

Chile y el medio ambiente: notas en los ámbitos interno e internacional*

Andrea Lucas Garín

Desde el inicio de 1990, Chile ha profundizado las reformas económicas en el campo del libre comercio, por tres vías principales: multilateral, regional y bilateral. El artículo comienza con un análisis del ámbito interno en cuanto a las políticas institucionales y legislativas ambientales aplicadas en Chile y sus proyecciones, para abordar la perspectiva regional, representada por Mercosur y ALCA; y luego revisar los acuerdos bilaterales suscriptos por Chile con componentes ambientales más relevantes, esto es el Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea y dos Tratados de Libre Comercio: Chile-Canadá y Chile-Estados Unidos. Las conclusiones destacan que una mayor conciencia sobre la protección ambiental conllevará una más seria postura de Chile a nivel externo e interno.

1. INTRODUCCIÓN

Desde 1990 la República de Chile ha profundizado las reformas económicas iniciadas por el gobierno militar en el campo del libre comercio, principalmente mediante la adopción de acuerdos comerciales por las vías multi-lateral, regional y bilate-

ral. La última categoría se encuentra representada por los tratados de libre comercio (TLC). En el nivel multilateral, Chile continúa presente en el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), y ahora en la Organización Mundial de Comercio (OMC). En el ámbito regional, se ha asociado a Mercado Común del Sur (Mercosur) e

* Este artículo es parte de la tesis “*Environmental safeguards in trade agreements: the Chilean experience*” presentada por la autora en el Magíster en Derecho Internacional, Inversiones y Comercio, de la Universidad de Heidelberg y la Universidad de Chile, aprobada en Heidelberg, Alemania el 21/03/2005.

integra la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI), la Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC), así como el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

Hasta ahora, Chile ha firmado siete TLC con Canadá, México, la Unión Europea, Centroamérica, Corea, Estados Unidos de América y la Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA). Dos de ellos tienen cláusulas ambientales específicas: Chile-Canadá y Chile-Estados Unidos. Estos acuerdos tienen consecuencias para Chile en el ámbito internacional y, obviamente, a nivel interno.

Para lograr la inserción en la economía internacional se aplicó una estrategia de ampliación y diversificación de las exportaciones.

A continuación, se efectuará una caracterización comercial y política de Chile, necesaria para asumir el análisis de las políticas institucionales y legislativas ambientales y sus proyecciones. Posteriormente, se abordará el estado de dos procesos regionales en que participa Chile, esto es Mercosur y ALCA, para, finalmente revisar brevemente los acuerdos bilaterales

suscriptos por Chile que tienen componentes ambientales más relevantes.

2. EL ÁMBITO INTERNO

2.1. *El panorama comercial*

2.1.1. *Circunstancias previas*

La inserción chilena en la economía internacional comenzó con el régimen militar, a fines de 1973. El instrumento principal para lograr este objetivo fue una política de apertura comercial con expansión y diversificación de las exportaciones y de sus mercados¹. Dicha apertura unilateral, junto con la drástica reducción de la estructura arancelaria, enfrentó a la industria doméstica en un proceso de competitividad internacional con muchos sacrificios, en especial en el área social².

En el período anterior al gobierno militar, Chile suscribió acuerdos comerciales bilaterales y de pago con sus vecinos latinoamericanos, en aquellos años de integración, que contemplaban la ampliación de los mercados regionales y la elaboración de una estrategia común de industrialización³. En 1960, Chile había suscripto el Tratado de Montevideo, creador de la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), sustituida pos-

¹ Ver Sáez, Sebastián, «La economía política del NAFTA y de otros acuerdos comerciales: una visión desde el gobierno de Chile», en *Chile ante el NAFTA y otros acuerdos comerciales*, Figueroa y Schaper (eds.), Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1994, pp. 3-10, en la 3. En realidad esta política se ha aplicado a partir de 1976.

² Estos sacrificios son expuestos por Larraín Sara, «Funcionalidad o disfuncionalidad de la inserción global con el desarrollo sustentable», *Revista Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N° 2-3-4/2002, pp. 20-24, p. 22 y ss.

³ Se sigue a Adriana Dreyzin de Klor, «El Mercosur. Generador de una nueva fuente de derecho internacional privado», Buenos Aires, Ed. Zavalía, 1997, pp. 30/31.

teriormente por la ALADI provista de mejores mecanismos para profundizar la integración regional⁴. En ese marco, Chile suscribió acuerdos con casi todos los miembros de la ALADI, algunos de ellos de complementación económica, y otros de alcance parcial. Asimismo, en 1969 Chile había firmado el Acuerdo de Cartagena e integrado el Pacto Andino (ahora Comunidad Andina), pero se retiró en 1976.

2.1.2. La situación desde 1990

En 1990, con el gobierno democrático⁵, el proceso continuó con más reducciones de tarifas⁶ y una clara estrategia de negociar acuerdos bilaterales y mantener una presencia activa en foros multilaterales.

