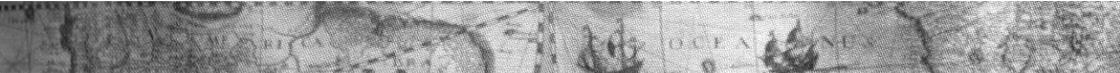


# GLOBALIZACIÓN Y MEDIO AMBIENTE

Lecciones desde las Américas



Hernán Blanco, Luciana Togeiro de Almeida y  
Kevin P. Gallagher / Editores

**RIDES-GDAE**

## **Globalización y Medio Ambiente: Lecciones desde las Américas**

Hernán Blanco, Luciana Togeiro de Almeida y  
Kevin P. Gallagher - Editores.

RIDES – GDAE.

Inscripción N°: 151314

Derechos reservados para todos los países  
ISBN: 9568370-03-x

Traducción al español: Juan Herrera, Viviana  
Muñoz y Fernando Wittig

Edición de textos: Valeria Torres

Diseño y diagramación: Verónica Zurita

Impreso en Chile por Editorial San Marino

Cita recomendada:

Hernán Blanco, Luciana Togeiro de Almeida y  
Kevin P. Gallagher; editores. (2005). Globalización  
y Medio Ambiente: Lecciones desde las  
Américas. Santiago, Chile: RIDES - GDAE.

Se autoriza la reproducción parcial de la  
publicación citando la fuente.

ONG Corporación RIDES

Andrés de Fuenzalida 22 of. 801,

Providencia, Santiago, Chile.

Teléfonos: (56-2) 2317565 - 2318716

Fax: (56-2) 2320616

[www.rides.cl](http://www.rides.cl)

Santiago, Chile, septiembre 2005

## Agradecimientos

*Nos gustaría agradecer a los miembros del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas, cuyos trabajos se presentan en esta publicación, y al Instituto de Desarrollo Global y Medio Ambiente de la Universidad de Tufts por el apoyo otorgado a RIDES para traducir y publicar estos artículos en español.*

*Queremos expresar además nuestro agradecimiento a las fundaciones Charles Steward Mott, Rockefeller Brothers y Heinrich Böll y a la Trade Knowledge Network por el apoyo otorgado a los miembros del Grupo de Trabajo para desarrollar proyectos de investigación cuyos resultados se plasman en este libro.*

*Especial mención merece el Ministerio de Medio Ambiente de Brasil que, con ayuda de la co-presidenta del Grupo de Trabajo, Luciana Togeiro de Almeida, organizó la reunión inaugural del Grupo de Trabajo durante los días 29 y 30 de marzo de 2004, en la que se presentaron y discutieron los estudios incluidos en esta publicación.*

*Finalmente, queremos expresar nuestro agradecimiento a Alicia Bárcena, secretaria ejecutiva adjunta de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), por aceptar la invitación que le hicieramos a prologar este libro que esperamos contribuya a enriquecer la discusión sobre los alcances y desafíos de la globalización para la sustentabilidad regional.*



# ÍNDICE

<b>Prólogo</b> <i>Alicia Bárcena</i>	7
<b>Introducción</b> <i>Kevin P. Gallagher, Luciana Togeiro de Almeida y Hernan Blanco</i>	9
<b>Integración económica y medio ambiente en México: Enseñanzas para futuros acuerdos comerciales</b> <i>Kevin P. Gallagher</i>	23
<b>Los costos ambientales de la liberalización agrícola: El comercio de maíz entre México y Estados Unidos en el marco del NAFTA</b> <i>Alejandro Nadal y Timothy A. Wise</i>	49
<b>Transformación económica y medio ambiente en El Salvador: De las exportaciones agrícolas a la exportación de mano de obra</b> <i>Hermán Rosa</i>	93
<b>Relación entre comercio y desarrollo sustentable en la agricultura de América Central</b> <i>Carlos Pomareda y Carlos Murillo</i>	111
<b>Medio ambiente, desarrollo y obstáculos técnicos al comercio: La experiencia brasileña</b> <i>Luciana Togeiro de Almeida, Mario Ferreira Presser y Stela Luiza de Mattos Ansanelli</i>	131
<b>Sustentabilidad en la industria y la agricultura en Argentina: Luces y sombras</b> <i>Daniel Chudnovsky</i>	165
<b>Liberalización del comercio en Chile: ¿Qué evidencias se tienen de sus efectos y cómo puede salvaguardarse el desarrollo sustentable?</b> <i>Nicola Borregaard</i>	201
<b>Acerca del Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas</b>	248



# Prólogo

**Alicia Bárcena**

*Secretaria ejecutiva adjunta de CEPAL*



La globalización brinda oportunidades para el desarrollo cuyo aprovechamiento requiere que en el diseño de las estrategias nacionales se tomen en cuenta las posibilidades que ofrece y los requisitos que exige una mayor incorporación a la economía mundial. Sin embargo, este proceso también plantea riesgos originados en nuevas fuentes de inestabilidad (tanto comercial como, en especial, financiera), riesgos de exclusión para los países que no están preparados para cumplir los estrictos requisitos de competitividad propios del mundo contemporáneo, riesgos de acentuación de la heterogeneidad estructural entre sectores sociales y entre regiones dentro de los países que se integran a la economía mundial, y riesgos para la sostenibilidad ambiental en función de la especialización productiva en las cadenas globales de valor y de los patrones de producción y consumo imperantes.

