido, la mayor parte englobados bajo el concepto de *desarrollo sustentable*. Es claro que ese concepto es hoy por hoy muy vago e incluso encierra propuestas que no se diferencian de las políticas actuales. Sin embargo, en su sentido alternativo, el desarrollo sustentable se apoya en la justicia social como en la conservación de la naturaleza. Consecuentemente, el comercio internacional debe estar al servicio de un desarrollo social y ambientalmente sustentable.

Justicia social y ecológica

Considero que el punto de partida para avanzar en una nueva visión del desarrollo y en la promoción de la conservación de la naturaleza radica en el campo de los valores. Tanto las relaciones sociales como las vinculaciones con el entorno natural reflejan valores y normas. La ecología social pone en el tapete este tipo de problemas, no en el sentido de imponer marcos morales a todos por igual, sino con el propósito de explorar cómo discutir éticamente nuestras relaciones.

La ecología social subraya su preocupación por darle un nuevo sentido a la justicia: para que sea social y ecológica. Lo que se desea enfatizar es la necesidad de reflexionar sobre aspectos éticos, tales como qué valores pueden adjudicarse o no a la naturaleza, o desde qué premisas se pueden construir planes de desarrollo. Es este tipo de discusión el que es negado hoy en día. La recuperación de la ética tiene como prerrequisito poder pensarla y discutirla; debería dejarse en claro que esa discusión es un componente que no puede olvidarse.

En este caso, la apuesta apunta hacia los aspectos más positivos del ser humano, tales como la solidaridad y el altruismo; una vinculación expansiva hacia lo no-humano, donde la valoración no pasa por valores económicos, sino que se rescatan otros, como los estéticos, afectivos, religiosos, etc. En efecto, como se demostró en el capítulo 6, la naturaleza no se agota en la valuación económica, ni los mecanismos de mercado aseguran por sí solos una conservación efectiva. Siguiendo en esa perspectiva, una primera tarea consiste en la exploración de esa pluralidad de valores.

Otra tarea está en recuperar los aspectos sociales y políticos de la integración económica, los que son dejados de lado en las actuales iniciativas latinoamericanas. Remontar esta limitación significa volver a dar contenido a la política en sentido amplio y a llevar la integración por otros caminos, además de los comerciales. Ciertamente se encuentran problemas más similares e intereses más cercanos entre los campesinos de Santa Cruz con los de Matto Grosso do Sul y el norte de Paraguay, que con productores de La Paz, Sao Paulo o el sur guaraní. Por ello, es fundamental promover y mantener ámbitos para generar esas discusiones regionales a nivel de las zonas que enfrentan problemas sociales y ambientales similares.

Asimismo, emerge aquí otra tarea urgente para volver a recuperar una visión de la integración que no derive sus costos a la esfera social: la libre circulación de las personas. En efecto, si se opta por un proceso de vinculación comercial éste debería darse en todos sus flancos y no excluir el traslado de las personas de manera de contener la mano de obra y sólo permitir el libre flujo de mercancías y capital.

Los valores intrínsecos en la naturaleza

La discusión ética, en el sentido que se aplica en esta obra, antecede a las consideraciones morales. Se refiere a considerar el problema de los valores; por ejemplo, si la naturaleza es sujeto u objeto de derechos. Actualmente, las vinculaciones con la naturaleza están, en gran medida, por fuera de la ética.

Una nueva forma de encarar este tema proviene de aquellos que sostienen que a los valores de uso se les pueden oponer los *valores intrínsecos*¹. En este caso, tanto plantas, animales como ecosistemas poseen valores propios, independientes de aquellos que pueda otorgarles el ser humano. No necesariamente debe aclararse cuáles son esos valores, en tanto muchos de ellos escapan a nosotros, humanos y otros tantos, son particulares de cada sitio y especie. El énfasis está en que hay *otros* derechos además de los que nosotros podemos atribuir.

Si esos valores intrínsecos se reconocen y además se aceptan las limitaciones de la valuación económica, se abren nuevas consecuencias en otros terrenos, como el jurídico (lo no humano como sujeto de derechos). En un sentido en particular, la ecología social señala que esa construcción de una ética ambiental comienza con la defensa de la vida, tanto humana como no humana.

La regulación social del mercado

También se está acumulando evidencia de las limitaciones del mercado para asegurar la conservación de la naturaleza. A lo largo de esta obra se han visto varios ejemplos en ese sentido.

Si se acepta un punto de partida ético, es necesario avanzar en una regulación social del mercado. Aunque hoy la sociedad parece estar sujeta a la marcha del mercado, bajo esta propuesta, el mercado debería quedar en un papel dependiente de los fines sociales y ambientales.

No se está rechazando la existencia del mercado, sino que se cuestiona la prevalencia de un determinado *tipo* de mercado. Debe recordarse que es posible otro tipo de relaciones en el mercado, que va desde perspectivas éticas distintas a la mera racionalidad de lucro, a otras donde se invoca la solidaridad y la reciprocidad, tanto a nivel familiar como comunitario, llegando incluso a los regalos y la gratuidad. En lugar de buscar la

acumulación de excedentes y la maximización de beneficios, desde una ética con un compromiso social y ecológico, la marcha del mercado se subordinaría a los intereses sociales y ambientales. El concepto de regulación social del mercado tampoco implica una vuelta a la planificación centralizada de corte autoritaria o la implantación de un Estado totalizante. Por el contrario, alude a la discusión y ponderación de impactos sociales y ambientales, para adelantarse ante aquellos que puedan ser prevenidos o bien actuar sobre los que necesitan ser revertidos.

Una vez establecido este criterio, debe reconocerse que el mercado no busca el bien común, ni siquiera se plantea hacerlo. No me refiero a si se está de acuerdo o no con los fines del mercado, sino que éste no busca el beneficio social, de donde no hay ni espacios institucionales ni mecanismos con ese propósito.

Por ello, la regulación social del mercado también pasa por construir espacios sociales independientes, tanto del mercado como del gobierno. Es importante comprender que gobierno y Estado no son sinónimos y que pueden elaborarse espacios mixtos, de coparticipación entre la sociedad civil y la sociedad política, que sirvan a la independencia de los gobiernos, pero permitan fortalecer el Estado. De la misma manera, se pueden recrear mercados, en un sentido plural, rescatando otras formas de relación comercial, que apenas sobreviven y que incluyen componentes de reciprocidad, altruismo y gratuidad.

Un aspecto clave en esta regulación social del mercado y de primera relevancia para el comercio internacional se centra en el libre flujo de capital. Como se concluyó en secciones anteriores, éste es uno de los aspectos que anula la emergencia de ventajas comparativas en un sentido ricardiano. Por lo tanto los controles sociales y políticos se deben extender a los flujos de capital. Las iniciativas actuales en el seno del GATT/OMC por desregular el flujo de capital deberían ser frenadas y, por el contrario, se deberían impulsar mecanismos como los aplicados por Chile y Brasil al ingreso y salida de capitales.