En la escena multilateral, como país pequeño de economía abierta y limitada capacidad de influir en estos procesos, Chile siempre ha estado a favor de la liberalización comercial. Por esta razón, el nuevo gobierno democrático adoptó una política complementaria al sistema del GATT, mediante la utilización de acuerdos comerciales.

Respecto de América Latina, en 1990

y 1991 Chile suscribió Acuerdos de Complementación Económica (ACE), con Argentina, Colombia, México y Venezuela y posteriormente con otros países, a fin de mejorar su balanza comercial en la región. Asimismo, negoció su incorporación al Mercosur.

El país siempre ha estado a favor de la liberalización comercial.

La proliferación de TLC negociados y firmados por Chile se inició con Canadá y continuó con México, Unión Europea, Centro América, Corea, Estados Unidos de América y la EFTA. Debe señalarse que aunque en general el enfoque de los acuerdos es individualmente similar, no abarcan un conjunto cerrado de sectores.

Al negociar estos acuerdos, Chile ha demostrado su interés en incorporar los temas ambientales como forma de prevenir decisiones unilaterales y aclarar las relaciones con sus socios comerciales. También han contribuido a ello otros factores, como el consenso interno en favor de la inclusión de estos temas y la falta de oposición de grupos ambientalistas.

⁴ La ALADI fue creada en Montevideo en 1980. Para analizar la postura chilena, ver Jara, Alejandro. «Aspectos institucionales y económicos en las negociaciones comerciales de Chile», en *Las Américas sin barreras. Negociaciones comerciales de acceso a mercado en los años noventa*, Estevadeordal y Robert (eds.), Washington D.C., Banco Interamericano de Desarrollo, 2001, pp. 187 y ss.

⁵ Para Andrea Butelmann y Alicia Forman, en el caso de Chile hubo dos factores importantes: uno fue la transición democrática pacífica, y el otro, que América Latina estaba abandonando el modelo de crecimiento interno y estaba buscando incrementar las relaciones comerciales en la región. Véase «Hacia un acuerdo de libre comercio entre Chile y Estados Unidos», Santiago, Chile, FLACSO-CIEPLAN, Nro. 3, Febrero 1992, p. 10.

⁶ Ver Kuwayama, Mikio, «The comprehensiveness of Chilean Free Trade Agreements», en *Whither free trade agreements. Proliferation, evaluation and multilateralization*, Jiro Okamoto (Ed.), Japón Institute of Developing Economies (IDE), JETRO, Series N° 2, 2003, p. 184.

La posición de Chile que venimos describiendo ha provocado una expansión sin precedentes del sector exportador. A manera de ejemplo, cabe mencionar que la exportación se triplicó en relación con el Producto Interno Bruto (PIB); el fuerte incremento de la apertura y valor de los productos, la diversificación de los mercados y productos, el incremento del número de exportadores⁷.

En las últimas décadas ha variado mucho el régimen aplicable a las inversiones externas.

En las últimas décadas el régimen de inversiones externas ha experimentado muchos cambios y su volumen ha mejorado espectacularmente desde 1990. El régimen de inversiones extranjeras aplicable en Chile tiene dos alternativas: los contratos de inversiones extranjeras (Decreto N° 600) y las normas del Banco Central⁸.

Chile es uno de los destinos más importantes de Inversión Extranjera Directa (IED) en América Latina, la que se triplicó

entre 1980 y 1990 e igualmente en el período 1996-1998⁹. En definitiva, el libre comercio ha liderado la expansión exportadora y la diversificación de productos y destinos, elevando sustancialmente la apertura del país y su transformación en una de las economías más abiertas de América Latina y del mundo.

La aplicación por Chile del concepto de 'regionalismo abierto'¹⁰ ha realizado los beneficios de la liberalización regional, sin hacer peligrar la vitalidad sostenida del sistema multilateral. Los acuerdos no podían crear barreras adicionales al comercio con terceros países.

2.2. Breve reseña del perfil ambiental chileno

2.2.1. Cuestiones relevantes de las políticas ambientales chilenas

Por la década de 1970, la protección de los recursos naturales solo se relacionaba con la noción de propiedad y su desarrollo era bastante pobre¹¹. Antes de 1990, Chile no tenía una política ambiental, aun-

⁷ Para detalles sobre las exportaciones y sus sectores, ver Silva, Verónica, *Estrategia y agenda comercial chilena en los años noventa*, CEPAL, Serie Comercio Internacional, Santiago, junio 2001, Capítulos I y III.

⁸ Ver Mayorga L., Roberto y Luis Montt D., *Inversión extranjera en Chile*, 2ª ed. actualizada, Santiago, Editorial Jurídica Conosur, 1993.

⁹ Las inversiones extranjeras han incrementado el Producto Interno Bruto hasta llegar a 15% en 1999, ver Silva, Verónica, *op. cit.*, nota 8, pp. 17/19.

