



BORRADOR

LECCIONES DE LAS EVALUACIONES AMBIENTALES Y DE CAPACIDAD INSTITUCIONAL FRENTE AL LIBRE COMERCIO EN LAS AMÉRICAS¹

Las opiniones expresadas en este documento son sólo de carácter informativo y no representan los puntos de vista o la posición oficial de la Organización de los Estados Americanos, su Secretaría General, o de ninguno de sus Estados Miembros.

¹ Preparado por el Departamento de Desarrollo Sostenible de la Secretaría General de la Organización de los Estados Americanos con contribuciones de Claudia S. de Windt, Oscar Ceville, María del Mar Zavala, e Isis Márquez.

ÍNDICE

Resumen Ejecutivo	4
I. Introducción	5
1.1 Antecedentes	5
1.2 Importancia de los sectores	6
II. Metodología	6
2.1 Objetivo de las evaluaciones	6
2.2 Metodología	6
2.2.1 Análisis económico	7
2.2.2 Evaluación de impacto ambiental	7
2.2.3 Análisis legal e institucional	8
2.2.4 Aspectos adicionales sobre la metodología	8
2.3 Participación pública	9
2.4 Desafíos y dificultades: disponibilidad de información e indicadores	10
2.4.1 Desafíos relacionados con la metodología	10
2.4.2 Desafíos relacionados con la información	11
2.4.3 Desafíos relacionados con la disponibilidad de recursos	11
2.4.4 Desafíos de naturaleza política	11
III. Resultados	12
3.1 Generalidades	12
3.2 Resumen de resultados por país	12
IV. Lecciones y seguimiento	16
4.1 Lecciones importantes	16
4.2 Lecciones de naturaleza política	16
4.3 Vínculos con el desarrollo de capacidad	17

4.4 Participación del sector privado	17
4.5 Conclusiones y seguimiento	18

Resumen Ejecutivo

El Departamento de Desarrollo Sostenible (DDS) de la OEA ha trabajado en el análisis técnico y capacitación sobre los vínculos entre comercio, inversión y medio ambiente en Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Trinidad y Tobago. Este análisis se enfocó en los tres pilares del desarrollo sostenible (económico, ambiental y social) en el marco de la participación de estos países en bloques comerciales como el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina, el CARICOM y el MERCOSUR, así como en procesos de negociación con aliados comerciales claves para la región como los Estados Unidos y Canadá. El modelo desarrollado analiza los cambios en los mercados domésticos a medida que se eliminan las barreras comerciales y las consecuencias ambientales y sociales que pueden anticiparse de estos efectos económicos. Para cada país se han considerado distintos escenarios comerciales y se han identificado sectores concretos conforme a la posibilidad de cambio o crecimiento económico a raíz del libre comercio. Además, se ha considerado la relación de estos sectores con el medio ambiente y recursos naturales específicos. Cada una de las evaluaciones fue sometida a un amplio proceso de revisión y comentarios por parte de más de 500 expertos y actores claves de distintos sectores, público, privado, no gubernamental y académico.

Durante la ejecución de la iniciativa se enfrentaron una serie de desafíos relacionados con la metodología, información, disponibilidad de recursos y de naturaleza política.

El incremento en el comercio internacional y el crecimiento de las exportaciones de cara a la firma de tratados de libre comercio de nueva generación, como el CAFTA-RD, pueden ejercer una mayor presión sobre el uso de los recursos naturales. No obstante, la magnitud de estas presiones va a depender de las tecnologías que se utilicen y de las características de los procesos productivos. Asimismo, la magnitud de los impactos mencionados y sus derivados en los aspectos sociales también depende de la efectividad de los marcos legales e institucionales existentes. Estas conclusiones son evidentes en los resultados de cada una de las evaluaciones que efectuadas para la preparación de este informe y en las tablas que se presentan adjuntas.

Una buena gestión ambiental contribuye a mejorar la ecuación económica, más allá de cualquier aspecto ligado a la apertura comercial; por lo tanto, es imprescindible una agenda complementaria basada en una política macro de sostenibilidad y que incluya aspectos fundamentales como la limitación de información, la necesidad de información ex-ante a las decisiones, a través de instrumentos como las evaluaciones, la participación pública, el diseño e implementación de marcos legales e institucionales apropiados y finalmente el fortalecimiento institucional.

A pesar de los desafíos enfrentados en la preparación de estas evaluaciones, principalmente aquellos relacionados con las limitaciones de la metodología, los resultados y las recomendaciones son un aporte importante que pueden servir como guía.

I. Introducción

1.1 Antecedentes

Desde diciembre de 1999 el Departamento de Desarrollo Sostenible (DDS) de la OEA ha trabajado en el análisis técnico y en la capacitación en temas relacionados con los vínculos entre comercio, inversión y medio ambiente. Conforme a las prioridades establecidas por las Cumbres de las Américas, el DDS formó un grupo de expertos y académicos para trabajar con los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos (OEA) para realizar un análisis, una evaluación y conducir un diálogo sobre la sostenibilidad ambiental del libre comercio en las Américas a través de la iniciativa “*Evaluaciones ambientales y de capacidad institucional frente al libre comercio en las Américas*”. El objetivo principal de esta iniciativa fue la preparación de evaluaciones ambientales nacionales ex-ante de la liberalización comercial en 12 Estados Miembros de la OEA (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Colombia, Ecuador, Perú, Costa Rica, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Trinidad y Tobago), destacando los posibles impactos ambientales derivados de los procesos de integración y liberalización comercial en las Américas.

En principio la iniciativa fue concebida con el objetivo de profundizar exclusivamente en los conocimientos sobre los aspectos ambientales en el marco del proceso del Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA), ya que este suponía una integración económica regional en uno de los bloques comerciales más importantes del mundo actual y en cierta forma, una concepción del desarrollo ligado inexorablemente a la liberalización y apertura de mercados que constituyó la piedra angular del paradigma económico ortodoxo instalado a nivel global desde mediados de la década de los ochenta. Sin embargo, esta visión, quizás excesivamente optimista en cuanto a la relación directa entre comercio y desarrollo, ha sido sometida a profundas críticas en la actualidad.