Desarrollo sustentable

Los puntos de partida éticos, las instancias de discusión y la regulación social del mercado, permiten avanzar en una conceptualización del desarrollo sustentable que efectivamente sirva a la calidad de vida y la conservación de la naturaleza.

Un primer paso es rechazar una sinonimia simplista entre desarrollo y crecimiento económico. El objetivo debe ser puesto en el desarrollo, referido a una mejora en la calidad de vida de las personas. En los países industrializados, bajo ese propósito, posiblemente no pueda tolerarse todavía más crecimiento económico. La situación es diferente en Latinoamérica: en este caso deben considerarse sector por sector, dónde puede promoverse el desarrollo, qué ecosistemas serán afectados y balancear costos y beneficios bajo la mayor equidad social y el pleno empleo. Consecuentemente, los convenios de integración comercial no pueden plantear como objetivo el crecimiento económico y deberían enfocarse al desarrollo de la calidad de la vida.

En cualquier caso, los procesos productivos y los análisis económicos no pueden sobrepasar la capacidad de carga y de amortiguación de los ecosistemas que los sustentan. El aprovechamiento del entorno debe asegurar el mantenimiento de la biodiversidad, tanto a niveles del elenco de especies, como en la integridad de los ecosistemas. Esto se refiere, por ejemplo, a extraer recursos sin sobrepasar el ritmo con que la naturaleza los puede reproducir para aquellos que son renovables y revisar la apropiación de recursos no renovables y limitados. Un concepto clave en este aspecto es a la vez ecológico y ético; se refiere a que el uso actual de la naturaleza no comprometa la capacidad de las futuras generaciones de atender sus propias necesidades.

El resultado de estas aproximaciones deja entrever que existen oportunidades de expansión productiva en algunos sectores y para ciertas zonas del continente. Bajo esta aproximación mesurada tampoco se cae en el otro extremo que sustentan algunos voceros de países del norte, donde exigen

que América Latina deba quedar como un ecosistema virgen intocado. Esto implica una propuesta de desarrollo asimétrica, donde los países industrializados seguirían con su expansión productiva de alto impacto y el sur se convertiría en un resumidero y recicladero ecológico a escala global (Drekonja, 1995). Por ello, el desarrollo estrictamente productivo es necesario, pero debería estar condicionado por dos variables, una ecológica y la otra humana, en el sentido de apuntar a la calidad de vida.

Una recomposición del desarrollo de este tipo requiere revisar los patrones de consumo, reduciendo la apropiación de bienes materiales y la generación de contaminantes y desperdicios. Resulta obvio que este propósito además pasa por amplias reformas en todas las políticas de desarrollo y en las formas de vida. Como ejemplo, en el siguiente recuadro, se presentan las recomendaciones de la IUCN para alcanzar una sociedad sostenible.

Como se observa, los cambios a los que se alude son profundos y radicales. Algunas de las discusiones actuales sobre la relación comercio-ambiente olvidan estos aspectos. Por ejemplo, restringir las críticas a las repercusiones socioambientales de la liberalización comercial, es dejar de lado otros componentes. En efecto, las medidas comerciales proteccionistas también pueden tener efectos negativos en el ambiente. Algunos cuestionamientos recientes se empecinan en atacar solamente a la liberalización, por lo que parecen quedar atrapados en las viejas concepciones, donde todo el problema es visto *únicamente* como la imposición de los países del norte sobre los del sur. Bajo ese esquema estereotipado, se llega a defender el proteccionismo, olvidando que también puede desencadenar serios problemas ambientales y que no necesariamente refleja un desarrollo alternativo. El desafío, en realidad, está en romper ataduras y pensar de nuevo todas las relaciones comerciales, pero con puntos de partida claros puestos en la sustentabilidad ecológica y la justicia social.

PRINCIPIOS DE UNA SOCIEDAD SUSTENTABLE

La nueva estrategia mundial para la conservación, promovida por la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza (IUCN), propone nueve principios para alcanzar una sociedad sustentable.

- Respetar y cuidar la comunidad de los seres vivientes
- Mejorar la calidad de vida humana
- Conservar la vitalidad y diversidad de la tierra
- Conservar los sistemas sustentadores de vida
- Conservar la biodiversidad
- Velar porque el aprovechamiento de los recursos renovables sea sostenible
- Reducir al mínimo el agotamiento de los recursos no renovables
- Mantenerse dentro de la capacidad de carga de la tierra
- Modificar las actitudes y prácticas personales
- Facultar a las comunidades para que cuiden de su propio ambiente
- Proporcionar un marco nacional para la integración del desarrollo y la conservación
- Forjar una alianza mundial

Basado en UICN/PNUMA/WWF, 1991.

De la misma manera, algunos científicos y ambientalistas de corrientes reformistas sostienen que los estilos de desarrollo actuales pueden ser mantenidos en su esencia; que con una reducción del impacto ambiental podría alcanzarse una situación aceptable. Consecuentemente, las medidas ambientales no se impondrían sobre las comerciales (por ejemplo, Repetto, 1993).

Esta idea no se comparte. Si se ponen como puntos de partida el desarrollo atendiendo a la naturaleza y la calidad de vida, las medidas comerciales son *derivadas* y en sus contenidos y aplicaciones no pueden contradecir a aquellas. El caso es claro para la calidad de vida y las medidas que aseguren la salud humana. Por ejemplo, las políticas comerciales no pueden

imponerse sobre ellas, permitiendo el comercio en productos cancerígenos o tóxicos. Es así que el comercio no puede transcurrir a expensas del ambiente.

De la misma manera, para un país latinoamericano, el embarcarse en un programa de expansión acelerada no resolverá sus problemas ambientales en el largo plazo. La biósfera, el ecosistema global, ya está dando muestras de disfuncionamiento. Si países como México o Brasil insistieran en seguir ese camino, en tanto un desarrollo a escala ecológica supuestamente los "retrasaría" en la carrera del progreso, agravarían sus crisis nacionales y también la planetaria. Sería un consuelo de tontos embarcarse en algo dañino porque otros hacen lo mismo.

Las medidas de reforma, como las presentadas en el capítulo 7, sirven para detener el deterioro actual y constituyen ensayos en la búsqueda de un desarrollo sostenible. Muchas de ellas posiblemente permanecerán en un futuro y se acentuarán a medida que este desarrollo alternativo progrese en su construcción.

Estos cambios son posibles y deben ser abordados con optimismo. La emergencia y el crecimiento del movimiento ambientalista está sirviendo de catalizador; las propias empresas y gobiernos ya se están topando con límites ecológicos y comienzan a buscar alternativas.