La insatisfacción que se observa en los países en desarrollo por los efectos del proceso de globalización obedece, en gran medida, a que estos riesgos son resultado de una agenda incompleta y sesgada, según la cual se ha otorgado mucha más importancia a la liberalización de las fuerzas del mercado que a garantizar una distribución intra e intergeneracional más equitativa de los frutos del desarrollo. Así, la globalización ha dado origen no solo a una creciente interdependencia sino también a marcadas desigualdades internacionales basadas en diversos tipos de asimetrías: la altísima concentración del progreso técnico en los países desarrollados, la mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo a las turbulencias externas, así como su mayor vulnerabilidad sistémica, la disparidad en la dotación y movilidad de los distintos tipos de factores productivos, que afecta la distribución del ingreso, entre otras.

La preocupación por estos temas de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas se ha manifestado en numerosas conferencias internacionales, en particular en la Cumbre del Milenio (2000), donde se estableció la necesidad de forjar una alianza global para el desarrollo capaz de enfrentar los desafíos de la globalización (octavo objetivo de desarrollo del Milenio) y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente (séptimo objetivo).

América Latina y el Caribe encara algunos desafíos propios en cuanto a la integración positiva del comercio y el medio ambiente. Dado que la gran mayoría de los países de la región han optado por una estrategia de crecimiento basado en las exportaciones,



el primer desafío se relaciona con la especialización en industrias de uso intensivo de recursos naturales, y en algunos casos en industrias altamente contaminantes, y la pérdida relativa de habilidad para competir en industrias de uso intensivo de conocimiento. Esto coloca a los países en una situación más vulnerable en términos de los requisitos y las exigencias ambientales que deberán enfrentar en los mercados de los países desarrollados. El segundo desafío se relaciona con el hecho de que el tipo de especialización exportadora estaría generando brechas al interior de las economías, con productividades muy elevadas ligadas al sector exportador y decrecientes en otros sectores. Finalmente, se puede afirmar que la mayor parte de los problemas ambientales surgen por causas eminentemente económicas, que se originan en decisiones de optimización privadas que excluyen el costo ambiental o en fallas de políticas públicas.

Habrá que insistir, por lo tanto, en la conveniencia y necesidad de complementar el proceso de inserción internacional con una adecuada política ambiental, respaldada por una sólida estructura institucional. Asimismo, será preciso formular y ejecutar políticas económicas, tecnológicas y ambientales articuladas, que contribuyan a mejorar la competitividad sistémica del aparato productivo y exportador. Esto incluye la definición de prioridades de desarrollo sostenible de los gobiernos, del papel que se espera de la inversión y de los mecanismos necesarios para canalizar la inversión interna y la inversión extranjera directa hacia tales prioridades, entre otras cosas.

En este libro se describen los múltiples efectos que tiene la globalización económica en el medio ambiente. A partir de diferentes estudios de caso se aprecia la situación de los países centroamericanos que acusan una marcada dependencia de las exportaciones agrícolas y la importancia de que el crecimiento de esa actividad se produzca en un marco de agricultura sustentable; las transformaciones económicas en El Salvador; por ejemplo, que ha pasado de una exportación agrícola a una exportación de mano de obra; las repercusiones que para México y Estados Unidos ha tenido el comercio del maíz en el marco del TLC, y algunas experiencias de Brasil, Argentina y Chile en asuntos de comercio e inversión extranjera, sustentabilidad de la industria y la agricultura y el comercio y la dependencia de los recursos naturales.

En general se observa que, si bien ha habido progresos en términos de desarrollo institucional y jurídico en materia ambiental, queda aún mucho por recorrer para alcanzar la sostenibilidad ambiental de la globalización económica. Las recomendaciones que surgen de este Grupo de Trabajo sobre Desarrollo y Medio Ambiente en las Américas contribuyen a una meditación profunda sobre cómo reorientar el supuesto predominante según el cual la liberalización del comercio y las inversiones conllevan automáticamente al crecimiento y este derivará en mejores condiciones ambientales, para que sea una realidad.