Algunas de estas críticas, reconociendo que la liberalización económica por sí sola no siempre es suficiente para provocar un desarrollo económico sostenible, han señalado la necesidad de acompañar las medidas de apertura económica con el fortalecimiento de otras instituciones jurídicas, políticas, y sociales necesarias para el funcionamiento correcto de una economía de mercado abierta a la competencia global. Esto, acompañado a los cambios en las prioridades de los países involucrados en la iniciativa, conllevó a un giro hacia el análisis de los tres pilares del desarrollo sostenible (económico, ambiental y social) en el marco de la participación en otros bloques comerciales como el Mercado Común Centroamericano, la Comunidad Andina, el CARICOM y el MERCOSUR, así como en procesos de negociación con aliados comerciales claves para la región como los Estados Unidos y Canadá.

El trabajo realizado por la OEA, conjuntamente con los países a través de estas evaluaciones, ha permitido profundizar los conocimientos y facilitar el intercambio de ideas referidas a la sostenibilidad de los procesos de liberalización comercial. Además, en el proceso de evaluación se han podido identificar necesidades para el fortalecimiento de capacidades relacionadas a la normatividad nacional, regulaciones y estándares que afectan el acceso de bienes y servicios a distintos mercados.

Durante los aproximadamente siete años de vigencia, esta iniciativa ha contado principalmente con el apoyo de USAID (US\$665,000.00, incluyendo US\$65,000 para actividades relacionadas a la Producción Más Limpia y US\$50,000.00 en apoyo al Foro de las Américas sobre Comercio y Desarrollo Sostenible), pero también de agencias como la Agencia de Protección Ambiental de los Estados Unidos (USEPA, por sus siglas en inglés) y la Fundación Charles Stewart Mott. Aunque este informe incluye experiencias de los trabajos realizados en Colombia, Ecuador y Perú, financiados por USEPA, el mismo está enfocado en los nueve países en los que se realizaron evaluaciones con el apoyo de USAID – Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay, Costa Rica, Guatemala, Panamá, República Dominicana y Trinidad y Tobago.

1.2 Importancia de los sectores

En la primera evaluación realizada por el DDS de la OEA (Argentina) se trabajó analizando el conjunto total de los sectores que componen la economía. Sin embargo, esto resultó en una serie de dificultades en cuanto a la profundidad del análisis y la magnitud de los impactos a nivel sectorial. En este sentido el consenso de los expertos involucrados en la iniciativa fue hacer un análisis (*scoping*) para seleccionar dos o tres sectores utilizando criterios que tomen en consideración sus niveles de competitividad, ventajas comparativas, así como factores ambientales y sociales interdependientes a su comportamiento.

Para evaluar el impacto ambiental, se considera si el cambio en el comercio puede afectar la producción, mediante la aproximación que resulta de ver la participación del flujo comercial afectado en el comercio total del sector. El énfasis en un cierto número de sectores y no en el total de la economía, permite una visión de cadena productiva. Al analizar estos resultados se debe tener en cuenta que los diversos enfoques para simular consecuencias de acuerdos de libre comercio se basan principalmente en datos históricos.

II. Metodología

2.1 Objetivo de las evaluaciones

El análisis realizado en el marco de las evaluaciones pretende apoyar el proceso de toma de decisiones por parte de los gobiernos. En este sentido las evaluaciones proporcionan las herramientas y la información necesaria para que los impactos de la liberalización comercial y los incrementos de la producción nacional sean sostenibles.

Este objetivo debe ser considerado más un objetivo o impacto de desarrollo que un resultado en sí de las evaluaciones, ya que el mismo depende de múltiples factores ajenos a la intervención de la OEA, como por ejemplo la voluntad y el costo político que en muchos casos tienen las decisiones que favorecen el desarrollo sostenible. Sin embargo, cabe resaltar que durante la ejecución de la iniciativa se pueden observar cambios en las conductas de los tomadores de decisión que reflejan una cierta influencia de los resultados de las evaluaciones.

2.2 Metodología

El modelo desarrollado por el DDS de la OEA analiza los cambios en los mercados domésticos a medida que se eliminan las barreras comerciales, así como las consecuencias ambientales y

sociales que pueden anticiparse de estos efectos económicos. El análisis se lleva a cabo con el apoyo de organizaciones no gubernamentales en cada país conjuntamente con equipos multidisciplinarios de economistas, ingenieros, juristas y funcionarios gubernamentales.

La estructura y metodología de estas evaluaciones incluye: 1) un análisis económico sobre el crecimiento o cambio en sectores económicos puntuales basado en modelos de equilibrio general, parcial, así como de ventajas comparativas reveladas; 2) un análisis de efectos ambientales utilizando indicadores ambientales; y 3) un análisis del marco legal-institucional, así como recomendaciones para la formulación de políticas. Para cada país se han considerado distintos escenarios comerciales y se han identificado sectores concretos conforme a la posibilidad de cambio o crecimiento económico a raíz del libre comercio, además de la relación de estos sectores con el medio ambiente y recursos naturales específicos. Algunas implicaciones sociales en cada sector han sido consideradas en los estudios tomando en cuenta indicadores socioeconómicos. En las secciones que se presentan a continuación, se detallan los componentes de la metodología.