Los convenios de integración económica pueden jugar un papel importante para precipitar estos cambios y para detener la crisis ambiental. En ese proceso parece conveniente tener presente la visión de un economista, que como Keynes, en 1933 sostenía: "*Yo simpatizo con aquellos que minimizarían, antes que maximizarían, los lazos económicos entre las naciones. Las ideas, el conocimiento, el arte, la hospitalidad, y los viajes — esas son las cosas que por su naturaleza son internacionales. Pero dejemos las mercancías en nuestras casas toda vez que sea razonable y convenientemente posible, y sobre todo, dejemos que las finanzas sean primariamente nacionales*" (citado en Cobb y Daly, 1990). Con esta perspectiva presente, una agenda de acción para los movimientos sociales

consistiría precisamente en profundizar la integración política y social entre los países y dejar a la vinculación comercial como su consecuencia.

Las causas de la crisis ambiental no están solamente en la relación del hombre con la naturaleza, sino en la misma interacción entre los seres humanos. Para solucionar esta crisis no basta tener un parque nacional, usar envases reciclables o liberalizar todo tipo de relaciones. La crisis ambiental va de la mano con la crisis social, y sigue requiriendo de los viejos y conocidos compromisos con la justicia social. La solidaridad con la naturaleza sólo podrá alcanzarse conjuntamente la solidaridad entre los hombres.

Notas

1. Este concepto ha sido postulado, entre otros, por Naess (1989). Estas ideas han tenido un impacto importante y la reivindicación de valores propios aparece en diversos esfuerzos ambientalistas, tales como la segunda versión de la Estrategia Mundial de la Conservación de la IUCN o las resoluciones del último Congreso Mundial de Parques y Areas Protegidas.

Bibliografía

(importante del tema)

- AA.VV. 1991. MERCOSUR. *Claroscuros de una integración*. Fin de Siglo, Montevideo.
- AA.VV. 1992. *Competitividad y Mercosur*. Trilce - Fesur, Montevideo.
- Agarwal, A. y S. Narain. 1991. *Global warming in an unequal world*. Centre for Science and Environment, Nueva Delhi.
- Agosin, M.R. y R. Ffrench-Davis. 1995. Trade liberalization and growth: recent experiences in Latin America. *Journal Interamerican Studies and World Affairs* 37(3): 9-58.
- Arden-Clarke, C. 1991. The General Agreement on Tariffs and Trade, environmental protection and sustainable development. *WWF Discussion Paper*, Gland.
- Arndt, H.W. 1987. *Economic development. The history of an idea*. University of Chicago Press, Chicago.
- Ayad, W.G. 1994. *The CGIAR and the Convention on Biological Diversity*, pp 243-254, En: "Widening perspectives on biodiversity", IUCN e International Academy Environment, Cambridge.
- Banco Mundial. 1994. *World development report 1994*. World Bank, Oxford Univ. Press, Nueva York.
- Barbera, M. 1990. La inserción comercial de América Latina. *Revista CEPAL* 41: 75-108.
- Barkin, D., R. Batt y B. DeWalt. 1991. *Alimentos versus forrajes. La sustitución entre granos a escala mundial*. Univ. Metropolitana Xochimilco y Siglo XXI, México D.F.
- Baumol, W.J. y A.S. Blinder. 1988. *Economics. Principles and policy*. Harcourt Brace Jovanovich, Florida.
- Berghammer Vega, J. 1994. *Minería y medio ambiente ante la liberalización económica*, pp 247-297, En: (R. Quiroga Martínez, ed.), "El tigre sin selva. Consecuencias ambientales de la transformación económica de Chile: 1974-1993" Instituto Ecología Política, Santiago de Chile.
- BID. 1989. *Progreso socio-económico de América Latina*. BID, Washington.
- Blanes, J. y H.C.F. Mansilla. 1992. *Narcotráfico y medio ambiente*. Cuadernos del CEBEM 5, La Paz.
- Blixt, S. 1994. *The role of genebanks in plant genetic resource conservation under the Convention on Biological Diversity*, pp 255-261, En: "Widening perspectives on biodiversity", IUCN e International Academy Environment, Cambridge.
- Bolívar, A. 1993. TLCAN. Ganadores y perdedores. *Nueva Sociedad*, Caracas, 126: 110-121.
- Brailovsky, A.E. y D. Fogelman. 1991. *Memoria verde. Historia ecológica de la Argentina*. Sudamericana, Buenos Aires.

- Brañes, R. 1989. Seguridad ambiental en América del Sur: los principales problemas y los nuevos desafíos a la soberanía. *Comisión Sudamericana de Paz, Documento de Trabajo 5*, Santiago de Chile.
- Brzovic Parilo, J. 1989. *Crisis económica y medio ambiente en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago.
- Bucher, E.H., A. Bonetto, T. Boyle, P. Canevari, G. Castro, P. Huszar y T. Stone. 1993. *Hidrovia. An initial environmental examination of the Paraguay-Parana Waterway*. Wetlands for the Americas, Manomet.
- Buxedas, M. 1993. *Mercado y política. Lecciones de la experiencia de la CEE y del NAFTA*. Fondad Uruguay, Montevideo.
- Caillaux, J. 1994. *Entre dos fuegos: los derechos de propiedad intelectual sobre los recursos biológicos y la Convención sobre Biodiversidad*, pp 71-86, En: "Taller sudamericano sobre la Convención de Biodiversidad", UICN-Sur, Quito.
- Cameron, J. y Z. Makuch. 1995. The UN Biodiversity Convention and the WTO TRIPs agreement. *WWF International Discussion Paper*, Gland.
- Canevari, P. 1992. *La Hidrovía Paraná-Paraguay*, pp 7-13, En: "Memorias, II Taller Regional de Humedales". IUCN, Quito.
- Cardoso, C.F.S. y H. Pérez Brignoli. 1979. *Historia económica de América Latina*. 2 vol. Crítica, Barcelona.
- Carrere, R. 1990. Desarrollo forestal y medio ambiente en el Uruguay, 6. El bosque natural uruguayo: inventario y evolución del recurso. *CIEDUR, Investigaciones 78*, Montevideo.
- CCE (Comisión de las Comunidades Europeas). 1992. *Hacia un desarrollo sostenible. Programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible*. CCE, Bruselas.
- CEPAL. 1990. *Transformación productiva con equidad*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL. 1991. *El desarrollo sostenible. Transformación productiva, equidad y medio ambiente*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL. 1994a. *América Latina y el Caribe: políticas para mejorar la inserción en la economía mundial*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL. 1994b. *El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe*. CEPAL, Santiago de Chile.
- CEPAL. 1995a. *Medio ambiente y comercio internacional en América Latina*, pp 63-99, En: "Comercio y medio ambiente", SELA, UNCTAD y Nueva Sociedad, Caracas.
- CEPAL. 1995b. Balance preliminar de la economía de América Latina y el Caribe. *Notas sobre la economía y el desarrollo*, Nos. 552-3, Santiago de Chile.