# **Globalización y medio ambiente: Lecciones desde las Américas**

*Kevin P. Gallagher, Luciana Togeiro de Almeida  
y Hernán Blanco*



Con la llegada de este nuevo milenio hemos sido testigos de una apertura sin precedentes del mercado global. El aumento de los flujos de comercio e inversión internacionales está impulsando el fenómeno de la “globalización”: el rápido crecimiento e integración de mercados, instituciones y culturas. La velocidad con que ocurre el cambio es tan alta que muchas personas están temerosas de las consecuencias. Una serie de protestas —cuya intensidad ha venido aumentando desde la reunión de la Organización Mundial del Comercio (OMC) en Seattle en 1999, las reuniones del FMI y el Banco Mundial en Washington el año 2000, la reunión de julio de 2001 del G-8 en Génova y la reunión de la Cumbre de las Américas en Québec en abril de 2001— son ejemplos de la amplitud y profundidad de los cuestionamientos con que un creciente grupo de actores critican los potenciales impactos que puede generar un mercado global libre de obstáculos. Al finalizar la década, el proceso liberalizador se detuvo por un momento. Los intentos por extender los ámbitos del comercio global hacia los movimientos de capital, a través de un Acuerdo Multilateral sobre Inversión y por ampliar aún más el rol de la OMC, encontraron resistencia y finalmente fracasaron. Se han planteado interrogantes fundamentales y aún se está a la espera de las respuestas.

## **Enfoques teóricos**

Para muchos ambientalistas, cada nueva iniciativa por promover la liberalización de la economía genera interrogantes en torno al posible impacto en los



ecosistemas de la Tierra y en las opciones de desarrollo de los gobiernos. Ellos perciben la liberalización como un proceso que impulsa la demanda de mayor consumo de recursos naturales y que genera presiones con miras a debilitar la regulación ambiental. Últimamente ha surgido una nutrida literatura, tanto científica como de difusión, que intenta buscar respuesta a estas preguntas.

Se ha venido generando un consenso entre los economistas en torno a la relación entre liberalización del comercio y la inversión, por una parte, y desarrollo sustentable, por la otra. En ausencia de políticas sociales y ambientales apropiadas, la integración económica puede crear nuevos problemas para las naciones que intentan desarrollar sus economías de manera sustentable y, también, puede agravar problemas previos. Lamentablemente, ante las innumerables prioridades que exige el proceso de liberalización, muchos países en desarrollo carecen de la capacidad necesaria para generar las políticas sociales y ambientales necesarias para facilitar y equilibrar la integración económica.

Los economistas y especialistas en desarrollo y medio ambiente han comenzado a elaborar marcos teóricos para analizar la relación comercio-desarrollo sustentable. La integración económica tiene efectos directos e indirectos en el medio ambiente y el desarrollo. Los efectos indirectos son aquellos que requieren mayor atención y en que los economistas se han enfocado mayoritariamente. Como ejemplo de los primeros, en un estudio reciente sobre el sostenido aumento en los flujos de transporte producto del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus iniciales en inglés), se descubrió que el comercio derivado del acuerdo ha contribuido directamente a la contaminación del aire en cinco corredores de transporte fundamentales para unir el comercio de América del Norte. Se estima que esta contaminación fluctúa entre un 3 y un 11 por ciento del total de las emisiones de óxido nítrico de fuentes móviles en las respectivas áreas, y entre un 5 y un 16 por ciento de todas las emisiones de material particulado<sup>1</sup>. Un segundo efecto directo es la introducción de especies foráneas e invasivas a través del comercio. Nuevamente, el ejemplo del NAFTA es revelador, ya que se ha descubierto que el aumento en el comercio de especies invasivas genera una disminución de la diversidad biológica que a América del Norte le cuesta millones de dólares<sup>2</sup>.

---

1) NACEC, 2001a.

2) NACEC, 2001b.

La integración económica también puede tener efectos indirectos en el desarrollo sustentable. Los economistas han propuesto cuatro mecanismos mediante los cuales es posible observar los efectos indirectos que la liberalización del comercio y la inversión tienen en el medio ambiente y el desarrollo: efectos de escala, de composición, de técnica y regulatorios<sup>3</sup>. Los efectos de escala se dan cuando la liberalización genera una expansión de la actividad económica. Si las características de dicha actividad se mantienen sin modificaciones, pero la escala o magnitud aumenta, entonces la contaminación y el agotamiento de los recursos aumentará a la par de la producción. El aumento sostenido en los niveles de emisiones de dióxido de carbono, producto de la expansión de la economía mundial en la década de los '90, es citado frecuentemente como ejemplo de los efectos de escala.

Los efectos de composición se producen cuando el aumento en los niveles de comercio lleva a las naciones a especializarse en los sectores donde tienen una ventaja comparativa. Cuando esta ventaja es el resultado de diferencias en las exigencias regulatorias (por ejemplo, el efecto de "paraíso para la contaminación"), entonces el efecto de composición en el comercio agravará los problemas ambientales y sociales vigentes en los países con regulaciones más flexibles. Si las industrias "sucias" o "sin responsabilidad social" comienzan a concentrarse en las naciones con normas comparativamente débiles, se teme el inicio de una relajación de la determinación de regulaciones ambientales.

En general, no se ha producido el cambio hacia la producción sucia que muchos habían anticipado. Sin embargo, existe una gran cantidad de evidencias empíricas recientes —algunas solo son casos aislados— que respaldan esta hipótesis, con lo cual, por ende, no se descarta que *puedan* producirse los paraísos para la contaminación. Diversos autores describen estrategias para diseñar estrategias preventivas que permitan evitar los paraísos para la contaminación<sup>4</sup>.