2.2.1 Análisis económico

El objetivo principal de este componente económico es crear la base científica para predecir los posibles efectos de la liberalización comercial. Antes de realizar este análisis, se identifica y delimitan cuáles serían los sectores analizados (preferiblemente no más de dos o tres) así como bienes y servicios específicos en cada uno de estos. Para estos fines se toma en cuenta su importancia para la economía del país y de la región, así como la relación de estos con los recursos naturales. Luego de esta identificación, se procede al análisis de estos sectores económicos claves y con probabilidades de crecer o cambiar significativamente en respuesta a reformas o cambios en la política de comercio e inversiones relacionadas al comercio. Las herramientas utilizadas en este análisis deben incluir preferiblemente modelos económicos como el de Equilibrio General Computable (CGE), el de Equilibrio Parcial, el de variables y ventajas comparativas y estudios casuísticos, entre otros. Como mínimo deben incluirse resultados cuantitativos de CGE de otros estudios, en particular estudios multi-sectoriales y proyecciones realizadas por los ministerios de economía y comercio nacionales, el CBD, el Banco Mundial y otras instituciones. En particular, el análisis económico debe concentrarse en aquellos productos y servicios de los sectores afectados y que pueden sufrir cambios significativos a raíz de la política comercial y económica. En la medida posible, se debe hacer énfasis en análisis cualitativo, así como en productos cuantitativos. De considerarse apropiado, el análisis debe examinar cambios en los sectores de mayor importancia para la economía nacional e incluir resultados de análisis realizados por otras agencias, por ejemplo el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), y la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés), entre otras. Se deben explicar también distintos escenarios sobre como la liberalización comercial podría afectar los bienes y servicios analizados.

2.2.2 Evaluación de impacto ambiental

La Evaluación de impacto ambiental (EIA) debe basarse en el análisis económico y en la identificación del posible crecimiento y los cambios en distintos sectores e industrias previamente descritos, con el propósito de determinar cuáles podrían tener un impacto ambiental significativo, indicando la naturaleza y nivel de estos impactos. Este análisis debe incluir una

descripción de las características ambientales de los bienes y servicios analizados y una revisión básica usando indicadores ambientales clave (incluyendo emisiones al aire, efluentes en agua, uso de la tierra y cambios en dicho uso, impacto en la diversidad biológica, prácticas sostenibles en el corte de madera, generación y manejo de desechos peligrosos). Preferiblemente, se deben considerar como punto de referencia y base de este componente los indicadores recomendados por el PNUMA en su Manual de Referencia para la Evaluación Integrada de Políticas Relacionadas con el Comercio, 2002. El método utilizado para analizar los datos económicos y ambientales es crucial para la relevancia y peso del informe, por lo que se deberá hacer referencia a los trabajos realizados por la Organización de Cooperación y de Desarrollo Económico (OECD, por sus siglas en inglés), el Banco Mundial, la Evaluación de los Ecosistemas del Milenio, el PNUMA y otros, en cuanto al desarrollo de coeficientes económicos y ambientales.

2.2.3 Análisis legal e institucional

La definición y el desarrollo del análisis legal e institucional del informe, se debe basar en los resultados económicos y la EIA anteriormente descritos. El análisis, debe incluir una revisión de la efectividad del marco legal e institucional nacional en cuanto al manejo y disminución de estos impactos, tanto bajo las condiciones económicas existentes, así como las condiciones anticipadas de libre comercio. El énfasis de este componente debe radicar en la convergencia del crecimiento o cambio económico a raíz de la liberalización y el impacto ambiental elevado y tomar en consideración el marco existente en relación a los indicadores utilizados para medir el impacto ambiental. Este análisis provee conocimientos sobre las políticas y el marco institucional, así como los pasos necesarios para garantizar la expansión sostenible del comercio en el marco de un nuevo régimen de libre comercio como el propuesto en el ALCA. Como mínimo el análisis debe incluir una “base legal” (por ejemplo, estándares o requisitos, niveles de aplicación y cumplimiento) e impresiones sobre el cumplimiento y la aplicación de la ley. Si existen incentivos o mecanismos voluntarios al cumplimiento relevantes estos deberán ser al menos mencionados. El análisis legal indicado también incluye información y antecedentes de los acuerdos internacionales o regionales relacionados al comercio y al medio ambiente (incluyendo acuerdos multilaterales ambientales) suscritos por el país y sus efectos legales. También el análisis debe tener una “base institucional”, es decir debe incluir una descripción de la jurisdicción, competencia y capacidad relevante de las distintas instituciones en cuanto a diseñar, formular y ejecutar políticas, implementar reglas o normas y asegurar su cumplimiento. Deben ponderarse también los mecanismos existentes para la participación pública. El informe debe identificar las prioridades para el fortalecimiento del régimen legal e institucional a la luz de los resultados obtenidos de la investigación. Deberán hacerse esfuerzos para identificar prioridades, para el fortalecimiento del marco legal institucional del país en aras de minimizar o evitar las consecuencias negativas para el medio ambiente y maximizar los posibles beneficios ambientales del libre comercio. La efectividad del actual marco institucional legal (relacionado a impactos ambientales y sociales cuando sea aplicable) deberá ser analizada de manera comprehensiva y se darán recomendaciones en este sentido.

2.2.4 Aspectos adicionales sobre la metodología

Desafíos y oportunidades

Deben identificarse claramente las fortalezas y debilidades a nivel nacional en relación a los tres elementos antes descritos de la metodología haciendo énfasis en los desafíos para el medio

ambiente derivados de la liberalización comercial. Es de gran importancia destacar las debilidades encontradas en relación al marco legal-institucional así como en cuanto a su efectividad y aplicación. Deben incluirse recomendaciones específicas con relación a posibles medidas y/o políticas a ser consideradas con relación a las debilidades identificadas a lo largo de la realización del estudio.

Impactos sociales

Dependiendo de los sectores analizados y cuando corresponda se debe incluir una descripción de los posibles impactos sociales de la liberalización comercial en los sectores seleccionados, relacionada a los impactos ambientales identificados. Estos posibles impactos pueden incluir variaciones en las tasas de empleo y desempleo, niveles de pobreza, salud y relación con género.

2.3 Participación pública

En cumplimiento con los principios de participación pública adoptados por los Estados Miembros de la OEA, cada una de las evaluaciones fue sometida a un amplio proceso de revisión y comentarios por parte de expertos y actores claves de distintos sectores, público, privado, no gubernamental y académico. A través de este proceso basado en encuestas y entrevistas, se recopilaban una serie de recomendaciones de políticas y para el fortalecimiento institucional que fueron presentadas y discutidas en talleres nacionales y regionales que se llevaron a cabo para fomentar el diálogo sobre las evaluaciones.