¹⁰ Cfr. Assael, Héctor, «La economía política del NAFTA y de otros acuerdos comerciales: la integración económica en el contexto latinoamericano», en *Chile ante el NAFTA y otros acuerdos comerciales*, Figueroa y Schaper eds., Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1994, pp. 37/42.

¹¹ Siguiendo a Cordero Vega, Luis Alberto, *Institucionalidad ambiental en el Derecho Chileno*, Santiago, Editorial Jurídica Conosur, 1996, p. 29.

que la Constitución de 1980 incluía cláusulas que aludían directamente al derecho a vivir en un medio ambiente libre de contaminación (Art. 19, N° 8); desde los años setenta había políticas sectoriales.

La legislación utilizaba un enfoque sanitario con el fin de proteger la salud pública.

Al momento en que inspirados movimientos en favor de la concientización ambiental se reunían en países desarrollados, especialmente luego de la Segunda Guerra Mundial, y en que el aumento de la industrialización contribuyó al incremento de la contaminación, en Chile se creaban las bases para algunos sectores, como el área forestal, pero en ningún caso se adoptó un concepto ambiental integral. Existían diversas competencias relacionadas con la preservación del medio ambiente distribuidas en oficinas públicas. Otra característica de la legislación de esos años era el enfoque sanitario, como modalidad de protección de la salud pública¹².

Los años noventa se iniciaron con la firme presencia del ambiente en la agen-

da internacional. En Chile se produjo una expansión del proceso de apoyo público a esta temática, que condujo a la propagación de leyes ambientales y a la institucionalización de la Comisión Nacional del Medio Ambiente en 1990¹³.

La ley ambiental más importante es la Ley de Bases Generales del Ambiente N° 19.300, promulgada en 1994 y todavía en vigencia. En ella se le otorga status legislativo a la creada Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), encargada de coordinar y manejar el ambiente. Esta ley asegura con nuevas herramientas de manejo ambiental, el control, la supervisión, la sanción y, específicamente, el sistema de impacto ambiental¹⁴. Se trata de un proceso administrativo instruido por CONAMA, antes de la ejecución de los proyectos, para determinar si los proyectos o actividades presentados por el inversor pueden tener consecuencias ambientales. La Ley contempla dos tipos de planes, de prevención y de descontaminación. Hasta ahora, ha prevalecido el sistema de sanciones en la protección administrativa del medio ambiente, al que se le han adicionado principios de responsabilidad civil¹⁵.

¹² Ver Castillo Sánchez, Marcelo, *Régimen Jurídico de la Protección del Medio Ambiente*, Organización Panamericana de la Salud/Organización Mundial del Comercio, Chile, 1994, p. 52.

¹³ El Decreto Supremo DS /00240/BN/1990 creó la Comisión Nacional del Medio Ambiente (CONAMA), ratificada por la Ley de Bases N° 19.300 (1994).

¹⁴ Egaña Baraona ilustra sobre la cantidad de proyectos sometidos al sistema de impacto ambiental, durante el período 1994 a 1999: 1314 proyectos en Chile. «La política ambiental del gobierno: antecedentes y desafíos», Santiago, *Política y Estrategia*, N° 78, Academia Nacional de Estudios Políticos y Estratégicos, mayo-agosto 1999, p. 55.

¹⁵ Un buen artículo sobre la responsabilidad civil en las leyes ambientales puede leerse en Barros Bourie Enrique, “Responsabilidad civil en material del Medio Ambiente”, en *Derecho del Medio Ambiente*, Congreso Internacional, Fundación Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Editorial Jurídica Conosur, 1998, pp. 47-65.

En 1998, la CONAMA inició un programa de armonización y sistematización de las normas ambientales, procurando su modernización¹⁶. Se cuenta con un documento disponible desde el año 2003 y que se refiere a las condiciones de la legislación dictado a partir de la Ley de Bases N° 19.300, bajo la modalidad de decretos supremos¹⁷. Dentro de su ámbito, se creó el Consejo de Desarrollo Sustentable, que procura cumplir los objetivos de la Cumbre de la Tierra, de 1992¹⁸.

No se han adoptado las medidas necesarias para adecuarse a los compromisos contraídos mediante tratados internacionales.

Si bien Chile ha estado desarrollando un catálogo de normas ambientales, pareciera que no ha dado aún los pasos apropiados para adecuarse a los compromisos internacionales contraídos en virtud de diversos tratados. Chile está obligado a mejorar su cumplimiento. Otros requisitos exigen aplicar reglas jurídicas, técnicas, financieras, etc.

En el campo internacional, Chile ha tenido una participación dinámica en fo-

ros ambientales y ha ratificado los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA) más relevantes. Algunos de los AMUMA ratificados incluyen cláusulas comerciales con importante efectos económicos¹⁹. Sin embargo, el país está retrasado en su implementación interna. Es indispensable aplicar políticas ambientales que estén de acuerdo con los compromisos internacionales, los que generan muchas obligaciones a nivel interno, que están pendientes.