Los efectos de técnica, o cambios en las tecnologías de extracción de recursos y de producción, pueden llevar a una disminución de la contaminación por unidad de producción. La liberalización del comercio y la inversión puede

---

3) Grossman y Krueger, 1994; OECD, 1994.

4) Neumayer, 2001.



estimular la transferencia de tecnologías más limpias hacia los países en desarrollo. Se sostiene que estos inversionistas extranjeros generalmente instalan operaciones con tecnologías y sistemas de gestión modernos, los cuales son más avanzados y menos contaminantes que los que existen en el plano local<sup>5</sup>.

El cuarto mecanismo mediante el cual la liberalización del comercio y la inversión afectan el medio ambiente y el desarrollo es conocido como el efecto regulación. En el caso de los países en desarrollo, las exigencias de la integración económica, y su dinámica, pueden distraer a las autoridades en su tarea de crear políticas e instituciones apropiadas para el desarrollo. Michael Finger, del Banco Mundial, estima que en promedio los países en desarrollo tienen que gastar 150 millones de dólares para implementar las exigencias requeridas por solo tres acuerdos de la OMC, el equivalente al presupuesto anual de desarrollo de las naciones más pobres del mundo. En una discusión de estos resultados, Dani Rodrik señala que estos compromisos implican costosas compensaciones en el ámbito de los recursos fiscales y humanos<sup>6</sup>.

Grossman y Krueger sostienen que estos efectos (escala, composición y técnica) podrían combinarse para formar una relación con forma de U-invertida entre comercio, medio ambiente y desarrollo, la denominada curva ambiental de Kuznets, en la cual al principio las cosas empeoran, para luego mejorar y producir una relación positiva entre estos aspectos. Los estudios empíricos iniciales sostenían que el “punto de inflexión” en el cual las economías comenzarían a tener una conducta más positiva hacia el medio ambiente se situaba en un ingreso *per cápita* aproximado de US\$ 5.000. Estos estudios dieron pie a generalizaciones erradas de los encargados de la formulación de políticas, quienes planteaban que el medio ambiente podía esperar, mientras el crecimiento económico en base al comercio con el tiempo y de manera natural se traducía en mejores condiciones ambientales.

Otros estudios más recientes han cuestionado tanto los hallazgos específicos como las generalizaciones más amplias de los primeros análisis. Entre las diversas limitaciones que identifica, Stern demuestra que la mencionada relación solo se pudo corroborar para un número limitado de agentes contaminantes

---

5) Esty y Gentry, 1997.

6) Rodrik, 2001.

y países, específicamente para contaminantes del aire en países de la OCDE. En segundo término, actualmente se estima un “punto de inflexión” entre US\$ 5.000 y US\$ 10.000, dependiendo del agente contaminante, lo que indica que la degradación del medio ambiente podría durar décadas antes de que se produzca un giro, si acaso este efectivamente ocurre.

Martínez-Zarzoso y Bengochea-Morancho (2003), en un estudio aplicado a diecinueve países de América Latina y el Caribe, en el período 1975-1998 y tomando en cuenta bases de datos de emisiones de dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), concluyen que las evidencias empíricas no corroboran la hipótesis de la Curva ambiental de Kuznets. En efecto, ningún país estudiado presenta un curva con forma de U invertida, y lo que se observa es una gran heterogeneidad en los diagramas que presentan las relaciones entre niveles de ingresos y emisiones. Una tendencia general que se observa en este estudio es un sostenido aumento en los niveles de emisiones de CO<sub>2</sub> en la Región a contar de 1975, lo que resalta la importancia de que los gobiernos asuman la responsabilidad de poner en vigencia los compromisos del Protocolo de Kyoto<sup>7</sup>.

## **Integración económica en las Américas**

El continente americano es un lugar ideal para analizar los efectos de la integración económica en el medio ambiente y desarrollo, ya que es en esta Región donde se ha dado la mayor experimentación en materia de integración económica. Prácticamente todos los países del Hemisferio han experimentado “reformas” a contar de fines de los años '80 y comienzos de la década del '90. Estas reformas incluyen un paquete de políticas económicas con el objetivo de promover el desarrollo económico mediante la apertura de las economías nacionales a las fuerzas globales del mercado. Entre las principales bases de la plataforma se incluye: reducir los aranceles y otras medidas proteccionistas; reducir las barreras a la inversión extranjera; recuperar la “disciplina fiscal” disminuyendo el gasto del gobierno; privatización; desregulación y fomento del sector exportador de la economía. A medida que los países se abren a una economía global dinámica, según dice la teoría, el dinamismo externo comenzará a conducir a las economías nacionales a los sectores en que cada país o región cuenta con una “ventaja comparativa” en relación con sus socios

---

7) Martínez-Zarzoso y Bengochea-Morancho, 2003.

comerciales. En la medida en que los países tengan menor participación en la economía, las fuerzas externas (mercados de las exportaciones, inversión destinada a la modernización, importaciones que satisfacen la demanda de los consumidores) serán las que dirijan el desarrollo.

