

# Informe *Integrar*

Instituto de Integración Latinoamericana  
Universidad Nacional de La Plata (IIL–UNLP)  
Calle 10 Nº 1074 - (1900) La Plata - República Argentina  
Tel/Fax: 54-0221-421-3202  
E–mail [integra@netverk.com.ar](mailto:integra@netverk.com.ar)  
[www.iil.org.ar](http://www.iil.org.ar)

Nº 31 – Agosto de 2005

## Sumario

- **Sustentabilidad ambiental y los procesos de integración: MERCOSUR, TLCAN y ALCA**
- **IIL en la Red EULATIN II**
- **Publicaciones**
- **Direcciones electrónicas útiles**

- **Sustentabilidad ambiental y los procesos de integración: MERCOSUR, TLCAN y ALCA \***

**Leila Devia**

---

*Abogada - Docente*

## Introducción

La problemática ambiental involucra una amplia gama de cuestiones intrínsecamente vinculadas. Incluye tanto los aspectos inherentes a los ecosistemas de la región, y

---

\* Ponencia presentada en las II Jornadas Internacionales de Integración. MERCOSUR-ALCA: interrogantes en el relacionamiento continental, Comisión Problemáticas Económicas en la Relación MERCOSUR-ALCA, La Plata, 8-10 de junio de 2005. Este artículo forma parte de un Trabajo de investigación que se llevó a cabo en el marco del curso Comercio Internacional, Integración y Medio Ambiente de la Carrera de Especialización en Ambiente y Recursos Naturales, de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. La docente coordinadora del curso y coautora del artículo es la Dra. Leila Devia. Son también coautores e investigadores los siguientes alumnos: Dres. Adriana Irma Algozino, Claudia Alvarado, María José Alzari, María Leticia Krannicheldt, Dante Edgardo Lazzarini, Lorena Alejandra Lázaro, Graciela Musteikis, Alicia Adriana Perednik, Jorge Richard, Sonia Sago, Ana Szubartowski, Matías Michienzi.

sus recursos y servicios, como las implicaciones sociales, económicas e inclusive culturales y, también, los aspectos legales asociados con todas y cada una de las áreas mencionadas.

En este contexto, no cabe duda de que la trascendencia humana y económica de los sistemas naturales, en los que se apoya la subsistencia de la vida planetaria, adquieren una importancia mayor cuando nos referimos a una región como la latinoamericana, cuyos orígenes, lazos culturales y comunidad de lenguas, aseguran condiciones iniciales apropiadas para integrar la insoslayable cuestión ambiental al desarrollo sustentable.

Por ello, habida cuenta de las interconexiones entre el medio ambiente y las diversas actividades humanas, incluidas las derivadas del derecho, y en razón de lo ocurrido con la incorporación de México al Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN, suscripto por Canadá, Estados Unidos y México; NAFTA por sus siglas en inglés), en este estudio se analizan las repercusiones ambientales que se generarían por la incorporación de la República Argentina al ALCA (Área de Libre Comercio de las Américas).

En el caso del ALCA, las cuestiones fundamentales en análisis son las formas de desgravación, el plazo global, las reglas de origen, las disciplinas especiales y los subsidios. Entre los temas específicos, se preparan instrucciones especiales para los Grupos de Negociación de Compras Gubernamentales y Subsidios, Antidumping y Derechos Compensatorios. En lo referente a los temas laborales y ambientales existen dos posiciones: a) incluirlos en el Grupo en Inversiones y b) por exceder el mandato de los negociadores, se deberían tener en cuenta en las legislaciones nacionales de los países participantes. Asumir que se podrían negociar, implicaría dar por descontado la existencia de posibles restricciones no arancelarias.

En tal sentido, se considera sumamente necesario incorporar la cuestión ambiental en la temática de los Grupos de Negociación, pues el tratamiento de las restricciones no arancelarias se ha convertido en un punto de conflicto de difícil resolución.

## MERCOSUR

La cuestión ambiental en los procesos de integración es una cuestión ineludible, dada la importancia de los recursos naturales compartidos, las condiciones equánimes de competitividad y la complejidad de observar un desarrollo sustentable con la libre circulación de bienes, servicios y personas.