A continuación se detalla la lista de talleres realizados en el marco de la iniciativa en orden cronológico.

Actividad	Lugar	Fecha	No. de participantes
Taller de Revisión del Informe: Evaluación de los Impactos Ambientales del ALCA: El caso de Argentina	Buenos Aires, Argentina	12-marzo-03	24
Taller de Revisión del Informe: Evaluación de los Impactos Ambientales del ALCA: El caso de Argentina	Brasilia, Brasil	23-mayo-03	44
Presentación de la publicación "Sostenibilidad Ambiental en el Comercio: Evaluación de los Impactos Potenciales del ALCA: El caso de Argentina	Buenos Aires, Argentina	28-oct-03	137
Taller Evaluación de los Impactos Ambientales y Capacidad Institucional frente al ALCA: El caso de Paraguay	Asunción, Paraguay	26-abril-04	19
Taller Evaluación de los Impactos Ambientales y Capacidad Institucional frente al ALCA: El caso de Uruguay	Montevideo, Uruguay	27-abril-04	28
Taller Comercio y Medio Ambiente: Perspectivas y Oportunidades	San José, Costa Rica	20-julio-04	34
Taller Comercio y Medio Ambiente: Perspectivas y Oportunidades	Ciudad de Guatemala, Guatemala	22-julio-04	20

Panel de Expertos sobre Comercio y Sostenibilidad en las Américas	Washington, DC	24-mayo-05	69
Taller sobre Desarrollo de Capacidad en Comercio y Medio Ambiente: Oportunidades para Producción y Consumo Sostenible	Managua, Nicaragua	5-ago-05	31
Taller Evaluación de los Impactos Ambientales y Capacidad Institucional de la región Andina frente al ALCA ²	Quito, Ecuador	17-nov-05	60
Taller Evaluación de los Impactos Ambientales y Capacidad Institucional frente al ALCA: El caso de Perú	Lima, Perú	25-abril-06	41
Taller Evaluación de los Impactos Ambientales y Capacidad Institucional frente al ALCA: El caso de Colombia	Bogotá, Colombia	27-abril-06	26
Taller sobre Evaluación de los Impactos Ambientales y Desarrollo de Capacidad	Santo Domingo, República Dominicana	26-marzo-07	30
Taller sobre Evaluación de los Impactos Ambientales y Desarrollo de Capacidad ante la Liberalización Comercial	Ciudad de Panamá, Panamá	29-marzo-07	18
No. total de participantes	581		

2.4 Desafíos y dificultades: disponibilidad de información e indicadores

La ejecución de la iniciativa conllevó enfrentar una serie de retos y desafíos fundamentales que pueden clasificarse en metodológicos, relativos a la información, relativos a los recursos disponibles y finalmente aquellos de carácter político. A pesar de que todos estos desafíos están vinculados entre sí, presentan algunas particularidades.

2.4.1 Desafíos relacionados con la metodología

Desde un punto de vista exclusivamente técnico, la evaluación ambiental de un proceso de liberalización comercial pretende ser una herramienta para predecir, analizar y mitigar los posibles efectos sociales y ambientales negativos, y potenciar aquellos positivos asociados a dicho proceso. No obstante, debe incorporar un componente político, cuyo objetivo fundamental es orientar las actitudes de los diversos actores para mejorar la calidad de las decisiones. Sin embargo, prácticamente todas las metodologías existentes para evaluaciones ambientales tienen un carácter *in situ* y es necesario realizar adecuaciones para que estas se presten a evaluar un proceso complejo con variables como la liberalización comercial. Por otro lado el concepto de desarrollo sostenible y la interdependencia entre sus tres pilares hacen imprescindible que los impactos ambientales sean analizados en contexto con los económicos y los sociales, para lo que también son necesarias adecuaciones. El que no existan metodologías que puedan incorporar

² Con apoyo de USEPA

todos estos aspectos y a la vez cuenten con consenso científico es la limitación de mayor magnitud de carácter metodológico ya que puede tener impactos en el componente político de lo que debe ser una evaluación de este tipo. Luego de trabajar con los 12 países que participaron en esta iniciativa, es importante destacar que la participación de los tomadores de decisión desde el principio del trabajo analítico es fundamental, para lograr influencia en las decisiones. Sobre todo es importante reconocer que por las debilidades metodológicas estas evaluaciones no son cien por ciento ciencia cierta, pero si un aporte bastante aproximado que puede servir de guía.

2.4.2 Desafíos relacionados con la información

El carácter multidisciplinario de una evaluación de los impactos del comercio en la sostenibilidad, requiere de la disponibilidad, accesibilidad y fiabilidad de información en todas las disciplinas que se abordan. En la mayoría de los países donde se llevó a cabo esta iniciativa la información no cumple estos requisitos y se puede observar una tendencia predominante en la información de carácter económico. Sin embargo, esta información no es necesariamente confiable para que se puedan construir escenarios de actividad industrial o económica y dificulta la evaluación de desempeño de cada sector económico, así como la verificación del cumplimiento efectivo de las diversas normas ambientales. En el caso de la información sobre los indicadores de carácter ambiental, existen muchos datos recolectados por diferentes programas ambientales, instituciones privadas, y autoridades provinciales y nacionales, pero escasa sistematización de la misma. Esto presenta la dificultad de tener que obtener información directamente de las fuentes en el caso de los indicadores ambientales a través de muestras de campo. Sin embargo, la variabilidad de la información en el tiempo es de difícil verificación dada la carencia de información de base. El énfasis en sectores específicos limita un poco el esfuerzo necesario, pero la falta de información sistematizada a nivel de estudios sectoriales como evaluaciones de impacto ambiental de proyectos específicos también constituye una barrera.