Diversos países del Hemisferio adoptaron estas políticas en épocas diferentes y con niveles de compromiso diferentes, pero vista como región, América Latina y el Caribe ha seguido este tipo de políticas en los últimos veinte años. En años recientes, esta inclinación se ha visto fomentada con una amplia gama de acuerdos comerciales que apuntan a una integración económica global más rápida y a un proceso de liberalización más profundo. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) entre Estados Unidos, Canadá y México fue el primer acuerdo regional en el Hemisferio, y se ha constituido en el modelo para una variedad de negociaciones bilaterales y multilaterales de comercio. La “integración profunda” (disminuir tanto los aranceles a las importaciones y las exportaciones, como también la actividad del gobierno en la economía interna en ciertos sectores como servicios, propiedad intelectual e inversiones) que promueve el NAFTA es el molde para las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), el Tratado de Libre Comercio de América Central (TLC-AC), las actuales negociaciones que llevan adelante los países andinos con miras a un acuerdo de libre comercio, como también el tratado bilateral entre Estados Unidos y Chile. Estos acuerdos más ambiciosos son un reflejo de lo que algunos países quisieran ver en la OMC.

Actualmente, con más de 20 años de reformas de libre comercio, muchos ciudadanos del Hemisferio —y algunos gobiernos— ponen en cuestionamiento el sentido de la integración profunda. La Región no ha experimentado el crecimiento económico prometido. De acuerdo con una acabada evaluación económica de los impactos de las reformas, que llevó a cabo la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), las economías de la Región crecieron a una tasa anual menor al 2 por ciento entre 1980 y 2000, en comparación con la tasa de 5,5 por ciento entre 1960 y 1980. El crecimiento fue más rápido en la década de 1990 que en la de 1980, pero de todos modos no se compara con el período anterior a las reformas<sup>8</sup>. Chile es una excepción, ya que las tasas de crecimiento casi se duplicaron durante los

---

8) Stallings, B. y W. Peres, 2000.

últimos veinte años, en comparación con el período 1960-1980. Argentina parecía ir por una trayectoria similar; con un crecimiento más acelerado entre 1990 y 1998 que durante los períodos anteriores, pero entró en una profunda crisis económica. El informe de CEPAL concluye que las reformas contribuyeron a un aumento de la inequidad en la Región. En consecuencia, se ha producido una resistencia generalizada, situación que aumenta la presión para que los gobiernos cuestionen el llamado Consenso de Washington —el conjunto de políticas neoliberales— y los tratados de libre comercio.

También existe una preocupación generalizada en torno al nivel en que estas reformas contribuyen a un empeoramiento de las condiciones ambientales. En años recientes ha habido una oleada de investigaciones que analizan los impactos ambientales de este modelo; se comenzaron denominando evaluaciones de impacto ambiental y hoy día se refieren como “evaluaciones de la sustentabilidad”. Estos estudios analizan los impactos concretos que un conjunto determinado de reformas políticas tiene en el medio ambiente. Existen diversas metodologías específicas. Es así como, por ejemplo, la Oficina del Representante de Comercio de Estados Unidos se apoya en una compleja y polémica técnica de modelación matemática para predecir los impactos económicos y ambientales de un acuerdo comercial en discusión. Estos resultados son por lo general tendenciosos y solo estiman los impactos para Estados Unidos. Con una historia de 20 años de liberalización en el Hemisferio, ahora es posible analizar el pasado para así tener una orientación hacia el futuro.

El cuadro general no es alentador. De acuerdo con un amplio informe preparado por el Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y CEPAL, las tendencias ambientales en la Región siguen empeorando<sup>9</sup>. El aumento en los niveles de urbanización y la modernización de la agricultura están generando aumentos en los niveles de contaminación del aire, el suelo y el agua, con los consiguientes efectos adversos para la salud de la población. El informe señala que los problemas sanitarios asociados con el deterioro de la calidad del aire y la presencia de sustancias tóxicas son tan graves como los problemas sanitarios que antes se debían al subdesarrollo.

---

9) Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, 2003.

Por último, aunque en promedio la manufactura industrial muestra un mejor desempeño ambiental, siguen detectándose aumentos en los índices de contaminación producto de graves falencias en la gestión ambiental.