La Argentina forma parte del MERCOSUR. En este contexto los organismos idóneos del Estado estuvieron involucrados en las diversas acciones que este mercado común debió desarrollar para lograr la debida integración de intereses. Así, sus representantes debieron defender los sistemas naturales y los manejados (por ejemplo, la defensa de la diversidad biológica y la producción agroindustrial) y los servicios que ellos proveen (por ejemplo, generación de energía hidroeléctrica), proteger la salud de su población, coadyuvar en la adopción de disposiciones congruentes con el quehacer común, tanto ante los foros internacionales como en la adopción y puesta en ejecución de reglamentaciones relativas a las tareas domésticas, en concomitancia con los intereses comunes, según los definen los estatutos vigentes, por ejemplo, el Acuerdo Marco sobre Medio Ambiente del MERCOSUR.

En el MERCOSUR, las acciones inherentes al medio ambiente se iniciaron en 1992 con la creación de la REMA (Reunión Especializada en Medio Ambiente), en la que

comenzó la consideración de las cuestiones ambientales. A partir de 1995 se puso en operación el Sub-Grupo de Trabajo N° 6.

La legislación ambiental de los cuatro países presenta asimetrías que a lo largo del proceso de integración se han ido superando, como es el caso de la consideración del ambiente en las disposiciones constitucionales.

Durante la XX Reunión Cumbre del MERCOSUR en Asunción del Paraguay (junio de 2001), se estableció un Acuerdo Marco MERCOSUR, en reemplazo del antiguo proyecto de Instrumento Jurídico Vinculante del MERCOSUR.

En la reunión de diciembre de 2001 en Uruguay dentro de los temas eje se encuentran competitividad y medio ambiente, así como la efectiva participación en el proceso preparativo de la Cumbre Mundial de Río +10.<sup>1</sup>

### Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte fue firmado por sus partes integrantes en diciembre de 1992, y entró en vigor el 1º de enero de 1994, junto con los Acuerdos Complementarios de Cooperación Laboral y de Cooperación Ambiental, firmados el 14 de septiembre de 1993.

La integración económica definida en este tratado de libre comercio no llega a conformar una unión aduanera, ya que cada Estado conserva su política comercial arancelaria y no arancelaria frente a terceros países. Tiende a una eliminación de aranceles y otras barreras al comercio únicamente entre los Estados miembros. En suma, el TLCAN, a diferencia de la Unión Europea, no tiene como propósito la integración política y económica entre los Estados, sino que trata de facilitar el libre intercambio de productos, servicios e inversiones entre las partes firmantes, sin pretender la creación de un mercado único.

Este tratado, además de los objetivos comerciales tales como constituir un mercado más extenso y seguro para los bienes y los servicios producidos en sus territorios, fortalecer la competitividad de sus empresas en los mercados mundiales, establecer reglas claras y reducir las distorsiones en el comercio entre los Estados partes, establece específicamente entre sus objetivos, emprender tales actividades de intercambio de manera congruente con la protección y la conservación del ambiente, promover el desarrollo sostenible y reforzar la elaboración y la aplicación de leyes y reglamentos en materia ambiental.

El Acuerdo Complementario de Cooperación Ambiental, cuyo tratamiento generó interesantes controversias en Estados Unidos –entre ellas la “Sentencia del juez Richey” que exigía a la Administración estadounidense elaborar una evaluación de impacto ambiental del TLCAN–, instituye un aparato orgánico-administrativo en orden a la aplicación de las obligaciones de carácter ambiental, cuyo órgano operativo, gestor y administrativo es la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), con sede en Montreal.

El TLCAN establece el compromiso de los países firmantes para compatibilizar el comercio con la protección del medio ambiente e incluye el impulso del desarrollo sostenible.

---

<sup>1</sup> Ver Acta de la XX Reunión Ordinaria del SGT N° 6 Medio Ambiente, 6 y 7 de diciembre de 2001, Montevideo, República Oriental del Uruguay.

Página web [www.medioambiente.gov.ar/MERCOSUR](http://www.medioambiente.gov.ar/MERCOSUR)

Así, los Estados miembros se obligan respecto de los convenios internacionales sobre especies en vías de extinción, sustancias que dañan la capa de ozono y desechos peligrosos, los que prevalecerán sobre las disposiciones del TLCAN.