2.4.3 Desafíos relacionados con la disponibilidad de recursos

Además de las limitaciones metodológicas y de información, la escasez de recursos es un gran desafío que se da en dos vertientes. Primero, porque las limitaciones ya mencionadas en muchos casos responden en gran parte a la falta de recursos del Estado para llevar estadísticas. Segundo, las limitantes metodológicas y de información hacen que llevar a cabo estas evaluaciones requiera más tiempo y por tanto recursos que lo que en otras condiciones se requerirían. Finalmente, también existen limitaciones en los recursos humanos con capacidad para abordar temas multidisciplinarios como los que se tratan en las evaluaciones a nivel nacional.

2.4.5 Desafíos de naturaleza política

En la mayoría de los países participantes en la iniciativa se presentaron dificultades relacionadas al costo político de las decisiones. En particular en los casos en que las recomendaciones de las evaluaciones conllevan un sacrificio económico en algún sector ganador o donde los ingresos son de gran significatividad para un país. La inestabilidad laboral de los funcionarios gubernamentales aporta también a la falta de continuidad e incorporación de los resultados a las decisiones de política. Finalmente, cabe señalar que la incorporación de funcionarios al trabajo

en el marco de las evaluaciones influencia positivamente la continuidad y el impacto de los resultados, al igual que la participación pública significativa.

III. Resultados

3.1 Generalidades

En la mayoría de los países donde se ejecutó la iniciativa se pudo observar impactos tanto positivos como negativos en los aspectos económicos, ambientales y sociales. Los efectos escala y producto de la liberalización comercial generan un aumento de riqueza en los sectores considerados ganadores, lo cual tiene repercusiones positivas en lo social y lo ambiental. Sin embargo, por otro lado se observa que los aumentos en los niveles de producción en muchos casos conllevan incrementos en la demanda de recursos naturales, consumo energético, niveles de emisión y requerimientos de infraestructura. La mayoría de estos impactos pueden ser mitigados a nivel de proyecto o con mejoras de carácter institucional en lo que se refiere a la aplicación de la normativa existente y fortalecimiento de los actores involucrados. Los impactos sociales positivos observados generalmente se derivan de los económicos y los negativos están asociados o se derivan de los impactos ambientales. Asimismo, se puede observar que estos impactos son mayores en sectores perdedores, o donde la producción podría disminuir por el efecto escala de otros sectores.

3.2 Resumen de resultados por país

A continuación se presenta un resumen de los resultados de las evaluaciones en cada uno de los países. Asimismo se han incluido como anexos tablas con los resultados en mayor detalle.

Argentina

El estudio Argentino fue realizado conjuntamente con la Fundación Ambiente y Recursos Naturales, y su objetivo principal era el análisis de los posibles efectos económicos del propuesto Acuerdo de Libre Comercio de las Américas. Este estudio se centra en la observación de temas ambientales clave, a través de la identificación de sectores vulnerables como la industria cárnica, el aceite y sus derivados; el procesamiento del azúcar, la producción de la soja, fabricaciones de hierro y acero, y minerías no metálicas. Igualmente resalta la necesidad de profundizar en análisis del ciclo de vida, particularmente del sector sojero, debido a su alta demanda y creciente actividad y la naturaleza de los efectos sociales y ambientales de su producción. Una de las conclusiones de este estudio es la necesidad de establecer un mecanismo formal de comunicación entre los políticos de los diferentes sectores, hacia la integración de la sostenibilidad al comercio y las políticas públicas en general.

Brasil

En Brasil la evaluación se enfocó en el sector industrial, indicando que los principales cambios ambientales con la posible implementación del ALCA, pueden incluir contaminación del agua y deterioro de la calidad del aire, debido a la contaminación del aire. Sin embargo, el estudio resalta que aquellas industrias que pueden afectar la calidad del aire en Brasil cuentan con tecnologías ambientalmente amigables, con el fin de cumplir con los requisitos de acceso a mercados de exportación. Adicionalmente, el estudio examina los marcos legales e institucionales del Brasil y la internalización del costo ambiental por industria, concluyendo que

dichos costos no afectan ni interfieren con la competitividad. Finalmente, el estudio incluye algunas recomendaciones para la regulación de entidades en términos de la promoción de la eficiencia y competitividad del sector industrial brasileiro.

Paraguay

El estudio de Paraguay, el cual fue realizado de manera conjunta con el Instituto de Derecho y Economía Ambiental (IDEA), revela que en este país la producción de soja está paulatinamente reemplazado cultivos como el del algodón, convirtiéndose prácticamente en un monocultivo. Los impactos económicos causados por la rápida proliferación de la producción de la soja, generada por la liberalización comercial, fueron analizados en este estudio. Asimismo, se tomaron en cuenta los impactos ambientales y sociales, incluyendo la erosión del suelo, pérdida de la biodiversidad y empleos, debido a la naturaleza mecánica de la producción sojera, así como la propagación de enfermedades previamente erradicadas. Este estudio incluye recomendaciones clave para la formulación de políticas de diversificación agrícola y la integración del aspecto de la sostenibilidad en el proceso de toma de decisiones y de políticas públicas.

Uruguay

Los resultados de esta evaluación realizada conjuntamente con la asociación civil Uruguaya Ecos, revelan que bienes como la carne y la lana pueden tener oportunidades económicas positivas con la liberalización comercial, mientras que el papel y el arroz muestran un ligero impacto negativo en este análisis. Los efectos ambientales derivados de cambios en los sectores con oportunidades económicas, no fueron considerables, debido a los controles existentes aplicables a la industria cárnica, por ejemplo. Sin embargo, la evaluación indica que el sector forestal sufre serios impactos debido al cultivo de especies no nativas/oriundas directamente relacionadas a la erosión del suelo. Otro tema tratado en el estudio fue la creciente tendencia del incremento en la producción de la soja, para cumplir con la demanda internacional. Este aumento está causando la expansión de la frontera agrícola, así como presión adicional al suelo, debido al reemplazo del bosque nativo, para la realización de actividades agrícolas. Entre las recomendaciones presentadas en el estudio se menciona la necesidad del MERCOSUR en coordinar políticas de desarrollo sostenible y agrícolas comunes.