Varios AMUMA obligan a los Estados a adoptar las medidas legislativas y administrativas internas necesarias para su aplicación efectiva. Estas obligaciones son relevantes para cumplir y reforzar estos instrumentos internacionales, y para establecer un monitoreo efectivo de las actividades al interior del Estado²⁰.

Cabe señalar que en 1992 se suscribió un interesante tratado sobre medio ambiente entre Chile y la vecina República Argentina, concebido a raíz de la preocupación de ambos Estados por el severo deterioro del medio ambiente en el mundo y la necesidad de armonizar la utilización de los recursos naturales compartidos con la protección del medio ambiente. La Cordillera de los Andes y sus casi

¹⁶ El programa comenzó en 1998 y la CONAMA publicó un documento en el año 2001. La investigación se encomendó a la Universidad Diego Portales.

¹⁷ Se puede ver en CONAMA, «Nuevo compendio de normas ambientales dictadas bajo la Ley de Bases del Medio Ambiente N° 19.300», <http://www.conama.cl/portal/1255/articles-29332_texto_comp_normas.pdf, 30/07/2005>.

¹⁸ Decreto Supremo N° 90 (24/10/ 1998).

¹⁹ La CITES es el ejemplo clásico.

²⁰ Cfr. con la opinión de Gonzalo Biggs, “El Derecho Internacional del Medio Ambiente y su impacto en el Derecho Chileno”, en *Derecho del Medio Ambiente*, Congreso Internacional, Fundación Facultad de Derecho, Universidad de Chile, Santiago, Editorial Jurídica Conosur, 1998, pp. 434-435.

cinco mil kilómetros de longitud son motivo suficiente para crear instituciones de carácter binacional destinadas a aplicar medidas de preservación.

En el escenario GATT/OMC, el gobierno chileno ha contribuido activamente a las negociaciones de la Ronda Uruguay y de la Ronda de Doha, al igual que en el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA)²¹. La postura respecto de esta organización ha sido de continuo apoyo, pero siempre teniendo muy presentes los intereses chilenos²².

Se han desarrollado normas y guías relativas al eco-etiquetado y a sistemas de gestión ambiental.

El país participa con su Instituto Nacional de Normalización (INN) en la proyección de las normas ambientales de la Organización Internacional de Normalización (ISO). Esta organización no gubernamental colabora en la normalización de actividades para facilitar el intercambio de bienes y servicios. En los años pasados, la organización ha desarrollado un grupo de normas y guías relativas al eco-etiquetado y a sistemas de manejo ambiental, a cargo del Comité técnico de gestión am-

biental conocido como “TC207”. Son las llamadas ISO 14.000 y puede ser utilizado para organización y productos.

Chile ha tenido una activa membresía en la ISO y las ISO/TC207, y desde 1994 tiene derecho a voto. El INN chileno formula reglas para el país basados en las normas ISO, tras su discusión e incorporación como normas nacionales. Los sectores público y privado junto con el mundo académico, participan en la discusión interna; dicha participación es liderada por los sectores minero y forestal. En Chile se han homologado una serie de normas ISO²³, pero muchas de ellas aún no son obligatorias. Asimismo, el INN cuenta con un registro nacional al que puedan acceder las empresas para obtener información de organismos y asesores acreditados por el INN para certificar las ISO 9.000 y las ISO 14.000²⁴.

La posición del sector de negocios respecto de la certificación de calidad en Chile ha sido bastante cautelosa, como manera de responder a los requerimientos de los mercados exportadores y no como medio de someterse voluntariamente a estos estándares de calidad. En 1997, solo había cuatro empresas certificadas por las ISO 14.000; en 2001 su número se elevó a 11.

La lenta implementación de la certificación en Chile²⁵ se agrava si se conside-

²¹ El Chileno Alejandro Jara fue su coordinador del 2000 al 2002.

²² Ver CONAMA –Unidad Ambiental–, «Comercio internacional y medio ambiente. Contexto normativo e institucional», *Documento de trabajo N° 5*, Serie Economía Ambiental, Chile, 1998, pp. 11-12.

²³ CONAMA informó que en 1997 las siguientes reglas ISO fueron homologadas: ISO 14001, ISO 14004, ISO 14010, ISO 14011 e ISO 14012.

²⁴ Ver INN website <<http://www.inn.cl/index.html>>.

²⁵ Una visión comparada de los otros miembros de la región, en Blanco, Hernán y Borregaard, Nicola (eds.), *Mercosur y medio ambiente*, CIPMA. Santiago de Chile, 1998, p. 188. De la lectura surge que Chile es de lo más retrasados en la certificación.

ra la actual tendencia a incorporar a la clásica concepción de las ISO 9.000 y 14.000²⁶, la responsabilidad social empresarial.