Los días 29 y 30 de marzo de 2004, el Grupo de Trabajo sobre Medio Ambiente y Desarrollo en las Américas sostuvo sus primeras reuniones en Brasilia. El Grupo de Trabajo se compone de un selecto grupo de investigadores en materias de medio ambiente y desarrollo, provenientes de distintos países de la Región. Su propósito inicial fue reunir algunas investigaciones sobre los impactos sociales y ambientales de las reformas políticas y proponer colectivamente lecciones para la política económica y para las negociaciones de comercio en curso. Miembros de México, Brasil, Chile, Argentina, El Salvador, Costa Rica y Estados Unidos presentaron informes sobre las experiencias de sus respectivos países en una jornada de discusión patrocinada por el Ministerio de Medio Ambiente de Brasil. Las presentaciones fueron comentadas por los representantes de cuatro ministerios del gobierno de Brasil y también por investigadores académicos y destacados miembros de organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Este libro presenta estos artículos y las principales recomendaciones que el Grupo de Trabajo hace para las políticas del Hemisferio. Estos estudios confirman el débil desempeño económico del modelo y destacan los costos ambientales asociados a este modelo de desarrollo. Las recomendaciones adquieren particular importancia en el contexto de las actuales negociaciones comerciales.

## **Lecciones y recomendaciones**

¿Qué lecciones pueden obtenerse de estos estudios diversos, pero a la vez relacionados entre sí, sobre los impactos de las reformas económicas sobre la sustentabilidad en América Latina? Sobre la base de estas experiencias, ¿cuáles son los ajustes de políticas que se recomiendan? Y ¿qué implican estos casos para las actuales negociaciones comerciales?

Estas interrogantes fueron el tema central de una mesa redonda de intenso debate entre los miembros del Grupo de Trabajo en la reunión de Brasilia, como asimismo de subsiguientes intercambios en la elaboración colectiva de este libro. Tal como se señalara anteriormente, con la excepción de Chile, las tasas de crecimiento económico han sido sumamente bajas en los países de la

Región. Crisis económicas en muchos países, y un empeoramiento generalizado en la distribución del ingreso en la Región se han combinado para hacer que los aspectos sociales de la sustentabilidad luzcan peor que antes.

Quizás el único beneficio de un lento crecimiento es el hecho de que las demandas que impone la actividad económica en el medio ambiente, que por lo general aumentan a la par con la magnitud de la actividad, han mostrado un ritmo más lento que el que hubieran experimentado con un crecimiento económico más acelerado. Sin embargo, los índices de contaminación siguen empeorando. Expresado en términos técnicos, el efecto escala antes relatado no ha sido tan significativo como podría haber sido.

En general, los países de América Latina y el Caribe experimentaron efectos de composición positivos, lo que significa que la composición de la industria cambió hacia una producción “más limpia”. Sin embargo, la contaminación en la industria latinoamericana está aumentando porque los países del Hemisferio no cuentan con las políticas adecuadas para evitar o mitigar las consecuencias ambientales del crecimiento en el comercio en esos sectores. Además, muchas firmas carecen de la voluntad o capacidad para hacerse cargo de las repercusiones ambientales de sus operaciones y las organizaciones no gubernamentales no siempre han sido capaces de poner presión en los niveles necesarios.

Chile ha experimentado el rendimiento económico más sólido y ha generado las relaciones comerciales más diversas, aunque su fuerte capacidad exportadora sigue dependiendo de recursos naturales, como el cobre, la agricultura y el sector pesquero. Todas estas actividades tienen significativos impactos ambientales. Brasil y Argentina han experimentado el crecimiento exportador más notorio en la agricultura. Mientras la expansión de la soya en Argentina puede generar algunos posibles beneficios ambientales, Brasil está experimentando un auge de la soya que está dejando elevados costos ambientales. América Central también ha experimentado un aumento en la demanda de las exportaciones agrícolas, actividad que impone los costos más elevados en el medio ambiente.

Algunos cambios en la composición de las economías han tenido beneficios ambientales positivos, quizás en términos imprevistos por los negociadores comerciales. Ciertamente, el cambio experimentado por El Salvador –que

pasó de ser exportador de productos agrícolas a ser exportador de mano de obra— constituye uno de los cambios de composición de la economía más perceptibles de este informe. Sin embargo, este no es un fenómeno aislado. México y otros países de América Central y el Caribe exportan mano de obra a un ritmo creciente, a la vez que aumentan su dependencia de las remesas de inmigrantes para la obtención de divisas. En El Salvador se han apreciado impactos ambientales positivos producto de este cambio, ya que la presión por el uso del suelo ha disminuido, aunque hay nuevos costos ambientales asociados al crecimiento urbano. Vale la pena destacar que las negociaciones comerciales siguen concentrándose solo en liberalizar los flujos de bienes, servicios y capital, sin incluir la mano de obra. No obstante, los flujos migratorios siguen aumentando, ya que los mercados laborales buscan el equilibrio internacional, a pesar de la resistencia de los negociadores de comercio de los países del Norte a abordar este tema.

El cambio experimentado por México, que pasó de una economía basada en la explotación de recursos —petróleo y agricultura— a una economía basada en productos manufacturados para el sector exportador; representa el único caso en esta investigación en que el desarrollo siguió la evolución lineal prevista hacia la industria y los servicios. Como señala el estudio de Gallagher, este cambio no ha producido un efecto generalizado de “paraíso para la contaminación”, que se expresaría en compañías de Estados Unidos trasladando sus procesos de producción más contaminantes hacia México. Lamentablemente, el cambio hacia la exportación de productos manufacturados no ha generado una disminución en la intensidad de la contaminación, como se había previsto, ya que México no ha puesto en vigencia políticas ambientales adecuadas. En Brasil, la liberalización ha reforzado la tendencia a la especialización de las exportaciones intensivas en contaminación.