Se consagra el derecho de cada país para determinar el nivel de protección que considere adecuado para el medio ambiente y para la vida o la salud humana, animal o vegetal. En tal sentido, cada país podrá adoptar y mantener normas sanitarias y fitosanitarias, incluidas algunas que pudieran ser más estrictas que las internacionales, y se comprometen a trabajar conjuntamente para mejorar el nivel de protección del medio ambiente y de la vida y la salud humana, vegetal y animal. Un aspecto interesante lo constituye la prohibición de disminuir el nivel de protección de sus normas de salud, seguridad o medio ambiente con el propósito de atraer inversiones.<sup>2</sup>

Dicho aspecto se refleja en el artículo 1114. Por esta disposición, las partes reconocen que es inadecuado alentar la inversión por medio de un relajamiento de las medidas internas aplicables a salud, seguridad o relativas a medio ambiente. Ninguna parte deberá eliminar, o comprometerse a eximir de la aplicación de esas medidas a la inversión de un inversionista, como medio para inducir el establecimiento, la adquisición, la expansión o conservación de la inversión en su territorio; y si una parte estima que otra ha alentado una inversión de tal manera, podrá solicitar consultas con ella y ambas consultarán con el fin de evitar incentivos de esa índole.

El citado Acuerdo Complementario confirma el derecho de cada una de las partes a establecer sus propias políticas, prioridades y niveles de protección ambiental, pero al mismo tiempo se comprometen a que sus normas proporcionen niveles altos de tutela del ambiente.

Sin embargo, el acuerdo no faculta a las autoridades de una parte para emprender acciones que tengan por objeto garantizar la aplicación de las leyes ambientales en el territorio de la otra parte.

## Legislación ambiental de Estados Unidos, México y Argentina

A continuación se describen las legislaciones ambientales de Estados Unidos, México y Argentina. No se pretende un análisis detallado, sino detectar las dificultades en la armonización de la legislación en vista a los procesos de integración.

### Estados Unidos

En Estados Unidos la Constitución no contempla en forma expresa la protección ambiental, pero existen varias leyes federales en la materia, entre ellas la Ley Nacional sobre Política Ambiental, la Ley sobre el Mejoramiento de la Calidad del Ambiente, Ley sobre las Especies en Peligro de Extinción, Ley sobre Espacios Naturales, Ley sobre el Rendimiento Sustentable en Múltiples Usos. Entre estas normas de alcance nacional se inscriben varias que regulan recursos puntuales: Ley sobre Calidad del Aire, Ley sobre Calidad del Agua, Ley sobre Conservación del Suelo y Recursos Hídricos.

---

<sup>2</sup> Véase *Integración económica y medio ambiente en América Latina*, cáp. VII, págs. 137 a 154, en Real Ferrer, Gabriel, coordinador, Madrid, Ed. McGraw Hill, 2000.

Resulta ineludible mencionar a la Agencia de Protección Ambiental (EPA por sus siglas en inglés), creada en 1970. Es un organismo del Poder Ejecutivo nacional que se ocupa de implementar muchas de las leyes mencionadas, y cuyas atribuciones son crecientes.

Estados Unidos ha sido uno de los primeros países en contemplar la evaluación de impacto ambiental. De conformidad con la Ley Nacional sobre Política Ambiental, se requiere que las agencias federales incorporen consideraciones sobre el ambiente en sus propuestas de legislación, así como otras acciones ambientales significativas. Este procedimiento contribuyó en gran medida a despertar la conciencia y el interés del público en cuestiones ambientales.

En la evaluación de impacto ambiental existen tres niveles:

1. se selecciona una actividad que requiera un análisis ambiental detallado;
2. una vez seleccionada, la agencia federal que la propone debe preparar por escrito una evaluación ambiental;
3. si esta evaluación determina que las consecuencias ambientales de la actividad pueden ser significativas, se prepara una declaración sobre el impacto ambiental, la cual proporciona una evaluación más detallada de la propuesta y sus alternativas de solución. Tanto la evaluación como la declaración requieren de la participación del público.

El Consejo de Calidad Ambiental dirige el proceso; las Agencias Federales se pueden dirigir al Consejo en caso de desacuerdos internos entre ellas. La EPA desempeña un papel especial, ya que es la que tiene a su cargo examinar y comentar públicamente el impacto ambiental de las acciones de otras agencias. Puede remitir al Consejo la propuesta que considere no satisfactoria para el ambiente.