- Charnovitz, S. 1993. The environment vs. trade rules: defogging the debate. *Environmental Law*, Northwestern School of Law of Lewis and Clark College, 23: 475-517.
- Chile. 1995. Proyecto de cuentas ambientales y bosque nativo. Banco Central de Chile, Dpto. Cuentas Nacionales, Santiago de Chile.
- CMMAD (Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo). 1988. *Nuestro futuro común*. Alianza, Madrid.
- Cobb Jr., J.B. y H.E. Daly. 1990. Free trade versus community: social and environmental consequences of free trade in a world with capital mobility and overpopulated regions. *Population and Environment* 11(3): 175-191.
- Comisión de América Latina y el Caribe en Medio Ambiente y Desarrollo. 1990. *Nuestra propia agenda*. BID-PNUD, Washington.
- Coote, B. 1992. *The trade trap. Poverty and the global commodity markets*. Oxfam, Oxford.
- Correa, C.A. 1989. Propiedad intelectual, innovación tecnológica y comercio internacional. *Comercio Exterior* 39(12).
- Cousillas, M. 1994. MERCOSUR y medio ambiente. *Enfoques MERCOSUR*, Montevideo, 1: 8-11.
- Crucible Group, 1995. *Gente, plantas y patentes*. CIID y Nordan, Montevideo.
- Daly, H.E. 1995. *Problemas con el libre comercio internacional. Perspectivas neoclásicas y de Estado-estable*, pp 139-149, En: "Comercio y Medio Ambiente", CEMDA, México.
- Daly, H.E. y J.B. Cobb Jr. 1989. *For the common good*. Beacon Press, Boston.
- Daly, H. y R. Goodland. 1994. An ecological-economic assessment of deregulation of international commerce under GATT. *Ecological Economics* 9: 73-92.
- Davidson, B. 1993. *Fair trade*. Zed, Londres.
- DeBellevue, E.B., E. Hitzel, K. Cline, J.A. Benitez, J. Ramos-Miranda y O. Segura. 1994. The North American Free Trade Agreement: an ecological-economic synthesis for the United States and Mexico. *Ecological Economics* 9: 53-71.
- Del Real Jaramillo, P. 1994. *Consecuencias sociales y ambientales producidas por la expansión frutícola*, pp 335-379, En: (R. Quiroga Martínez, ed.), "El tigre sin selva. Consecuencias ambientales de la transformación económica de Chile: 1974-1993" Instituto Ecología Política, Santiago de Chile.
- De Rementería, I. 1995. El comercio agrícola internacional y el tercer mundo. *Nueva Sociedad* 139: 26-37.
- Drekonja, G. 1995. Más allá de la autonomía periférica. *Nueva Sociedad* 137: 82-93.
- Ergueta P. y C. Morales (Eds.) 1996. Libro Rojo de los Vertebrados de Bolivia. Centro de Datos para la Conservación-CDC-Bolivia, La Paz.
- Esteva, G. 1992. *Development*, pp 6-25, En: (W. Sachs, ed.), "The development dictionary". Zed Books, Londres.

- Etkins, P. 1993. *Trading off the future*. New Economics Foundation, Londres.
- Evia, G. 1994. Comercio y ambiente: herramientas para discutirlo con el movimiento ciudadano. *Documentos de Trabajo*, CLAES, Montevideo.
- Ferreira Ruella, C.M. 1994. *Apoyo a la integración regional Latinoamericana: una visión del MERCOSUR y el medio ambiente*, pp 65-71, En: "Medio ambiente y desarrollo en las relaciones entre Europa y América Latina". Oficina Europea Medio Ambiente, Bruselas.
- French, H.F. 1993. Costly tradeoffs. Reconciling trade and the environment. *Worldwatch Paper* 113, Washington.
- Furtado, C. 1974. *Teoría y política del desarrollo económico*. Siglo XXI, México D.C.
- Galeano, E. 1972. *Las venas abiertas de América Latina*. Universidad de la República, Montevideo.
- Gallopín, G.C., M. Winograd e I.A. Gómez. 1991. *Ambiente y desarrollo en América Latina y el Caribe: problemas, oportunidades y prioridades*. Grupo Análisis Sistemas Ecológicos, Fundación Bariloche, Bariloche.
- GATT. 1969. *Basic instruments and selected documents*. GATT, Ginebra.
- GATT. 1992. *El comercio y el medio ambiente. Nota fáctica de la Secretaría*. GATT, L/6896, Ginebra.
- Gligo, N. 1986. *Agricultura y medio ambiente en América Latina*. Ed. Univ. Centroamericana, San José.
- Gómez Cruz, M.A. y F.J. Caraceo López. 1990. La agromaquila hortícola: nueva forma de penetración de las transnacionales. *Comercio Exterior* 40(12): 1193-1199.
- Gómez Lobo, A. 1992. La iniciativa de las Américas, acuerdos de libre comercio y el medio ambiente. FLACSO-CIEPLAN, *Relaciones Económicas Internacionales Chile-EE.UU.*, No. 5, Santiago de Chile.
- GRAIN. 1994a. Towards a world gene bank? *Seedling* 11(2): 3-10.
- GRAIN. 1994b. A system in crisis. *Seedling* 11(2): 11-19.
- GRAIN. 1995. Patenting lifeforms, massive rejection in Europe. *South Letter* 23: 26.
- Grebe López, H. 1992. América Latina y la coyuntura internacional. *Unitas*, Santa Cruz, 7: 33-52.
- Green, R.H. 1989. El comercio agroalimentario mundial y las estrategias de las transnacionales. *Comercio Exterior* 39(8): 663-673.
- Grinspun, R. y R. Kreklewich. 1995. Consolidación de las reformas neoliberales. *Nueva Sociedad* 137: 120-141.
- Gudynas, E. 1991. Comercio y ambiente en América Latina: muchas preguntas, pocas respuestas. *Sistema Información Comercio y Ambiente - América Latina*, Montevideo, 1: 2-10.
- Gudynas, E. 1992b. Los alegres mercaderes frente al límite ecológico. *Habitat*, Santo Domingo, 7(17): 8-11.