Una de las razones que explican por qué no ha disminuido la intensidad de la contaminación industrial es la escasa contribución que ha hecho la inversión extranjera en materia de tecnologías más limpias. En México, la inversión extranjera solo ha generado avances de este tipo en industrias donde es fundamental incorporar nuevas tecnologías, como en el acero. En los casos en que es necesario controlar la emisión de contaminantes (“al final del tubo”), la débil aplicación de las normativas ambientales en México ha posibilitado que las empresas nacionales y extranjeras eviten

las inversiones ambientales. Llama la atención el hecho de que las empresas extranjeras no exhiben una tendencia creciente a imponer normas ambientales estrictas.

En Argentina, Chudnovsky encontró una evidencia limitada sobre un mayor énfasis de empresas extranjeras en prácticas de gestión ambiental, pero señala que las pequeñas y medianas empresas (PYMES) se mantienen al margen de tales cambios. Al igual que en la mayor parte de los países de la Región, las PYMES siguen siendo las más importantes en términos de producción y empleo. En general, el aporte de las empresas extranjeras al desarrollo sustentable en América Latina es una materia que requiere de más estudios empíricos. Particularmente en el caso de Brasil, si se comparan las empresas extranjeras y las nacionales, las evidencias disponibles sobre gestión y desempeño ambiental son escasas y contradictorias.

El cambio tecnológico no siempre orienta la actividad económica hacia prácticas más sustentables. La agricultura sirve de ejemplo. Mientras que un conjunto de circunstancias específicas pudieron haber permitido que la introducción masiva de la producción de soya genéticamente modificada (GM) en Argentina aportara algunos beneficios ambientales netos, las nuevas tecnologías de manipulación genética pueden tener impactos directos en otras áreas. Si bien la soya GM ha servido para que Brasil expanda sus tierras dedicadas al cultivo de dicha especie, el mismo hecho ha puesto más presión en tierras de alta sensibilidad. La contaminación de las plantaciones de maíz tradicional de México con el maíz GM importado de Estados Unidos ha generado una inquietud generalizada en torno al impacto de las nuevas tecnologías en la biodiversidad de la agricultura.

En general, la agricultura es un sector en el cual las prácticas intensivas menos sustentables tienden a desplazar a las técnicas tradicionales más sustentables. Como señalan Nadal y Wise, el impacto ambiental neto del NAFTA en el maíz norteamericano ha sido negativo, ya que los productores mexicanos –respetuosos de la biodiversidad y con bajos niveles de insumos en sus cultivos– ven cómo su producción es reemplazada por la de productores de Estados Unidos, cuyos cultivos se caracterizan por el alto uso de agua y sustancias químicas. Un proceso similar está operando en América Central. Según Murillo y Pomareda, la demanda por exportar está aumentando los niveles de producción en

los cultivos que imponen los costos ambientales más elevados, como las bananas, melones, la producción intensiva de cerdo y aves de corral y la caña de azúcar:

Considerando el decepcionante desempeño en materia de desarrollo sustentable que exhibe América Latina, ¿qué ajustes en las políticas podrían sugerir estos estudios? Quizás el más importante es el más obvio: un modelo económico cuya única o principal premisa sea la liberalización comercial sin control impone riesgos significativos para los países de la Región. Vale la pena cuestionar tanto el supuesto principal según el cual la liberalización del comercio y la inversión conducirá automáticamente a un crecimiento económico, como la consecuencia supuesta de que tal crecimiento se traducirá naturalmente en mejores condiciones ambientales. Estos estudios, y la extensa literatura en que se basan, sugieren que estas hipótesis presentan profundos errores.

Muchos ciudadanos, y algunos gobiernos también, actualmente se cuestionan la validez de estas hipótesis como asimismo algunas de las políticas que de ellas emanan. En términos del medio ambiente, uno de los hallazgos consistentes en estos estudios es el hecho de que las instituciones nacionales no han tenido la capacidad para abordar la tarea de garantizar que el desarrollo sea tan sustentable como sea posible. Los autores descubrieron que si bien la legislación ambiental es relativamente fuerte, su aplicación y cumplimiento suele ser débil. Esta incapacidad de parte de los gobiernos se relaciona con un débil desarrollo institucional, que es consecuencia de la tendencia que muestran estas reformas a debilitar la capacidad de los gobiernos para hacerse cargo de la gestión de programas sociales y económicos. Lo anterior afecta desde la capacidad regulatoria hasta la cooperación interministerial, desde los servicios sectoriales tradicionales hasta las instituciones de fomento a la innovación. Estos estudios resaltan tanto los costos de tales políticas y algunos caminos a través de los cuales proteger el medio ambiente para generar mayor crecimiento y desarrollo. En lugar de contraerlo, las políticas ambientales pueden efectivamente fomentar el crecimiento.