## México

El marco constitucional medioambiental mexicano está dado por diferentes artículos referidos, por un lado, al derecho de las personas a un ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar, y, por otra parte, le corresponde al Estado la "rectoría" del desarrollo nacional, el cual se debe llevar a cabo de manera "integral y sustentable"; y establece el dominio originario de la Nación sobre los recursos naturales, y le otorga el dominio "directo" de determinados recursos y sus explotaciones, a la vez que la faculta a dictar las normas necesarias para el aprovechamiento sustentable de los recursos.

La legislación ambiental mexicana se encuentra dispersa en múltiples y distintos ordenamientos relacionados con la protección y la preservación y el uso racional de los recursos naturales.

Entre las normas más importantes se observó que fueron sancionadas o modificadas a partir de la firma del TLCAN. Por ejemplo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, dictada en 1976, fue reformada en diciembre de 1994, y dio lugar a la creación de la SEMARNAP (Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca). La Ley Federal de Caza de 1952, la Ley Forestal de 1992 y el Código Penal de 1931 fueron modificadas en diciembre de 1996. En diciembre de 1992 se dictó la Ley de Aguas Nacionales y en 1993 fue sancionada la Ley General de Asentamientos Humanos. La Ley Agraria fue reformada en julio de 1993.

México posee una ley marco sobre medio ambiente: la Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente. Fue dictada el 28 de enero de 1988 y reformada en diciembre de 1996. Sus objetivos generales son:

- garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
- definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- preservar y proteger las áreas naturales protegidas, y
- propiciar el aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración de los recursos naturales, de manera que la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad sean compatibles con la preservación de los ecosistemas.

Específicamente determina que las obras o actividades que puedan causar desequilibrio ecológico deben requerir previamente la autorización en materia ambiental, a fin de evitar o reducir al mínimo sus efectos negativos sobre el medio ambiente, mediante el procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental cuyas condiciones serán establecidas por la Secretaría competente.

En primer lugar establece taxativamente una serie de obras y actividades que deben requerir autorización en materia de impacto ambiental, tales como obras hidráulicas, vías generales de comunicación, industria del petróleo, industria química, exploración y explotación de minerales, instalaciones de tratamiento de residuos peligrosos, cambio de uso del suelo en áreas forestales, obras o actividades que correspondan a asuntos de competencia federal que causen o puedan causar daños a los ecosistemas, a la salud pública, entre otras.

A su vez establece que se determinará las obras o actividades que por su ubicación, dimensiones, características o alcances no produzcan impacto ambiental significativo, las que no se deberán sujetar al procedimiento de Evaluación de Impacto Ambiental previsto por esta ley. Se señala además que los daños ambientales que deriven de estas actividades u obras quedarán sujetos al resto de la normativa que la ley dispone.

## Argentina

El artículo 41 de nuestra Constitución Nacional establece que todos los habitantes de la Nación tienen derecho a vivir en un ambiente sano y equilibrado y pueden prioritariamente reclamar, tanto del Estado como de los particulares, la recomposición del daño ambiental producido. Asimismo, dicha norma constitucional estipula que el Congreso Nacional deberá dictar una ley de presupuestos mínimos de derecho ambiental que reglamente el derecho ambiental consagrado y que las provincias conservan la potestad de dictar todas aquellas leyes complementarias de la ley de presupuestos mínimos de protección ambiental que dicte el Congreso Nacional.

Si bien la norma constitucional en cuestión data del año 1994, todavía Argentina no dictó la ley de presupuestos mínimos de referencia, no obstante lo cual existen muchas leyes nacionales especiales además de los tratados internacionales ratificados por nuestro país, que contienen normativa de derecho ambiental. Algunas son muy anteriores a la norma constitucional que nos ocupa, entre otras: Ley de Defensa de la Riqueza Forestal; (1948), Ley de Contaminación Atmosférica (1973); Ley de Protección y Conservación de la Fauna Silvestre (1981); Ley de Conservación y Recuperación de la Capacidad Productiva de los Suelos (1981); Ley de Residuos

Peligrosos (1991). Otras son posteriores a dicha norma constitucional: Ley del Régimen Federal de Pesca (1997); Ley de Inversiones para Bosques Cultivados (1998), para mencionar algunas.

