

---

FRANK TRESSLER Z.

Abogado U. Católica, Academia Diplomática de Chile, estudios de post grado en Relaciones Económicas U. de Georgetown. Premio Ernesto Barros Jarpa otorgado por Philips. Diversas publicaciones una de ellas en el Instituto de Diplomacia de la Universidad de Georgetown.

---

# Medio ambiente: NAFTA Nuevo elemento de presión

## **NAFTA: LA OPORTUNIDAD DE COOPERACION REGIONAL AMBIENTAL**

El éxito en el término de las negociaciones de NAFTA-Acuerdo entre los Estados Unidos, Canadá y México sobre política exterior del actual Presidente de los Estados Unidos Bill Clinton. Originalmente el NAFTA se vió como un simple acuerdo de comercio, sin embargo con el correr del tiempo el temario de dicho Acuerdo se amplió a una gama extensa de tópicos, entre los cuales está el derecho laboral, la seguridad regional y el medio ambiente<sup>1</sup>.

Durante la administración del ex Presidente de los Estados Unidos George Bush, pareciera que existió coincidencia en cuanto a los objetivos perseguidos; libre comercio y apertura de los mercados. El libre comercio tuvo incluso tonos de una cruzada ideológica y la apertura de los mercados se convirtió en uno de los elementos más importantes de esta cruzada.

La administración del actual Presidente Clinton pareciera que no toma tan ideológicamente el elemento de la apertura de los mercados, e incluye nuevos elementos en su cruzada. La apertura de mercado no se concibe como un fin en si mismo, si no tan solo como un punto más en una agenda global, en la que se incluyen el crecimiento económico y desarrollo, medio ambiente y promoción de las democracias. En el ámbito doméstico la existencia del libre comercio coexiste con el crecimiento económico y el acrecentamiento de la competitividad.

El cambio de prioridades abre la pregunta de la nueva importancia de NAFTA, su prioridad en la nueva agenda. En la antigua administración, NAFTA era prioritario en la medida que la apertura de los mercados era prioridad. Ahora que los Estados Unidos tiene nuevas prioridades, ¿por qué el nuevo gobierno debiera gastar recursos y tiempo para obtener la aprobación de NAFTA por parte del Congreso de los Estados Unidos en el que México no abriera sus mercados, y en cambio protegiera su medio ambiente? Si la respuesta fuera positiva ¿Deberían los Estados Unidos olvidarse de NAFTA e imponer fuertes sanciones a México con el objeto de que mejorara su situación de medio ambiente? Estas son preguntas que intentaremos contestar en el curso del presente trabajo.

NAFTA es la posibilidad que tienen los Estados Unidos de avanzar en una agenda más extensa, sin volver a su desprestigiada política de la «zanahoria y el garrote». Es la oportunidad de efectivamente avanzar en la protección del medio ambiente. Un importante estudioso del tema ha señalado que en orden tener una política internacional –y en su momento supranacional– de protección del medio ambiente, es necesario que sea una prioridad nacional<sup>2</sup>. En este momento la protección del medio ambiente está en un nivel alto en la agenda nacional de los Estados Unidos, pero aún tiene una baja prioridad en la agenda nacional de México.

NAFTA es la oportunidad de acceder recíprocamente a los mercados de Norte América, lo que si es prioritario en la agenda

nacional de México, lo que a su vez permitiría paralelamente avanzar en la protección del medio ambiente que se encuentra en una de las altas prioridades de la nueva política de la administración Clinton. La presión se produjo y tanto los Estados Unidos como México acordaron tratar los temas del medio ambiente en Acuerdos paralelos complementarios, los que hasta el momento se encuentran en el proceso final de redacción. De esta forma se cumple el objetivo de los Estados Unidos de obtener la protección del medio ambiente, tema sensible a nivel nacional y México logra sus objetivos de acceder a los mercados norteamericanos. La liberalización comercial es el nuevo instrumento de presión que los Estados Unidos tiene y se ha convertido en su mejor herramienta de negociación con los países del tercer mundo. Chile debería tener presente este nuevo elemento cuando comience a negociar el Acuerdo de libre comercio después de terminado el turno de México.