Una de las lecciones evidentes para los países en desarrollo es el hecho de que existe un riesgo significativo cuando se suscriben acuerdos comerciales que comprometen a una integración profunda sin poner en vigencia las instituciones internas capaces de abordar las consecuencias ambientales de tales acuerdos. México es un caso evidente en que el gobierno no estaba

preparado para abordar los impactos ambientales de la liberalización del comercio y las inversiones. El valioso pero limitado aporte de Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (NACEC, por sus iniciales en inglés), entidad creada por el acuerdo ambiental paralelo del NAFTA, sugiere que los países en desarrollo debieran exigir un apoyo significativo de sus socios comerciales más industrializados para desarrollar su propia capacidad institucional.

Por último, estos estudios sugieren que uno de los aspectos más problemáticos de la mayor parte de los acuerdos comerciales es la magnitud con que reducen la capacidad de los gobiernos para dirigir sus procesos de desarrollo con miras a la sustentabilidad. Desde la OMC hasta el NAFTA, desde la propuesta del ALCA hasta el TLC de América Central, los tratados comerciales suprimen algunas de las herramientas que han resultado ser las de mayor efectividad en el fomento y distribución de las ganancias derivadas del desarrollo. Estas mismas herramientas —exigencias de desempeño a la inversión extranjera, acuerdos tecnológicos, políticas sociales y ambientales de amplio alcance— son vitales para hacer que el desarrollo sea sustentable. Los gobiernos de los países en desarrollo aún disponen de una amplia gama de herramientas —muchas aún sin utilizar—, incluso en el marco de los acuerdos de integración profunda. Pero los gobiernos debieran estar atentos a los acuerdos que les quitan más herramientas de las manos.

Los estudios contenidos en este libro destacan los costos sociales y ambientales del actual enfoque. También indican algunos caminos mediante los cuales es posible modificar las políticas nacionales y los acuerdos comerciales internacionales para que cumplan en mejores términos con los objetivos de la sociedad.

## **Referencias bibliográficas**

Ashford, N., C. Ayres y R. Stone (1985). "Using Regulation to Change the Market for Innovation". *Harvard Environmental Law Review* 9 (2): 419-466.

Comisión Económica para América Latina y el Caribe y Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (2003). *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*. Santiago: CEPAL/PNUMA.

## **Globalización y medio ambiente:** Lecciones desde las Américas

Esty, D. y B. Gentry (1997) Foreign Investment, Globalisation and Environment. In Tom Jones (Ed.), *Globalisation and the Environment*. Paris, OECD, Cambridge, MA.

Esty, D. y R. Mendelsohn (1995). *Powering China: The Environmental Consequences of China's Economic Growth*. New Haven: Yale.

Fredriksson, P. (1999). "Trade, Global Policy, and the Environment: New Evidence and Issues". *Trade Global Policy, and the Environment*. Per Fredriksson (ed). Washington: World Bank.

Grossman, G. y A. Krueger (1994). Environmental impacts of a North American Free Trade Agreement. In P. Garber (Ed.), *The U.S.-Mexico free trade agreement* (pp. 13-56). Cambridge, MA: MIT Press.

Harris, J. et al. (1995). *A Survey of Ecological Economics*. Washington: Island Press.

Jenkins, R. (1998). "Environmental Regulation and International Competitiveness: A Review of the Literature". *INTECH Working Paper N° 9801*. Maastricht: United Nations University.

Martínez-Zarzoso, I. y A. Bengochea-Morancho (2003). Testing for an Environmental Kuznets Curve in Latin-American Countries. *Revista de Análisis Económico*, Vol. 18, N° 1, pp. 3-26 (junio 2003).

Nadal, A. (2000). *The Environmental and Social Impacts of Economic Liberalization on Corn Production in Mexico*. London: World Wildlife Fund, Oxfam.

Neumayer, E. (2001). *Greening Trade and Investment*. London: Earthscan.

NACEC (2001a). *North American Trade and Transportation Corridors: Environmental Impacts and Mitigation Strategies*. Montreal: NACEC. <http://www.cec.org/>.

NACEC (2001b). <http://www.cec.org/>.

Palmer, K., W. Oates y P. Portney (1995). "Tightening Environmental Standards: The Benefit Cost or the No Cost Paradigm?". *Journal of Economic Perspectives* Vol. 9, N° 4, 119-132.

Rodrik, D. (2001). Trading Illusions. *Foreign Policy*. May/June.

Stallings, B. y W. Peres (2000). *Growth, Employment, and Equity: The Impact of the Economic Reforms in Latin America and the Caribbean*. Washington, ECLAC/Brookings.

Vogel, D. (1997). *Trading Up: Consumer and Environmental Regulation in a Global Economy*. Cambridge: Harvard.

United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (2000). *World Investment Report 2000: Foreign Direct Investment and the Challenge of Development*. UNCTAD.