- Gudynas, E. 1993. La amnesia ecológica del MERCOSUR. *Tierra Amiga*, Montevideo, 11: 26-32.
- Gudynas, E. 1995a. Ecología, desarrollo y neoliberalismo. *Documentos de Investigación*, CEBEM, La Paz, No. 1: 69pp.
- Gudynas, E. 1995b. Desestatización, privatización y comercialización de la biodiversidad. *Biodiversidad, Cultivos y Culturas*, Montevideo, 3: 20-22.
- Gudynas, E. 1995c. Políticas ambientales en la integración de Uruguay en el MERCOSUR. Diagnóstico y propuestas. *Estudios en Ecología Social*, CLAES, 3: 1-35.
- Gudynas, E. y G. Evia. 1991. *La praxis por la vida. Introducción a las metodologías de la ecología social*. CLAES, Nordan, Montevideo. (2da ed. Editorial Popular, Madrid).
- Gunder Frank, A. 1993. América Latina al margen del sistema mundial. Historia y presente. *Nueva Sociedad* 123: 23-34.
- Gutman, P. 1988. *Desarrollo rural y medio ambiente en América Latina*. CEUR y Centro Editor América Latina, Buenos Aires.
- Gutman, G.E. y F. Gatto. 1990. *Agroindustrias en la Argentina*. CEPAL y Centro Editor América Latina, Buenos Aires.
- Hathaway, D. 1996. Patentes en el parlamento brasileño: advento de buenas noticias. *Revista del Sur* 52-53: 18-19.
- Hernández, C. 1995. *Integración regional y medio ambiente. El Tratado de Libre Comercio y las negociaciones del Grupo de los Tres. Experiencia de México*, pp 155-167, En: "Comercio y medio ambiente. El debate internacional", SELA, UNCTAD y Nueva Sociedad, Caracas.
- Hobbelink, H. 1992. *La biotecnología y el futuro de la agricultura mundial*. Nordan, Montevideo.
- Housman, R. 1994. *Reconciling trade and the environment: lessons from the North American Free Trade Agreement*. Environment and Trade, UNEP, Ginebra.
- Hudson, S. 1992. *Trade, environment and the pursuit of sustainable development*, pp 55-64, En: (P. Low, Ed.), "International Trade and the Environment", World Bank Discussion Papers, 159, Washington D.C.
- Hudson, S. 1993. North American Free Trade Agreement. *Ecodecision*, Marzo, 55-60.
- Hudson, S.J. y R.J. Prudencio. 1993. *The North American Commission on Environment and other supplemental environmental agreements: part two of the NAFTA package*. National Wildlife Federation, Washington D.C.
- Hunter, D., J. Sommer y S. Vaughan. 1994. *Concepts and principles of international environmental law: an introduction*. Environment and Trade, UNEP, Ginebra.
- Japan. 1990. Document on the GATT rules and disciplines.

- Jha, V. y S. Zarrilli. 1995. *Iniciativas de ecoetiquetado como obstáculos potenciales al comercio. Análisis desde la perspectiva de los países en desarrollo*, pp 275-292, En: "Comercio y medio ambiente. El debate internacional". SELA, UNCTAD y Nueva Sociedad, Caracas.
- Kamppeter, W. 1995. Fertilidad nacional, estado-nación y sistema económico mundial. *Nueva Sociedad* 137: 94-119.
- Khor, M. 1995. Se intensifica lucha mundial contra las patentes de vida. *Revista del Sur* 51: 2-5.
- Lammers, O., D. Moore y K. Treake. 1994. *Consideraciones sobre "La Hidrovía"*. International Rivers Network, Trabajo 3, Berkeley.
- Laserna, R. 1994. *Los impactos del ajuste estructural en Bolivia. Economía y sistema político*, pp 153-190, En: (G. de Sierra, coord.), "Los pequeños países de América Latina en la hora neoliberal" Nueva Sociedad, Caracas.
- Laurelli, E. y A. Rofman. 1991. *La región litoral Argentina: características y evolución reciente. Su potencial de desarrollo e integración*, pp 127-171, En: "Frontera, integración y después..." CIESUR, FESUR y Trilce, Montevideo.
- Leff, E. 1994. *Ecología y capital*. Siglo XXI, México D.F.
- Lyster, S. 1985. *International wildlife law*. IUCN, Cambridge.
- López Soria, J. 1993. *Recursos forestales de Bolivia y su aprovechamiento*. Latina, La Paz.
- Low, P. 1992a. The international location of polluting industries. Seminario "Comercio Internacional, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable", OEA, Santiago de Chile.
- Low, P. 1992b (Ed.). *International trade and the environment*. World Bank Discussion Papers 159, Washington D.C.
- Low, P. 1992c. *Trade measurement and environmental quality: the implications for Mexico's exports*, pp 105-120, En: (P. Low, Ed.), "International trade and the environment" World Bank Discussion Papers, 159, Washington D.C.
- Magariños, G. 1991. *Uruguay en el MERCOSUR*. Fondo Cultura Universitaria, Montevideo.
- Mansilla, H.C.F. 1991. *La percepción social de los fenómenos ecológicos en América Latina*. CEBEM, La Paz.
- Mansilla, H.C.F. 1994a. *Repercusiones ecológicas y éticas del complejo Coca-Cocaína*. CEBEM y SEAMOS, La Paz.
- Mansilla, H.C.F. 1994b. *Autonomía e imitación en el desarrollo*. CEBEM, La Paz.
- Martínez Alier, J. 1995. *De la economía ecológica al ecologismo popular*. Icaria y Nordan, Montevideo.
- Martner, G. 1992. *América Latina: el precio de vivir de las materias primas*. Nueva Sociedad, Caracas.

- McNeely, J.A., K.R. Miller, W.V. Reid, R.A. Mittermeier y T.B. Werner. 1990. *Conserving the world's biological diversity*. World Bank, WRI, IUCN, CI y WWF, Washington D.C.
- Mendonça Andersen, S. de 1992. *The development of a South American Common Market (MERCOSUL): environmental effects on the Plata River Basin*. Instituto Gaia do Brasil, Curitiba.
- Mendonça Andersen, S. de. 1993. *Urgente: uma política ambiental para o Mercosul*. Instituto Gaia do Brasil y CACPla, Curitiba y Montevideo.
- Mollerus, R. 1995. *Normas ambientales: impacto en la competitividad y en el acceso al mercado de los países miembros del SELA*, pp 111-128, En: "Comercio y medio ambiente. El debate internacional", SELA, UNCTAD y Nueva Sociedad, Caracas.
- Monbiot, G. 1994. *Brasil: la propiedad de la tierra y el vuelo hacia la Amazonia*, pp 140-163, En: (M. Colchester y L. Lohmann, eds.), "La lucha por la tierra y la destrucción de las selvas" World Rainforest Movement e Instituto Tercer Mundo, Montevideo.
- Montalvo Corral, C. 1992. Costo ambiental del crecimiento industrial: el caso de la maquiladora electrónica en Tijuana, B.C. *Documentos de Trabajo* 44, Friedrich Ebert Stiftung, México D.F.
- Muñoz, H. 1994. El debate comercio internacional vs. ecología. *Estudios Públicos*, CEP, Santiago, 54: 63-82.
- Naess, A. 1989. *Ecology, community and lifestyle*. Cambridge Univ. Press, Cambridge.
- Nijar, G.S. y C.Y. Ling. 1994. *The implications of the intellectual property rights regime of the Convention on Biological Diversity and GATT on biodiversity conservation: a Third World perspective*, pp 277-286, En: "Widening perspectives on biodiversity", IUCN e International Academy Environment, Cambridge.
- Noss, R.F. y A.Y. Cooperrider. 1994. *Saving Nature's legacy. Protecting and restoring biodiversity*. Island Press, Washington D.C.
- Novara, J.J. 1994. Integración económica, comercio internacional y medio ambiente. Enseñanzas para el MERCOSUR. IEERAL - Fundación Mediterránea y Fundación K. Adenauer, Buenos Aires.
- OCDE. 1992. The OECD environment industry: situation, prospects and government policies. OECD, Paris.
- Olivar Jimenez, M.L. 1994. *O estabelecimento de uma política comum de proteção do meio ambiente - sua necessidade num Mercado Comum*. Estudos da Integração, Vol. 7, Senado Federal, Secretaria de Documentação e Informação, Brasília.