Por ser NAFTA un Acuerdo negociado, proporciona la posibilidad de abrir las puertas en el campo de la cooperación ambiental. Precisamente en el Acuerdo complementario, el que se encuentra en proceso de redacción, el elemento de cooperación es de vital importancia dándole un espacio separado con presupuesto propio. Es verdad que en comparación con los Estados Unidos el medio ambiente para México tiene una baja prioridad, pero es un punto que se encuentra creciendo entre sus prioridades. La evidencia demuestra que en el ámbito de la protección internacional del medio ambiente, la colaboración es más efectiva que la confrontación.

En el compromiso de establecer un Acuerdo complementario sobre el medio ambiente, se estableció la necesidad de establecer una «Comisión del Medio Ambiente». La discusión se centró en el tipo de poderes que tendría dicha comisión y la posibilidad de imponer sanciones, y qué tipo de sanciones. Lo que produjo un gran debate en México frente a lo que se entendía una intervención en los asuntos internos mexicanos. Aunque el texto definitivo se encuentra en proceso de redacción los principios de esta Comisión fueron enunciados. Esta comisión

tendrá una labor técnica de promoción y consulta. Dentro de sus funciones una muy importante será la solución de futuros conflictos ambientales, mediante la creación de un panel arbitral<sup>3</sup>. Se puede señalar que esta fue una solución de término medio, frente a los dos intereses en conflicto: los mexicanos y por otro lado los norteamericanos.

Es interesante observar cómo conceptos que en su momento fueron intransables y no negociables como el de «soberanía», se encuentra en estos momentos debilitado frente a nuevas prioridades. Es verdad que en la declaración de los Acuerdos Complementarios pareciera que México no cediera nada vital que comprometiera su soberanía, sin embargo el concepto parece que saliera debilitado frente a nuevos intereses como el medio ambiente y frente a un órgano supranacional como es la Comisión que se crearía.

La Comisión del Medio Ambiente, la que se compondría de un consejo, una secretaría y un comité público conjunto asesora representa una gran iniciativa, sobre todo en el campo de la cooperación internacional de protección del medio ambiente. Es un esfuerzo supranacional donde confluyen actores como los Estados, la empresa privada, actores técnicos y académicos. Pudiéndose convertir en un gran foro de investigación, monitoreo y educación ambiental<sup>4</sup>. Lo cual se trasluce dentro de los objetivos señalados en el anuncio de los acuerdos complementarios que hiciera el USTR Mickey Kantor el 13 de Agosto de 1993.

Con financiamiento obtenido del incremento comercial, esta comisión debería establecerse en una zona donde se encuentre el tránsito más álgido del comercio, cerca de la frontera entre México y Estados Unidos, donde los problemas ambientales van a surgir todos los días. Avanzar en aspecto de colaboración ambiental en el proceso de NAFTA, entrega a corto plazo una mejor política de cooperación e implementación, y a largo plazo se convierte en el punto de mayor importancia de la política ambiental hemisférica.

NAFTA, por si sola tiene una muy positiva influencia en el desarrollo ambiental de Norte América. Primero no existe la preocupación de la huida de industrias de los Estados Unidos al sur en busca de mas bajos costos basados en la débil legislación ambiental, o el bajo cumplimiento de dicha legislación o los bajos estándares ambientales. En el Acuerdo Complementario se ha señalado que México debe reforzar su legislación y sus controles, esto será facilitado con la comisión que se crearía. Es interesante señalar la existencia, en el acuerdo complementario sobre el medio ambiente, de un principio, en virtud del cual los particulares tendrían acceso a los tribunales nacionales, a fin de exigir el cumplimiento de la legislación ambiental. Este hecho es básico si se quiere complementar un acuerdo de libre comercio, en orden de dejar a los particulares parte de la iniciativa en esta materia, y de esta forma no se caería en un típico intervencionismo estatal. Tentación muchas veces seguida en este campo.