La industria es hoy más contaminante que antes de la liberalización de la economía.

2.2.2. *Algunas proyecciones*

Como resultado de la situación descrita hasta ahora, cerca del 90% de las exportaciones chilenas procede de recursos naturales primarios provenientes de la agricultura, la industria maderera, la pesca y el sector minero²⁷. Esto ha generado la presunción de que existe mayor presión sobre el ecosistema natural y de que actualmente el desarrollo industrial es más contaminante que antes del proceso de liberalización de la economía. Además, la presión internacional sobre el comercio usualmente tiene lugar sobre los productos que van directamente al consumidor final y es mayor si proviene de recursos naturales no renovables (frutas, salmón, papel, madera, etc.).

Debe señalarse que hay algunos estudios sobre los efectos de la liberalización comercial en el medio ambiente, la mayoría de ellos realizados por el sector privado²⁸. Como factor productivo, las inversiones influyen en la sustentabilidad, pero el gobierno chileno no ha realizado los estudios necesarios para evaluar su impacto.

De todas maneras, los compromisos asumidos necesitan un cumplimiento coherente y sólido a nivel interno, mediante una clara política que relacione el medio ambiente y el comercio. Chile requiere pasar de la reacción a la acción, ya que al parecer todas las leyes y reglamentos ambientales son de carácter reactivo. La política de prevención y promoción de la calidad ambiental ha recibido muy poca atención.

En este contexto, desde el punto de vista ambiental, Chile como país de fronteras abiertas puede convertirse en 'paraíso de contaminación', si no cuenta con las instituciones, inversiones y sistemas requeridos para enfrentar estos desafíos.

Aunque es difícil evaluar los impactos ambientales de los acuerdos comerciales suscritos hasta la fecha, sí es posible identificar impactos relevantes y defi-

²⁶ Para estudiar el tema sobre un sector específico como los minerales, ver Santa Ana L. María Soledad y Sergio Vives P., «Tendencias regulatorias ambientales internacionales que afectan a la industria del cobre», en el punto 2.4. <http://www.cochilco.cl/productos/mercado_inter/tendencias_regulatorias.pdf, 30/07/2005>.

²⁷ Figueroa, Eugenio B. lo explica en «La política comercial de Chile en el futuro: un análisis desde una perspectiva ambiental» en *Chile ante el NAFTA y otros acuerdos comerciales*, Figueroa y Schaper (eds.), Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1994, 53-68, p. 55.

²⁸ Se pueden mencionar los estudios de CIPMA, «Impactos ambientales de la liberalización del comercio: un análisis de sectores exportadores seleccionados» (1998-2000), TERRAM (2001) y CEPAL (2000).

nir algunas acciones preventivas y mitigantes. Esto podría ser una práctica en Chile.

La probabilidad del llamado 'efecto California' podría convertirse en un hecho; este efecto consiste en el mejoramiento de los estándares ambientales en países con bajos estándares cuando se produce la apertura de sus mercados.

Hay sectores que tienen gran interés en la regulación ambiental.

Es posible advertir que en Chile existen algunos sectores, como la industria minera, que tienen fuerte interés por una clara regulación ambiental²⁹. La regulación necesita ser razonable y gradual debido a las grandes inversiones necesarias para avanzar en materia de producción limpia. Regulaciones ambientales estrictas pueden promover el aumento de la producción por el uso de tecnologías nuevas. Y entre otros efectos, ellas también permitirán acceder a mercados más demandantes o eludir barreras comerciales basadas en altos estándares ambientales.

De la misma manera, la introducción de producción limpia puede mejorar la imagen externa de Chile, como ocurrió en estos últimos años con este proceso de apertura de fronteras al libre comercio. Además, puede ser una buena oportuni-

dad para que comiencen a asumirse los costos requeridos por estas modificaciones de la industria, provocando además la fabricación de productos con valor agregado.

Respecto a las reglas ISO, el registro de las empresas certificadas bajo las ISO 14.000 es muy reducido y es evidente que debe avanzarse en las certificaciones bajo estándares internacionales. Las certificaciones deben ser motivadas por el gobierno.

Es preciso que aumente la participación de Chile en las discusiones de las normas ISO y que ella no sea liderada por los sectores forestal y minero como en el pasado. En el futuro, otros segmentos productivos deben participar en las discusiones y negociaciones para la elaboración de nuevas normas.

Sin perjuicio de esto, se recomienda que Chile implemente un sistema nacional de certificación ambiental. Las ventajas de este sistema para el consumidor interno resultan más que evidentes. El ecotiquetado debe usarse como incentivo económico para que los productores adopten una producción limpia. Años atrás, la CONAMA había mencionado que estaba trabajando en un sistema nacional de certificación ambiental, pero hasta ahora no se encuentra en vigencia.