- OMC. 1994. Se inicia la labor relativa a las cargas e impuestos aplicados con fines ambientales ... *Comercio y Medio Ambiente, Noticias y Puntos de Vista*, 11 Octubre 1994.
- OMC. 1995a. El subcomité finaliza la labor preparatoria sobre las cuestiones de comercio y medio ambiente. *Comercio y Medio Ambiente, Noticias y Puntos de Vista*, 6 Enero 1995.
- OMC. 1995b. Actividades del GATT/OMC en materia de comercio y medio ambiente: 1994-95. *Comercio y Medio Ambiente, Noticias y Puntos de Vista*, 8 Mayo 1995.
- OMC. 1995c. Se examina la relación entre las políticas ambientales y los acuerdos de la OMC sobre servicios y sobre propiedad intelectual. *Comercio y Medio Ambiente, Noticias y Puntos de Vista*, 14 Agosto 1995.
- ONU. 1990. *An NGO guide to trade & finance in the multilateral system*. NGLS, Nueva York.
- Panos Institute. 1990. Narcóticos y desarrollo. Panos Institute, Londres.
- Paredes López, O. 1990. Retos y oportunidades de la biotecnología alimentaria. *Comercio Exterior* 40(12): 1143-1152.
- Patel, S.J. 1989. Los derechos de propiedad intelectual en la Ronda de Uruguay. *Comercio Exterior* 39(4): 288-301.
- Pearce, D.W. y J.J. Warford. 1993. *World without end. Economics, environment and sustainable development*. World Bank y Oxford Univ. Press, Nueva York.
- Perrone, M.A. 1995. Analysis of eco-labeling in the US and around the world. Reporte de Eco-Trading Consulting (Philadelphia) a la National Wildlife Federation (Washington).
- Petersman, E.U. 1991. Trade policy, environmental policy and the GATT. *Aussenwirtschaft* 46: 197-221.
- PNUD. 1993. *Informe sobre Desarrollo Humano 1993*. UNDP y CIDEAL. Madrid.
- Ponce, V.M. 1996. Un estudio de referencia (Impacto hidrológico y ambiental de la Hidrovía Paraná-Paraguay sobre el Pantanal del Mato Grosso). *Ríos Vivos*, Montevideo 1: 9-11.
- Provencio, E. 1992. La sustentabilidad ambiental en el libre comercio. *Problemas Desarrollo*, México, 23(88): 36-40.
- Querol, D. 1988. *Recursos genéticos, nuestro tesoro olvidado*. InterPares y CELATER, Lima.
- Quijano, J.M. 1991. Uruguay en el mercado común ¿Qué hacer? *Integración Latinoamericana* 16(167): 46-56.
- Quiroga Martínez, R. 1994. *Desregulación económica y medio ambiente*, pp 109-196. En: (R. Quiroga Martínez, ed.), "El tigre sin selva. Consecuencias ambientales de la transformación económica de Chile: 1974-1993" Instituto Ecología Política, Santiago de Chile.

- Raghavan, C. 1995. Transnacionales al asalto de la biodiversidad. *Tercer Mundo Económico*, Montevideo, 75: 1-5.
- Rapport, D.J., H.A. Regier y T.C. Hutchinson. 1985. Ecosystem behavior under stress. *American Naturalist* 125: 617-640.
- Repetto, R. 1993. Trade and environment policies: achieving complementarities and avoiding conflicts. *WRI Issues and Ideas*, Washington D.C.
- Repetto, R. 1994. Trade and sustainable development. *Environment and Trade* No. 1, UNEP, Ginebra.
- Rial, J. 1987. *Problemas de integración económica e social de un país pequeño: o caso do Uruguai*, pp 71-99, En: "Bacia do Prata", vv.aa., Univ. Federal Rio Grande do Sul, Porto Alegre.
- Ricardo, D. 1821 (s/f). *Principios de economía política y de tributación*, 3a ed. Aguilar, Madrid.
- Ritchie, M. 1990. GATT, agriculture and the environment. *Ecologist* 20(6): 214-220.
- Rodríguez E., F. 1994. Aspectos ambientales en el MERCOSUR y comparaciones con el NAFTA. *Documentos de Trabajo, CLAES*, Montevideo.
- Romero, F. 1992. *Desarrollo sostenible: la visión*, pp 67-75, En: "Eco-eficiencia". Oveja Negra y Consejo Empresarial para el Desarrollo Sostenible, Bogotá.
- Runnalls, D. y A. Cosbey. 1992. *Trade and sustainable development. A survey of the issues and a new research agenda*. IISD, Winnipeg.
- Sagoff, M. 1988. *The economy of the Earth. Philosophy, law and the environment*. Cambridge Univ. Press, Cambridge.
- Samuelson, P.A. y W.D. Nordhaus. 1993. *Economía*. 14a. ed., McGraw Hill, Madrid.
- Sanguinetti, J.M., Abreu, S. y A. Couriel. 1991. *Uruguay y el MERCOSUR*. Ed. Universitaria, Montevideo.
- Schonebohm, D. 1994. *MERCOSUR ¿desafío o amenaza?* FESUR y ECS, Montevideo.
- SELA. 1995. *Comercio, medio ambiente y países en desarrollo*, pp 37-62, En: "Comercio y medio ambiente. El debate internacional". SELA, UNCTAD y Nueva Sociedad, Caracas.
- SELA y UNCTAD. 1995. *Comercio y medio ambiente. El debate internacional*. SELA, UNCTAD y Nueva Sociedad, Caracas.
- Shaw, N. y A. Cosbey. 1994. *GATT, the WTO and Sustainable Development*. ISSD, Winnipeg.
- Shiva, V. 1995. ¿Quiénes son los piratas? *Revista del Sur* 51: 6-10.
- Shrybman, S. 1990. International trade and the environment. *Ecologist* 20(1): 30-34.
- Solleiro, J.L. y E. Arriaga. 1990. Patentes de biotecnología: amenazas y opciones para América Latina. *Comercio Exterior* 40(12).
- Sorsa, P. 1995. Environmental protection, North-South trade and the Uruguay Round. IMF, Washington D.C.