Costa Rica y Guatemala

En las evaluaciones realizadas en Costa Rica y Guatemala, la caña de azúcar y el melón fueron los bienes seleccionados para la realización del análisis, debido a la importancia del sector agrícola para las economías centroamericanas. La evaluación muestra que durante el 2001, las exportaciones de melón en ambos países, incrementó en US\$ 118 millones, expandiendo el área cultivada en la región a unas 20 mil hectáreas. En el caso particular de la caña de azúcar, el análisis muestra cómo ambos países cuentan con preferencias con los Estados Unidos, adquiridas previamente a través de la iniciativa comercial Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), y se podía concertar un aumento anual del 2 por ciento en la cuota de exportación, si el CAFTA-RD llega a implementarse. Algunos de los temas ambientales claves analizados en este estudio, incluyen el uso intensivo del agua, así como su contaminación causada por la actividad agrícola, sumada a los efectos que tienen los desechos plásticos y los pesticidas utilizados en la producción del melón. La contaminación ocasionada por la quema de la caña de azúcar, así como externalidades relacionadas al suelo y el agua, son factores que se encuentran presentes en el estudio. Esta evaluación incluye recomendaciones para la formulación de políticas, las cuales han sido previamente discutidas con diferentes actores en la región.

Panamá

La evaluación realizada en Panamá hizo énfasis en el escenario del tratado de libre comercio Panamá-Estados Unidos (TPC) y los sectores analizados fueron caña de azúcar y camarón. Los criterios de selección incluyen la competitividad de las exportaciones en ambos rubros a Estados Unidos, la generación de empleos tanto directos como indirectos, la necesidad de expansión de las áreas de cultivo de caña y los actuales impactos ambientales de la producción de camarón. El análisis muestra una expansión del contingente arancelario del azúcar en 7,000 toneladas métricas, mas no una liberalización total del rubro y en cuanto al camarón una consolidación de las preferencias de la ICC a través de la cual el camarón tiene arancel cero. El potencial de producción de camarón se encuentra por debajo de la capacidad instalada, mas no se esperan cambios en los flujos de las exportaciones a raíz del TPC. En cuanto a los impactos ambientales en el caso de la caña estarían principalmente derivados de la ampliación de la zona de cultivo e incluyen eliminación de poblaciones importantes de flora microbiana, cambios en la composición del suelo por uso de agroquímicos y desmonte, contaminación de los mantos acuíferos y finalmente contaminación atmosférica producto de la quema. En el caso del camarón, los principales impactos son la destrucción de ecosistemas costeros y acuáticos, salinización de acuíferos endurecimiento y degradación del suelo y contaminación de las aguas costeras. Estos impactos principalmente estarían derivados de la descarga de efluentes con materia orgánica, agroquímicos y biocidas. En cuanto a los impactos sociales en el caso la generación de empleos es positiva por ejemplo en el caso de la caña de 300 empleos permanentes y 4,300 temporales, sin embargo se observan algunos impactos negativos para la salud, por aspectos de salud ocupacional y por la quema. En el caso del camarón, se podrían observar conflictos entre comunidades locales por mayor demanda de recursos y una mayor presión de servicios públicos básicos como el agua a causa de la inmigración laboral. Finalmente en cuanto a los efectos legales y regulatorias Panamá cuenta con un marco legal e institucional vanguardista y adecuado, pero aun es necesario fortalecimiento institucional y colaboración con sectores como el académico para posicionar el liderazgo de la autoridad nacional.

República Dominicana

Los sectores analizados en la evaluación realizada conjuntamente con el Instituto Dominicano de Derecho Ambiental de la República Dominicana, fueron los textiles, el arroz, el café, las frutas y vegetales. El criterio de selección incluyó cambios potenciales en la producción, intensidad de liberalización, sensibilidad en la producción y potenciales impactos ambientales derivados de los cambios en los patrones y la naturaleza de los procesos de producción. El modelo de equilibrio parcial utilizado en esta evaluación indica un crecimiento potencial de 5.2 por ciento en las exportaciones de vestimenta, y de 5.7 por ciento en accesorios textiles. Los resultados para este sector incluyen también un cambio neto en la producción de 5.7 por ciento con el CAFTA-RD. El principal impacto económico del sector arrocero es un cambio neto en la producción (cero por ciento) y un aumento proyectado de las importaciones del 5 por ciento con el CAFTA-RD. Para el sector cafetero, se proyecta un cambio neto en el modelo de producción (- 2 por ciento), debido a un aumento en las importaciones del 6 por ciento por parte de República Dominicana con CAFTA-RD. En el caso de las frutas y los vegetales, no existe un crecimiento proyectado en las exportaciones, sin embargo existe un crecimiento proyectado en artículos específicos, tales como los orgánicos. El impacto económico en la agricultura se consideró bajo en el análisis y moderado para el sector textil y de vestimenta.

Los impactos ambientales fueron evaluados a través de la cadena productiva de cada sector seleccionado, considerando la referencia inicial de las condiciones ambientales y las implicaciones de los cambios productivos y económicos derivados del comercio. En el sector textil, el crecimiento proyectado implica una integración vertical del sector. Los mayores impactos identificados se relacionan al manejo de sustancias químicas, agua y desechos sólidos. Impactos menores podrían amenazar debido al cambio en el uso del suelo y en la calidad del aire. Todos los impactos ambientales pueden ser mitigados a nivel del proyecto. En el ámbito social, los impactos positivos incluyen la generación de empleos. En relación al arroz, los mayores impactos incluyen los cambios en el uso del suelo, un aumento de la pobreza y riesgos asociados. Los impactos positivos incluiría la disminución del uso de agroquímicos y agua. Para el sector del café, resultaron impactos altamente negativos en el cambio de uso del suelo, provocando la pérdida de bosques en las montañas y el aumento del uso de agroquímicos. Impactos negativos menores incluiría la disminución de ingresos en las regiones montañosas. Para el sector de las frutas y vegetales, posibles impactos altamente negativos incluyen el uso de agroquímicos y la producción de desechos sólidos. Posibles impactos medianamente negativos incluyen el uso del agua y los cambios en el uso del suelo. Los impactos positivos incluyen la mejora de las condiciones socioeconómicas en áreas rurales, así como también la producción orgánica.