Asimismo, la CONAMA ha destacado que no existe la tradición de informar al consumidor sobre las características de

²⁹ Claudio Huepe M. observa que las inversiones extranjeras que vinieron a Chile con grandes proyectos mineros incluían el manejo del medio ambiente aunque no era requerido legalmente. Para más detalles ver «Los impactos del comercio internacional sobre el medio ambiente y la economía en Chile: una visión desde el sector minero», en *Chile ante el NAFTA y otros acuerdos comerciales*, Figueroa y Schaper (eds.), Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1994, 151-156, pp. 153 y ss.

los productos³⁰. La Ley N° 19.496 regula los derechos de los consumidores, y procura crear las condiciones para que el consumidor nacional pueda contar con más información y reglas claras de compra. Pero la experiencia hasta la fecha demuestra que en Chile hay mucho que hacer aún en este aspecto.

Al parecer, no se ha resuelto el problema de la dispersión de la legislación ambiental.

En términos de legislación, el enorme impacto del desarrollo empresarial es una razón relevante para insistir en su modernización. Un problema que se advierte en Chile es la dispersión de la legislación ambiental, señalada ya varios años atrás³¹, y que pareciera no haberse resuelto pese a los esfuerzos mencionados de la CONAMA. Otro punto remarcable es que la Ley de Bases Generales del Medio Ambiente N° 19.300 fue promulgada en 1994; más de diez años de aplicación en un cambiante campo como el medio ambiente nos en-

seña la necesidad de introducirse modificaciones. No se cuenta aún con un proyecto legislativo oficial en el Congreso Nacional³².

Respecto del contenido de la legislación ambiental, Gómez-Lobo³³ indica que no hay de un criterio claro que guíe a las autoridades en la determinación de un adecuado nivel para dictar normas secundarias. Esto es algo que la nueva ley ambiental general debe contemplar. De la misma manera, la participación pública debe incrementarse en el nuevo proyecto con renovados mecanismos.

En cuanto a los aspectos institucionales, para Ardilla³⁴ el proceso de liberalización del comercio internacional debe conducir a la mejora de las instituciones ambientales de los países, esto debido al incremento de la producción contaminante y al dinero necesario para cubrir el costo de limpiar la producción. El gobierno de Chile debe realizar algunos ajustes administrativos para la modernización de la CONAMA y del resto de las dependencias y estructuras administrativas, de modo de mejorar la ordenación ambiental. Para

³⁰ CONAMA, *op. cit.* nota 23, pág. 64/65.

³¹ En 1993 se reportó que en Chile existían más de 780 leyes sectoriales referidas al medio ambiente, sin una visión general de la temática. Orrego Vicuña, Francisco; O'Shea Lecaros, Luz, «Medio ambiente y economías exportadoras. Con particular referencia al Caso de Chile y la negociación de un Acuerdo de libre comercio con los Estados Unidos», Seminario Internacional, Consejo Chileno de Relaciones Internacionales e Instituto de Estudios Internacionales, Universidad de Chile, Serie de Informes, 1993, p. 10.

³² Sin embargo, en el portal web de la CONAMA figura un estudio preliminar sobre la modificación legislativa de la Ley N° 19300. <<http://www.conama.cl/portal/1255/article-28697.html>, 17/07/2005>.

³³ “¿Qué significa tener ‘normas’ ambientales para un país de U\$S 5.000 per cápita?”, Revista *Ambiente y Desarrollo*, Vol. XVIII, N° 2-3-4/2002, pp. 38-42, p. 41.

³⁴ «Comercio internacional y medio ambiente: teoría económica y experiencia empírica», en *Chile ante el NAFTA y otros acuerdos comerciales*, Figueroa y Schaper (eds.), Santiago, Departamento de Economía, Universidad de Chile, 1994, pp. 69-79, p. 72.

continuar la política de apertura comercial es indispensable reforzar la institución a cargo de la protección ambiental.

Los esfuerzos económicos deben tener adecuada recepción en los tribunales.

Obviamente, pareciera que el éxito de las transformaciones comerciales y ambientales que Chile se ha autoimpuesto depende en parte del apoyo del ámbito judicial. Esto significa que los esfuerzos económicos requieren tener una apropiada recepción en los tribunales. En este campo, la necesidad de cambios es evidente como un modo de brindar al sistema mayor seguridad y transparencia³⁵.

Nueva legislación³⁶ y regulaciones administrativas exigen cambios en la cultura legal y en la práctica de la jurisprudencia. A menos que ello ocurra, la posibilidad de quiebre entre los compromisos externos y la realidad interna se convertirá en problema insoluble.

3. EL ÁMBITO INTERNACIONAL

3.1. La perspectiva regional

Al inicio de los noventa, la tendencia universal era crear nuevos espacios geográficos con una clara definición en favor de la unificación de intereses y de sus operaciones³⁷. La consolidación de la integración europea con el Tratado de Maastricht marcó un hito en este campo.