Finalmente, existe evidencia que el bajo costo de la producción debido a bajos estándares ambientales, constituye un factor de baja graduación en la lista de la razones por qué las industrias se trasladan hacia el sur del Rio Grande. Por ejemplo, un elemento de mayor relevancia en el traslado lo constituye los bajos costos del factor laboral. En general el costo del traslado de una industria es mayor que el costo de educar la industria a los nuevos estándares ambientales. Estudios indican que históricamente, «diferencias en regulaciones nacionales sobre el medio ambiente no han sido un factor importante en el traslado de industrias contaminantes»<sup>5</sup>.

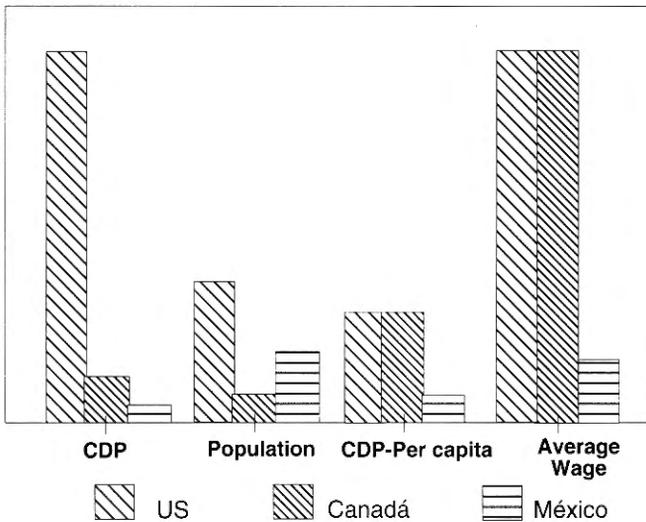
A pesar de todas las críticas, NAFTA continua siendo no sólo una iniciativa para liberalizar el comercio, sino que también una iniciativa de cooperación internacional de protección del Medio Ambiente. Como acuerdo de libre comercio NAFTA es estrecho en perspectiva: por ejemplo, en el tratado de Roma (el cual crea la Comunidad Europea) se «anunció la reacción de un mercado común con una infraestructura supranacional».<sup>6</sup> En sólo los aspectos comerciales NAFTA representa un hecho de vital importancia no sólo para los países involucrados sino para el

resto del mundo.

Cómo no ser de importancia, si se crea el mercado común más grande del mundo, compuesto de tres países cuyo producto geográfico bruto combinado es cercano a los 6,3 trillones de dólares en 1990 y con una población total de 360 millones<sup>7</sup>.

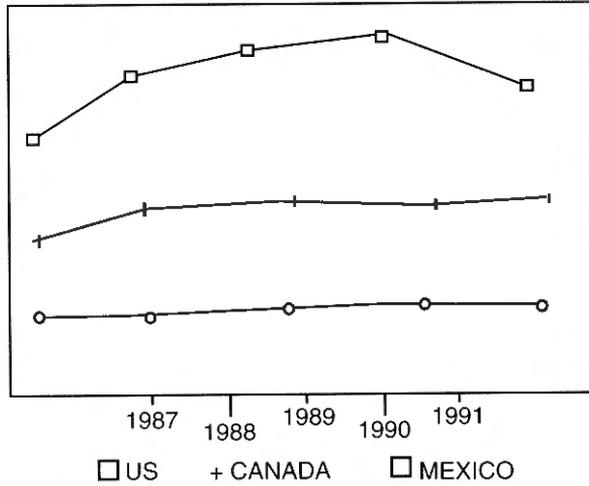
Se menciona frecuentemente en relación a NAFTA las grandes diferencias existentes entre las participantes, especialmente entre México y los Estados Unidos. En el siguiente gráfico<sup>8</sup>, podemos visualizar algunas de estas diferencias:

### TAMAÑO RELATIVO DE LAS ECONOMÍAS DE NORTE AMERICA



En los últimos años, como el siguiente gráfico<sup>9</sup> nos muestra, las economías de Norte América a su vez han tenido un crecimiento disímil:

**PRODUCTO INTERNO BRUTO**  
(En billones de dólares de 1985)



Debido al encajonamiento en que se encuentra actualmente las negociaciones del GATT, NAFTA representa la oportunidad para la administración Clinton de diseñar una política económica internacional en armonía con la protección ambiental. Estados Unidos, desde su posición negociadora de una potencia puede promover la idea de un desarrollo sustentable. Como resultado de NAFTA, el medio ambiente no necesita sacrificarse en aras del desarrollo y crecimiento económico, esta vez se pueden hacer compatibles ambos conceptos.

Como se ha señalado muchas veces, el problema de México no es la falta de legislación sobre el medio ambiente, sino su implementación y seguimiento, cosa que por medio de NAFTA se puede hacer, y los Estados Unidos pueden llegar a promover en acuerdos subsiguientes con otros países, como sería el caso de Chile. NAFTA y los acuerdos de libre comercio pueden proveer de los recursos necesarios en el tercer mundo para

implementar políticas coherentes de protección ambiental y desarrollo sustentable.

Si las opiniones sobre el NAFTA son correctas, existirían ganancias económicas provenientes de este Acuerdo<sup>10</sup>. Esto a su vez tendría un impacto positivo en el medio ambiente regional. El problema de contaminación ambiental no puede centrarse solamente en polución industrial. Existen otros problemas que se derivan del problema del autoritarismo, analfabetismo, malnutrición, consumismo, marginación, sobrepoblación, pobreza, concentración urbana.

Autoritarismo, por ejemplo, está asociado con la falta de información y de debate. Solamente en las sociedades libres, el costo ambiental y las políticas de gobierno y de las empresas privadas son balanceadas públicamente y la opinión pública puede ejercer presión, tomando en consideración nuevos elementos como es el medio ambiente y su degradación. El consumismo resulta en una pérdida de escasos recursos. Analfabetismo es uno de los problemas más críticos, y afecta todo lo demás. Marginalización y pobreza particularmente concentrada en sectores urbanos, dan como resultado una mayor contaminación, que como conclusión conlleva a la última prueba de la humanidad, el desarrollo sustentable. Una solución al problema de la sobrepoblación es uno de los factores claves del crecimiento económico, que en su manera es lo único sustentable –en términos permanentes– a la preocupación del medio ambiente. En conclusión si los economistas tienen la razón, uno de los mayores logros de los acuerdos de libre comercio e.i. –NAFTA– sería el crecimiento económico y desarrollo, lo que traería como resultado una mayor protección del medio ambiente.

Recientes estudios demuestran que, un «crecimiento rápido económico con una liberalización comercial de las políticas, traen como resultado un menor crecimiento de la contaminación, que lo visto en las economías cerradas»<sup>11</sup>.

De toda forma, si fuera como hemos analizado, NAFTA

podría traer consecuencias negativas para el resto del hemisferio. Mientras los bienes mexicanos tendrían una entrada preferencial al mercado norteamericano esto produciría una desviación del comercio del resto de Latinoamérica. NAFTA no debe terminar con México, debería haber otras etapas en que el comercio de este hemisferio se fuera abriendo paulatinamente. Por eso la relevancia de la iniciativa para las Américas lanzada por el ex Presidente de los Estados Unidos George Bush, con la que la zona de libre comercio se ampliaría hacia el sur y los efectos negativos desaparecerían.

De manera temporal NAFTA se convertiría en un campo de prueba en relación a estos acuerdos regionales, en especial respecto del debate del medio ambiente como nuevo elemento de negociación. En este sentido NAFTA tendría una importancia substantiva, ya que produciría mecanismos para solucionar problemas ambientales. Adjetivamente, que proporcionaría un campo de prueba para estudiar como negociar materias de ese tipo, de esta manera patrones similares podrían ser tomados en cuenta para futuras negociaciones. NAFTA, si se convierte en el primer paso de la iniciativa para las Américas, también sería el primer paso para un desarrollo sustentable regional, esto es crecimiento económico con protección del medio ambiente.