Trinidad y Tobago

Los sectores analizados en la evaluación, realizada con la ayuda de la Business Development Company (BDC) Trinidad y Tobago, fueron los alimentos y bebidas. La evaluación se concentró en los Impactos del Área de Libre Comercio de las Américas y un modelo de equilibrio parcial fue utilizado para calcular el impacto en las importaciones. Se asumió que quitar los aranceles a las importaciones en Trinidad y Tobago tendría consecuencias mínimas en las exportaciones, ya que 90 por ciento de las exportaciones ya se beneficiaban de un acceso privilegiado. La mayor parte del 10 por ciento restante (principalmente manufacturas) se benefician de un acceso privilegiado en el mercado del CARICOM. Las proyecciones de la evaluación indican que las importaciones de bienes aumentarán en más de US\$ 1,000 millones, como resultado de la reducción de aranceles. El acceso al ALCA resultará en la exportación de bienes y servicios que no se exportan en la actualidad. El aumento de las importaciones llevará a una pérdida de US\$ 1,700 millones del PIB, representando alrededor del 11 por ciento del PIB del país en el 2005.

Dada la actual estructura económica de Trinidad y Tobago, la evaluación estima que el sector de alimentos y bebidas tendrán una caída, y que en general, ningún sector mejorará más que otro en un escenario con el ALCA. Existen pocos vínculos entre los varios sectores económicos de la economía de Trinidad y Tobago, por lo que una disminución en la producción de alimentos y bebidas no tendría mayor repercusión en los otros sectores. Dada la caída generalizada de la producción, los impactos ambientales asociados a la producción de comida y bebida (tales como uso de agua, producción de desechos sólidos y uso de químicos) disminuirán.

Limitaciones encontradas para la obtención de la información de Trinidad y Tobago, impidieron un análisis más detallado a nivel del sector en el momento de la evaluación.

Los efectos regulatorios identificados incluyen instituciones sólidas con autoridades en temas ambientales, pero con poca capacidad para hacer cumplir. Un reto adicional fue que las instituciones con la responsabilidad de crear políticas, también manejan los monitoreos y la aplicación.

IV. Lecciones y seguimiento

4.1 Lecciones importantes

La tendencia de apertura de la última década ha otorgado a la región de América Latina y el Caribe la oportunidad de fortalecer su poder competitivo en sus principales mercados de destino que incluyen a Europa, Estados Unidos y Canadá. Sin embargo, es de esperar que el incremento en el comercio internacional y el crecimiento de las exportaciones de cara a la firma de tratados de libre comercio de nueva generación como el CAFTA-RD impliquen una mayor presión sobre el uso de los recursos naturales. No obstante, la magnitud de estas presiones va a depender de las tecnologías que se utilicen y de las características de los procesos productivos, en cuanto al manejo de los desechos sólidos, a la emisión de gases a la atmósfera, entre otros factores.

Asimismo, la magnitud de los impactos mencionados y sus derivados en los aspectos sociales también depende de la efectividad de los marcos legales e institucionales existentes. Es decir, si estos son adecuados y si son aplicados de manera constante y eficaz. En una gran parte de los países participantes en esta iniciativa se puede observar que los marcos regulatorios existentes suelen basarse en modelos aplicados en otros países, lo que contribuye a que estos carezcan de mecanismos que fomenten su cumplimiento. Por otra parte, no se asignan suficientes recursos para que las autoridades competentes los apliquen. Una lección importante es la necesidad de establecer indicadores y las modalidades de cumplimiento de las regulaciones, promover la transparencia de los actos administrativos e impulsar la participación pública.

Finalmente, cabe señalar que es necesario crear la disponibilidad de información ambiental de calidad. En todos los países en que se trabajó existen limitaciones de información que obstaculizan la gestión ambiental. Por lo tanto, debe desarrollarse un régimen de generación y recolección de datos útiles para la gestión ambiental y su sistematización.

4.2 Lecciones de naturaleza política

Dentro de este contexto político, económico y social se presentan muchos desafíos lo que dificulta comprender las oportunidades que también se presentan. Sobre todo frente a una carencia de información básica de las interrelaciones entre los temas.

La inestabilidad de las políticas y los marcos legales e institucionales obstaculizan el desarrollo de sistemas adecuados de información ambiental y procedimientos de diseño e implementación de instrumentos de gestión ambiental y fortalecimiento institucional. Es necesario fortalecer el estado de derecho a fin de crear condiciones propicias que favorezcan la seguridad jurídica y la continuidad institucional.

Debe trabajarse en definir y continuar, como en el caso de Costa Rica, una política nacional para la protección del medio ambiente y la promoción del desarrollo sostenible, en la que pueda sustentarse la política legislativa que sería apropiada en materia de instrumentos jurídicos para la aplicación de esa política nacional. Deben apoyarse los esfuerzos en ese sentido, para que los mismos culminen en la formulación de una política nacional dotada de la claridad, precisión y congruencia necesarias para orientar las actividades de los poderes públicos y, entre otras cosas, para desarrollar una política legislativa adecuada.

Las deficiencias en materia de capacidad institucional constituyen un problema estructural que es consecuencia de la falta de desarrollo. Se deben investigar alternativas que promuevan el desarrollo sostenible aplicando instrumentos innovadores y creativos en contextos institucionales débiles. La participación de los diferentes sectores y partes interesadas de la sociedad civil facilitan el estudio de nuevas alternativas de desarrollo.