- Tarak, P. 1996. *El medio ambiente en el MERCOSUR*, pp 17-28, En: "Bases para la armonización de exigencias ambientales en el MERCOSUR". Estudio Análítico 4, FARN, Buenos Aires.
- Thomas, R., A.G. Brown y N.T. Flaih. 1994. *Proposed establishment of phytochemical extraction companies in developing countries*, pp 309-313, En: "Widening perspectives on biodiversity", IUCN y International Academy Environment, Cambridge.
- Thornback, J. y M. Jenkins. 1982. *The IUCN Mammal Red Data Book, Part 1*. IUCN, Cambridge.
- Thrupp, L.A. 1995. *Bittersweet harvests for global supermarkets*. World Resources Institute, Washington D.C.
- Trápaga Delfín, Y. 1990. El GATT y los desafíos de la reordenación agrícola internacional. *Comercio Exterior* 40(10): 976-986.
- Torres, H. 1992. A emergência das indústrias "suja" e intensivas em recursos naturais no cenário industrial brasileiro. *Instituto SPN, Documento Trabalho 9*, Brasilia.
- Tucker, R. 1991. Compensatory investments in environment quality: preliminary draft. Statement of major issues. National Wildlife Federation, Washington.
- Tudela, F., A. Rodríguez, R. Brañes y V.M. Toledo. 1990. *Desarrollo y medio ambiente en América Latina y el Caribe. Una visión evolutiva*. Ministerio Obras Públicas y Urbanismo, Madrid.
- Tugores Ques, J. 1994. *Economía internacional e integración económica*. McGraw Hill, Madrid.
- Ugarteche, D. 1994. La recuperación económica latinoamericana. *Nueva Sociedad* 133: 164-179.
- Uimonen, P. 1992. Las políticas comerciales y el medio ambiente. *Finanzas y Desarrollo* 29(2): 26-27.
- Ukawa, H. 1994. Informe del Embajador Sr H. Ukawa (Japón), presidente del Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional ... GATT, L/7402, Ginebra.
- UNCTAD. 1993. Tendencias en el campo del comercio y el medio ambiente dentro del marco de la cooperación internacional. Secretaría de la UNCTAD, Ginebra.
- UNCTAD/GATT. 1994a. Comercio y medio ambiente. *Calidad de Exportación*, CCI de UNCTAD/GATT, 40: 30pp.
- UNCTAD/GATT. 1994b. El etiquetado ecológico y el comercio internacional. *Calidad de Exportación*, CCI de UNCTAD/GATT, 42: 14pp.
- US. 1986. *World indices of agricultural and food production*. US, Dpt. Agriculture, Washington.

- US. 1989. Submission of the US on comprehensive long term agricultural reform. US, Dpto. Agriculture, Washington.
- Vaillant, M. y T. Vera. 1994. *Bloques comerciales versus multilateralismo: MERCOSUR, el caso de un pequeño bloque Sur-Sur*, pp 23-51, En: "Nuevos regionalismo: ¿cooperación o conflicto? (L. Bizzozero, K. Bodemer y M. Vaillant, eds.), Nueva Sociedad, Universidad R.O. del Uruguay y FESUR, Montevideo.
- Van Hauwermeiren, S. 1994. *Consecuencias del crecimiento económico sobre el medio ambiente: casos ilustrativos*, pp 197-246, En: (R. Quiroga Martínez, ed.), "El tigre sin selva. Consecuencias ambientales de la transformación económica de Chile: 1974-1993" Instituto Ecología Política, Santiago de Chile.
- Vásquez Juárez, M.G. 1996. La revolución industrial y los orígenes de la dependencia y el subdesarrollo en los países latinoamericanos. *Problemas del Desarrollo*, México, 27(104): 203-219.
- Vélez, G. 1995. Alternativas a los sistemas dominantes de propiedad intelectual. *Biodiversidad, Cultivos y Culturas* 4: 11-15.
- Vega, F.E. y J. Trujillo Arriaga. 1989. Biotecnología agrícola, espejo de la revolución verde. *Comercio Exterior* 39(11): 947-952.
- Vitale, L. 1983. *Hacia una historia del ambiente en América Latina*. Nueva Sociedad, México.
- Von Moltke, K. 1992. Environmental protection and its effects on competitiveness. Seminario "Comercio Internacional, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable", OEA, Santiago de Chile.
- Vossenaar, R. 1995. *Comercio y medio ambiente en el marco de la cooperación internacional*, pp 17-36, En: "Comercio y medio ambiente. El debate internacional", SELA, UNCTAD y Nueva Sociedad, Caracas.
- Vossenaar, R. y V. Jha. 1995. *Normas sobre métodos y procesos de producción basadas en criterios ambientales: algunas implicaciones para los países en desarrollo*, pp 129-150, En: "Comercio y medio ambiente. El debate internacional". SELA, UNCTAD y Nueva Sociedad, Caracas.
- Weber, M. 1922 (1987) *Economía y sociedad*. Fondo Cultura Económica, México D.F.
- Weiss, L.W. 1978. *Fundamentos de economía*. Limusa, México D.F.
- Wheat, A. 1996. NAFTA's environmental side show. *Multinational Monitor* 17 (1-2): 35-38.
- Winograd, M. 1995. *Indicadores ambientales para Latinoamérica y el Caribe: hacia la sustentabilidad en el uso de tierra*. IICA/GTZ, OEA y WRI, San José.
- WRI, 1987. *World Resources*. WRI, Washington D.C.
- WRI, 1990. *World Resources*. WRI, Oxford Univ. Press, Washington D.C.
- WRI, 1994. *World Resources*. WRI, Oxford Univ. Press, Washington D.C.

- WTO. 1996. Environment and TRIPs. WTO, WT/CTE/W/8 y WT/CTE/M/3, Ginebra.
- Y'Guazú. 1995. *Bases para la armonización de exigencias ambientales en el MERCOSUR* Estudio Analítico 4, FARN, Buenos Aires.
- Zarrilli, S. 1995. *Iniciativas de embalaje ecológico: impacto sobre el comercio internacional y las condiciones especiales de los países en desarrollo*, pp 263-274, En: "Comercio y medio ambiente. El debate internacional". SELA, UNCTAD y Nueva Sociedad, Caracas.

Apéndice 1

Grupos ciudadanos activos en la temática comercio-ambiente

Se listan los principales grupos que en las Américas poseen grupos de trabajo en el tema de las repercusiones ambientales del comercio internacional.

Centro de Derecho Ambiental y Recursos Naturales (CEDARENA),
Aptado. 134, 2050 San Pedro,
Costa Rica.
Telf. 506-537239 y 248239; Fax 506-255111-
Contacto: Rodrigo Barahona.

Centro Latino Americano de Ecología Social (CLAES),
Casilla Correo 13000,
11700 Montevideo, Uruguay.
Telf. 598-2-922362 y 922363; Fax 598-2-201908
Correo-e: claes@chasque.apc.org
Contacto: Eduardo Gudynas.