En conclusión, después de la iniciativa de NAFTA, las negociaciones se han extendido a temas que exceden el temario de lo comercial. Parte de esta extensión se ha ido hacia el medio ambiente. Desde que el medio ambiente ha sido trabado en las negociaciones de la ronda de Uruguay del GATT, NAFTA proporciona un campo fértil de prueba en materia de interrelación entre la protección del medio ambiente y el libre comercio. En este sentido NAFTA navega por nuevas aguas, las que aún no han sido exploradas. La manera en que este problema se solucione en NAFTA, servirá sin duda de modelo para las futuras negociaciones.

Es evidente que la creación de una zona de libre comercio en Norte América creará un nuevo factor de relevancia en las

relaciones internacionales, y cambiará la concepción de diversos elementos del poder que se creían inmodificables a nivel interno como externo, y finalmente incluirá nuevos factores y actores que se deberán considerar en cualquier análisis de cierta profundidad.

## NOTAS

1. Pastor, Robert A. **NAFTA as the center of an Integration Process- The Nontrade Issues, in North American Free Trade-**. The Brookings Institution, Washington DC, 1991.
2. Caldwell, Lynton Keith. **«International Environmental Policy-**. Durham and London, 1990. p.13.
3. Embajador Mickey Kantor Representante de Comercio U.S.A. **-Anuncio de los Acuerdos Complementarios del NAFTA sobre el medio ambiente y el trabajo-**. 13 de Agosto 1993.
4. La comisión bilateral conjunta de los Estados Unidos y Canadá, y la comisión internacional de fronteras y aguas de Estados Unidos y México constituyen importantes precedentes aunque menos ambiciosos. Para un análisis más profundo de estas comisiones regionales ver: Caldwell, Lynton Keith, Op Cit, p. 133-134.
5. **World Bank Policy Research BULLETIN**. World Bank, Washington DC. Enero-Febrero 1993, p.2-3.
6. Hufbauer, Gary y Schott, Jeffrey. **«NAFTA: An Assessment-**. Instituto de Economía Internacional, Washington DC., 1993, P. 9.
7. La Comunidad Europea, en contraste tiene un producto geográfico bruto de 5 trillones de dólares y cerca de 375 millones de habitantes. Bosworth, Barry P., Lawrence, Robert Z., y Lustig, Nora. **«Introduction in North American Free Trade-**. Brookings Institution, Washington DC., 1992, p. 4-5.
8. Figuras de Bosworth, Barry P., Lawrence Z., y Lustig, Nora. **«North American Free Trade-**. Brookings Institution, Washington DC, 1992. Los datos actualizados son:

### Tamaño relativo de las economías de U.S.A., Canadá y México 1990.

Item	US	CANADA	MEXICO
PGB(1)	5,514	572	214
Población(2)	250	26,6	86,1
PGB per cápita(3)	22,05	21,52	2,49
Promedio Salariales(4)	69,14	67,98	8,11

(1) Billones de dólares Americanos

(2) Millones

(3) US Dólares

(4) US Dólares

9. Figuras obtenidas del «Wall Street Journal», R12, Sep 24, 1992. Los números actualizados son:

### PRODUCCIONES INTERNO BRUTO (En billones de dólares de 1985)

AÑO	US	CANADA	MEXICO
1987	4,284	400,5	267,5
1988	4,452	461,0	270,7
1989	4,564	488,0	279,5
1990	4,609	483,8	291,8
1991	4,575	474,1	302,3

10. Ver como ejemplo de las conclusiones; Hufbauer, Gary Clyde y Schott, Jeffrey J. **«North American Free Trade: Issues and Recommendations-**. Instituto Internacional de Economía, Washington DC, 1992.
11. **«World Bank Policy Research BULLETIN-** Op Cit, p. 2.