Al mismo tiempo, en el continente americano los gobiernos aceleraban la adecuación de la región al nuevo escenario internacional, con una alianza que garantizaba la supervivencia en un mercado global. El modelo de integración comenzó con una apertura 'hacia fuera'. Apertura a inversiones extranjeras como una fuente de capital y de tecnología y de colocación de exportaciones.

Las zonas integradas más relevantes de la región³⁸ son la Comunidad Andina de Naciones (CAN)³⁹, el SICA (Sistema de la Integración Centroamericana)⁴⁰ y la Comunidad del Caribe (CARICOM). El

³⁵ En palabras de Elina Mereminskaya, quien aborda la contribución del ámbito judicial a los proyectos de inserción económica internacional seguidos por Chile, «Los cambios en la jurisprudencia chilena ante los nuevos vínculos comerciales con Estados Unidos y Europa», *Persona y Sociedad*, Vol. XVIII, N° 2/2004, Santiago, Universidad Alberto Hurtado, pp.173-190, pp. 174/175.

³⁶ Como un hecho reciente, la Ley de Arbitraje Comercial Internacional de Chile N° 19.971, es un nuevo texto legal que requiere una interpretación adecuada por parte de los tribunales chilenos, Publicada en el Diario Oficial el 29/09/2004.

³⁷ Cfr. Adriana Dreyzin de Klor, *op. cit. ut-supra* nota 4, p. 49.

³⁸ Ver Lazo Grande, Pablo, «El ALCA y las normas laborales», *Estudios sobre el ALCA*, N° 10, Santiago, Friedrich Ebert Stiftung, abril 2003, p. 2.

³⁹ Debe mencionarse que los países andinos suscribieron el Pacto Andino en 1969, lo que también hizo Chile, pero se retiró en 1976. Los países andinos firmaron en 1996 y 1997 los Protocolos de Trujillo y Sucre que introdujeron importantes modificaciones a los aspectos institucionales y que incluso modificaron el nombre a Comunidad Andina de Naciones (CAN).

⁴⁰ Debe remarcarse que antes del SICA (que comenzó en 1993) Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua integraron el Mercado Común Centro Americano (el tratado se firmó el 13/12/1960) y se cambió al SICA con la integración de Panamá.

Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), establecido primero entre Canadá y Estados Unidos (1989), con la incorporación de México en 1994 es un antecedente inevitable, ya que es el modelo utilizado para los Tratados de Libre Comercio (TLC) suscriptos por Chile en los últimos años.

En la región, los debates respecto del modelo de integración han formado parte de las relaciones entre los Estados y la historia de los fracasos en este campo inspiró la creación del Mercado Común del Sur (Mercosur) orientado a la búsqueda de solidaridad y de un desarrollo sostenible. Luego, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) emerge con sus altibajos como un proceso de constantes esfuerzos por integrar la región.

A continuación se examinará brevemente la postura chilena ante estos dos últimos procesos de integración, en cuanto a las aproximaciones ambientales que ambos proyectos de integración están asumiendo y sus derivaciones.

3.1.1. Mercosur y ALCA

En estos dos procesos de integración Chile participa en variados niveles, en Mercosur con status de miembro asociado, y en ALCA con una activa postura de apoyo a su difícil proceso de negociaciones.

En el caso del Mercosur, la proximidad física y las derivaciones estratégicas de sus relaciones con mercados externos son factores suficientes para que Chile continúe su integración con este bloque

regional. No está claro si en el futuro se llegará a una incorporación total de Chile, pero es probable que se produzca alguna profundización de las relaciones asociativas, en temas específicos, como medio ambiente, donde una postura proactiva de los miembros de Mercosur es aconsejable.

Los miembros del Mercosur deberían adoptar una postura proactiva en materia de medio ambiente.

Respecto del ALCA, las asimetrías de los Estados que convergen en el continente requiere de un progreso en las negociaciones no solo en aspectos comerciales o económicos, sino en el avance hacia visiones integrales, en las que ciertamente debe estar presente el medio ambiente.

Al final, el desarrollo sustentable es posible con el apoyo y la coordinación entre los Estados. Para América, será posible avanzar en ello si la discusión toma parte en el actual proceso de integración hemisférica. Por otro lado, para Chile en particular, los procesos regionales son una buena oportunidad de abandonar el fantasma de medidas unilaterales en el ámbito ambiental, con efectos en las relaciones comerciales.

3.2. Los acuerdos bilaterales

Dentro del catálogo de acuerdos comerciales celebrados por Chile en los últimos años, existen algunos acuerdos bilaterales que tienen componentes ambien-

tales. En general, estos acuerdos pueden tener dos orientaciones: algunos son los llamados ‘*bottom up*’, que regulan en detalle las obligaciones y compromisos de cada parte; y los segundos son los ‘*top down*’⁴¹, que contemplan sistemas globales de compromisos para las partes. En la primera categoría se ubican los TLC de Chile con Canadá y con Estados Unidos y en el segundo grupo encontramos el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

Para hacer algo de crónica, debe mencionarse que en la Cumbre de las Américas celebrada en Miami en 1994, Chile fue invitado por los presidentes de Estados Unidos, Canadá y México a unirse al TLCAN; posteriormente se iniciaron negociaciones con estos futuros socios, las que se suspendieron a mediados de 1995, cuando era claro que la administración estadounidense no podría contar con el *fast-track*⁴² en el Congreso.