Es necesario revisar, actualizar y priorizar el conjunto de normas ambientales con el propósito de adecuarlas a las prioridades establecidas en los principales acuerdos comerciales y ambientales ratificados por las instituciones y en función de las estrategias económicas de cada país.

4.3 Vínculos con el desarrollo de capacidad

Existe la necesidad de capacitar los recursos humanos por medio de procesos y sistemas de personal y el fortalecimiento de las organizaciones. Los proveedores y beneficiarios de los servicios de capacitación institucional deben revisar los actuales mecanismos de fortalecimiento de la capacidad institucional y trabajar conjuntamente en el diseño e implementación de procedimientos más efectivos que identifiquen necesidades de capacitación y establezcan programas acordes.

La capacidad institucional es clave para el diseño y la implementación integrada de políticas económicas que fomenten el desarrollo sostenible. Los gobiernos y los demás actores de la región han reconocido que es posible mejorar la capacidad institucional en este campo. Por lo tanto, es necesario maximizar los procesos que ya existen en esta área, focalizándolos en el personal técnico y de carrera administrativa que exista para lograr cierta continuidad.

4.4 Participación del sector privado

Los resultados de las evaluaciones indican que, en términos generales, la región no cuenta con un mecanismo establecido que incluya la participación formal del sector privado en el proceso de elaboración de políticas económicas, excepto en algunos casos donde la participación del sector privado ha sido a través de canales informales.

Es necesario realizar cambios en el enfoque y las estrategias de las políticas de los gobiernos para lograr una interacción con el sector privado, y juntos promover una cultura de calidad ambiental en la sociedad. Esto se puede lograr por medio de una mejor articulación y comunicación entre los diferentes actores encargados de las políticas económicas y de comercio, y en las áreas relacionadas con la planificación ambiental.

El sector privado necesita tener acceso a información ambiental de buena calidad y actualizada, así como también a tecnología que promueva las exportaciones y apoye a los nuevos productos y mercados, lo cual ayudará a mejorar la conciencia ambiental.

De acuerdo al sector privado, el gobierno debería enfocarse en el fortalecimiento institucional, transparencia fiscal, incentivos al sector productivo, mejoría de la infraestructura y servicios comerciales como áreas de acción prioritarias.

Es necesario garantizar y aumentar la participación del sector privado durante el proceso de creación de leyes y de elaboración de programas de desarrollo. Coordinar con representantes del gobierno los esfuerzos ambientales, promover el diálogo con el sector público y otros actores para el manejo de temas de comercio y ambiente en conformidad con el apoyo ambiental.

Se debe establecer un proceso permanente de consultoría con el sector privado durante las negociaciones internacionales de comercio y apoyar al sector para que pueda aprovechar las oportunidades ofrecidas por los mercados internacionales. Además, es necesario evaluar y dar seguimiento a las peticiones del sector privado en conformidad a los compromisos y mecanismos internacionales.

La mejora de las condiciones ambientales de los procesos de producción, no deberían basarse en las condiciones establecidas por los socios comerciales, sino que deberían ser decisiones tomadas por los propios productores. Una buena gestión ambiental es crucial para el desarrollo sostenible de un país. Esto incluye una buena gestión del sector público y una actitud responsable del sector privado, por lo que el mismo debería cambiar su posición de reactiva a proactiva.

4.5 Conclusiones y seguimiento

La dinámica económica mundial ha llevado a los países, tanto desarrollados como en desarrollo, a negociar acuerdos de libre comercio con sus principales socios comerciales. Los países de América Latina no han estado exentos de esta dinámica, sino que han sido partícipes activos del proceso.

Los procesos de negociación comercial desarrollados en la región con países como Canadá, Estados Unidos, tienen necesariamente implicaciones tanto en los esquemas productivos presentes en la región así como en las problemáticas ambientales de cada país. Esta relación ha sido reconocida a través de la introducción del tema dentro de los acuerdos comerciales que se promueven.

Existe suma controversia y diversidad de opinión en cuanto a las ventajas y desventajas de incorporar las cuestiones ambientales a las agendas de negociación comercial internacional. Por un lado existe el legítimo temor de algunos sectores de la sociedad civil, y en particular las organizaciones no gubernamentales ambientalistas, de que la apertura económica y la liberalización del comercio, traiga aparejada efectos sociales y ambientales negativos, particularmente para las naciones menos desarrolladas del mundo. Estas consecuencias negativas opacarían cualquier beneficio potencial que pudiese generar la liberalización del comercio. Por otro lado, está la postura, igualmente comprensible, de evitar la incorporación en un mismo plano de importancia, de los aspectos ambientales a la agenda de negociaciones comerciales, con el fin de evitar que estos constituyan el sustento teórico para la convalidación de sofisticadas barreras no arancelarias erigidas en el nombre del desarrollo sostenible.

Visto desde la óptica de los países menos desarrollados de la región, la adopción de exigencias ambientales estrictas provenientes de otros países implica un esfuerzo institucional casi imposible en el contexto económico actual y en el futuro cercano, en especial si no hay perspectivas de un crecimiento económico sostenido, con la posibilidad de implementar políticas

activas de fomento, tratamientos impositivos diferenciados y financiamiento con créditos más blandos que las existentes en el mercado.

No se puede desconocer la creciente tendencia internacional a plantear las cuestiones ambientales en términos ligados al desarrollo económico y a las relaciones comerciales internacionales. Una buena gestión ambiental representa una mejora en la eficiencia de la ecuación económica, más allá de cualquier aspecto ligado a la apertura comercial. En este sentido una agenda complementaria es imprescindible. Dicha agenda debe estar basada en una política macro de sostenibilidad y abordar aspectos fundamentales como las limitaciones de información que han sido mencionados, la necesidad de información ex-ante a las decisiones a través de instrumentos como las evaluaciones, la participación pública, el diseño e implementación de marcos legales e institucionales apropiados y finalmente el fortalecimiento institucional.