Centro Mexicano de Derecho Ambiental (CEMDA),
Atlixco 138, Colonia Condesa,
México, DF, 06140, México.
Telf. 52-5-2112457 y 2863323; Fax 598-2-2112593
Contacto: Gustavo Alanís Ortega.

Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN),
Monroe 2142,
1428 Buenos Aires, Argentina.
Telf. y fax 54-1-7819171 y 7884266.
Contacto: Pedro Tarak.

Fundación Futuro Latinoamericano,
Av. Amazonas 3741, of. 52
Casilla 17-17-558,
Quito, Ecuador.
Telf. 593-2-435521 y 435491; Fax 593-2-462204.
Contacto: Ricardo Meléndez.

Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA),
Aptado. Aereo 077844,
Bogotá, Colombia.

Institute for Agriculture and Trade Policy,
1313 5th St., SE, Suite 303,
Minneapolis, MN 55414, EE.UU.
Telf. 612-3795980; fax 612-3795982.
Correo-e: mritchie@iatp.org
Contactos: Mark Ritchie, Kristin Dawkins.
El IATP está desarrollando un gopher en ambiente y comercio.

Instituto de Ecología Política,
Seminario 774-776,
Ñuñoa, Santiago,
Chile.
Telf. 562-2746192; fax 562-2234522.
Correo-e: iep@huelen.reuna.cl
Contacto: Manuel Baquedano.

Instituto del Tercer Mundo (ITeM),
Juan D. Jackson 1136, Montevideo 11200, Uruguay.
Telf. 598-2-496192; fax 598-2-419222.
Correo-e: redtm@chasque.apc.org
El ITeM mantiene la conferencia electrónica "mercosur" y en su gopher se encuentran a disposición documentos sobre ese acuerdo.

International Institute for Sustainable Development (IISD)
161 Portage Ave. East. 6th floor,
Winnipeg, Manitoba R3B 0Y4,
Canadá.
Correo-e: iisd@web.apc.org
Contacto: Aaron Cosbey.

National Wildlife Federation (NWF),
International Programs,
1400 Sixteenth St., NW,
Washington, DC 20036-2266, EE.UU.
Telf. 202-7976602; fax 202-7975486.
Correo-e: prudencio@nwf.org
Contacto: Rodrigo Prudencio.

North South Center, University of Florida,
1500 Monza Ave. / P.O. Box 248205,
Coral Gables, FL 33124-3027, EE.UU.
Telf. 1-305-2846868; fax 1-305-2845089.
Contacto: Martin Rosenberg.
Información en web: <http://www.gate.net/info-south/>

Red Mexicana de Acción frente al Libre Comercio (RMALC),
Godard No. 20,
07790 México, DF, México.
Telf. 525-5560642; fax 525-5569316.

Ríos Vivos - Hidrovía,
Secretaría coalición Paraguay-Paraná-Plata,
ECOA,
Rua Petúnia 219,
B. Cidade Jardim,
79040-650 Campo Grande, MS,
Brasil.
Telf./fax: 55-67-7249109.
Correo-e: ecoabrmspan@ax.apc.org

Sociedad Peruana de Derecho Ambiental,
Plaza Arospide No. 9, San Isidro,
Lima, Perú.
Telf. 511-4-400549; Fax 511-4-703111.

Summit of the Americas Center,
Florida International University,
University Park DM 353,
Miami, Florida 33199, EE.UU.
Fax 305-3483593
Correo-e: summit(a)americas.fiu.edu
Contacto: Eduardo Gamarra

World Wide Fund International (WWF),
CH 1196 Gland, Suiza.
Telf. 41-22-649509; fax 41-22-6435829.
Contacto: Charlie Ander-Clarke.

Siglas y Abreviaciones

ACV:	Análisis del ciclo vital
ALADI:	Asociación Latinoamericana de Integración
BID:	Banco Interamericano de Desarrollo
BM:	Banco Mundial
CARICOM:	Comunidad del Caribe
CEMDA:	Centro Mexicano de Derecho Ambiental
CB:	Convención de Biodiversidad (Río de Janeiro, 1992)
CEPAL:	Comisión Económica para América Latina
CGIAR:	Grupo Consultivo sobre Investigación Agrícola Internacional
CIAT:	Centro Internacional en Agricultura Tropical
CIMMYT:	Centro Internacional para el mejoramiento del Maíz y el Trigo (México)
CITES:	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas
CIP:	Centro Internacional de la Papa (Perú)
CLAES:	Centro Latino Americano de Ecología Social (Uruguay)
CMMAD:	Comisión Mundial del Medio Ambiente
EIA:	Evaluación de impacto ambiental
EPA:	(<i>Environmental Protection Agency</i>) Agencia de Protección Ambiental (EEUU)
FAO:	Organización Mundial para la Agricultura y la Alimentación
FMI:	Fondo Monetario Internacional
GATT:	(<i>Global Accord on Tariffs and Trade</i>) Acuerdo General de Aranceles y Comercio
GTZ:	Cooperación Técnica Alemana
INBio:	Instituto Nacional de la Biodiversidad (Costa Rica)
INTAL:	Instituto de Integración de América Latina
ISO:	Organización Internacional de Estandarización
IUCN:	Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza
LIDEMA:	Liga de Defensa del Medio Ambiente (Bolivia)
MAB:	(<i>Man and Biosphere</i>) Programa "El Hombre y la Biósfera" de la UNESCO
MC:	Mercado común
MCC:	(o MCCA) Mercado Común de Centroamérica
MERCOSUR:	Mercado Común del Cono Sur
MPP:	Métodos y procesos de producción
NAFTA:	(<i>North American Free Trade Association</i>) Acuerdo de Libre Comercio de Norteamérica
NWF:	(<i>National Wildlife Federation</i>) Federación para la Protección de la Vida Silvestre (EEUU)

OCDE:	Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo
OMC:	Organización Mundial del Comercio
OMPI:	Organización Mundial para la Propiedad Intelectual
ONG:	Organización no gubernamental
ONU:	Naciones Unidas
PBI:	Producto interno bruto
PL480:	(<i>Public Law 480</i>) Ley 480 de los Estados Unidos, relacionada con la ayuda alimentaria
PNUD:	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PNUMA:	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RAMSAR:	Convención para la Protección de Humedales
REMA:	Reunión Especializada de Medio Ambiente (del MERCOSUR)
SELA:	Sistema Económico para América Latina
TLC:	Tratado de Libre Comercio de Norte América (NAFTA)
TRIM:	Medidas de inversión relacionadas con el comercio (en GATT)
TRIP:	Derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio (en GATT)
UA:	Unión aduanera
UE:	Unión económica
UE:	Unión europea
UNCTAD:	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UNESCO:	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UPOV:	Unión para la Protección de las Nuevas Obtenciones Vegetales
WRI:	World Resources Institute
WWF:	(<i>World Wide Fund International</i>) Fondo Mundial para la Naturaleza
ZLC:	Zona de libre comercio