A la luz de esta situación, Chile aplicó la estrategia de avanzar en la suscripción de Tratados de Libre Comercio (TLC), primero con Canadá (con un acuerdo de cooperación ambiental anexo), y luego con México (ambos socios del TLCAN) y con Centroamérica. En 2002, el presidente Bush logró que se aprobara el *fast-track* para continuar las negociaciones de un TLC con Chile, que se concluyó exitosamente ese mismo año e incorporó cláusulas ambientales y un acuerdo particular al respecto.

Al mismo tiempo que Chile negociaba su TLC con Estados Unidos, finalizó las negociaciones de un Acuerdo de Asociación con la Unión Europea.

El modelo del TLCAN fue utilizado por Chile para el desarrollo de una estrategia de acuerdos comerciales.

3.2.1. Breves conclusiones respecto de los acuerdos bilaterales

El modelo Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) que utiliza la libertad comercial para promover el desarrollo sustentable, fue utilizado por Chile para desarrollar una estrategia de acuerdos comerciales similares con todos sus socios, pero Chile solo logró incluir cláusulas específicas de protección del medio ambiente con Canadá y con Estados Unidos. Esto demuestra que aun cuando la intención de Chile siempre ha sido incorporar en la discusión de acuerdos comerciales la perspectiva ambiental, solo ha actuado en forma reactiva.

En el caso del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea, las cláusulas generalmente son más amplias que en otros acuerdos comerciales, debido a que se trata de una asociación política y económica. No obstante, Chile no puede olvidar sus obligaciones porque la Unión Eu-

⁴¹ Se sigue una clasificación de Blanco, Hernán y Borregaard, Nicola. *op. cit.* nota 26.

⁴² El *fast-track* es un mecanismo de rápida aprobación de los acuerdos comerciales que suscribe Estados Unidos.

ropea se encuentra muy interesada en los aspectos sociales y económicos del desarrollo sustentable.

Una comparación de las cláusulas ambientales de los TLC con Canadá y Estados Unidos revela que el primero incluye más instituciones que el segundo. Ambos prevén sistemas de solución de controversias ambientales que pueden concluir en sanciones monetarias. Ambos TLC incluyen disposiciones similares de protección del medio ambiente. En el caso de Canadá la mayoría de ellas en el Acuerdo de Cooperación Ambiental (acuerdo anexo) y en el TLC con Estados Unidos, incorporado en el cuerpo principal del tratado, pese a que también hay un Acuerdo de Cooperación Ambiental.

Un elemento central en todos los acuerdos es la cooperación dinámica que ha previsto entre las partes. La cooperación está fuertemente presente en el Acuerdo de Asociación con UE y con Canadá. Ella es importante porque justamente se asumen compromisos entre Estados con muy diferente niveles de desarrollo.

Todos los acuerdos apuntan a incrementar las posibilidades reales de apertura y de confianza entre actores gubernamentales y no gubernamentales, debiendo estos últimos colaborar en establecer las bases para encontrar soluciones durables y superar las dificultades que Chile pueda encontrar. El consenso interno alcanzado en Chile sobre la viabilidad de estos acuerdos comerciales es una buena motivación para continuar abriendo los canales hacia la sociedad civil

Aunque algunos sectores internos pueden pensar que los términos de estos acuerdos son muy vagos, el desarrollo sustentable es por sí una aspiración de los gobiernos, reforzada en este caso por la voluntad internacional representada por estos acuerdos suscritos por Chile. Definitivamente, estos acuerdos comerciales procuran integrar las consideraciones ambientales en las políticas comerciales, y a estas alturas del desarrollo del derecho internacional, esto resulta un vínculo inevitable.

4. CONCLUSIÓN

Del desarrollo presentado surge claramente que Chile desde 1990 ha tenido una regulación sistemática e instituciones que han ido asumiendo el fenómeno ambiental. El análisis enseña que este es un trabajo no terminado para poder cumplir los compromisos internacionales contando con los instrumentos adecuados a nivel interno.

Las asimetrías ambientales con los socios comerciales que Chile ha reunido en esta última década pueden significar problemas en el futuro. Sin embargo, en este momento Chile se encuentra en una buena posición para enfrentar los cambios correctos, que lo lleven a incrementar los estándares de protección ambiental.

Una mayor conciencia sobre la necesidad de proteger el medio ambiente conducirá a una posición más firme a nivel externo e interno. Esto es lo que Chile necesita.