Si bien en el orden nacional falta una norma general de derecho ambiental –ley de presupuestos mínimos a que se refiere la Constitución Nacional– algunas provincias argentinas dictaron leyes de presupuestos mínimos de derecho ambiental. Tal es el caso de la ley 11.723 de la provincia de Buenos Aires. También podemos citar la Constitución de Río Negro, leyes provinciales de Córdoba y Tucumán, que imponen la evaluación del impacto ambiental.

Citaremos algunas de las leyes nacionales relativas a la cuestión medioambiental. La ley 23.354 obliga a efectuar la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) para los proyectos de inversión pública nacional, y la ley 24.051 encomienda a la autoridad ambiental la evaluación del impacto ambiental de los residuos peligrosos. Por su parte la ley 23.879 encomienda evaluar el impacto ambiental en las represas construidas, en construcción o simplemente planeadas en el país o en el exterior, si bien no prevé el origen de los fondos para financiar tales estudios que, obviamente, deberían provenir de quienes las construyan; condiciona la construcción de las represas al dictamen favorable de la autoridad nacional y provincial. Asimismo, un conjunto de resoluciones de la Secretaría de Energía dictadas como autoridad de aplicación de la legislación de hidrocarburos permitió acumular una rica experiencia en la evaluación del impacto ambiental de la actividad petrolera.

Dado que del objetivo del trabajo es la comparación de las normas ambientales de Estados Unidos, México y Argentina en vistas al proceso de integración y que nuestro país carece de una ley nacional de presupuestos mínimos de derecho ambiental, se adoptó, a dichos efectos, la ley de protección ambiental de la provincia de Buenos Aires señalada precedentemente que contempla la evaluación de impacto ambiental.

La ley en cuestión tiene por objeto la protección, conservación, mejoramiento y restauración de los recursos naturales y del ambiente en general en el ámbito de la provincia de Buenos Aires, entre cuyos títulos figuran, entre otros: De los Derechos y Deberes de los Habitantes; De la Política Ambiental; De los Instrumentos de la Política Ambiental; Del Planeamiento y Ordenamiento Ambiental; De las Medidas de Protección de las Áreas Naturales; Del Impacto Ambiental; De las Normas Técnicas Ambientales; Del Sistema Provincial de Información Ambiental.

En lo que se refiere al impacto ambiental, la norma que nos ocupa contiene una serie de disposiciones referidas a la evaluación de impacto ambiental y exige que cualquier interesado que quiera realizar una obra o actividad que produzca o sea susceptible de producir algún efecto negativo al ambiente deberá obtener una declaración de impacto ambiental de parte de la autoridad administrativa correspondiente. A tal efecto este interesado deberá presentar una evaluación de impacto ambiental, que la autoridad administrativa pertinente deberá publicar para que cualquier habitante de la provincia pueda realizar las observaciones que considere atinadas respecto de la evaluación presentada. Incluso, la norma en cuestión dispone que la autoridad administrativa, según el caso, podrá convocar a una audiencia pública –cuyas recomendaciones no serán legalmente vinculantes– para escuchar las opiniones que los concurrentes quisieran formular respecto de dicha evaluación. La autoridad administrativa, cumplidos los pasos señalados, puede aprobar la obra, sugerir modificaciones o sencillamente prohibirla, conforme a los artículos 10 a 24 de la ley.

## Comparación entre las legislaciones de Estados Unidos, México y Argentina

Tal como se puede advertir, nuestro país no cuenta aún con una ley marco sobre el medio ambiente, ni existe una legislación de alcance nacional sobre impacto ambiental. Se ha tomado como referente lo normado en la provincia de Buenos Aires. Se advierten semejanzas con lo pautado en México sobre impacto ambiental en tanto se prevé una licencia ambiental para todo tipo de actividad o instalación, y la obligatoriedad de una evaluación de impacto ambiental para ciertas actividades u obras específicas que sean susceptibles de causar efectos perjudiciales en el ambiente. En el caso de que tales actividades o instalaciones se inicien sin la correspondiente licencia o evaluación, pueden ser suspendidos por la autoridad de aplicación. En ambas legislaciones los costos de la evaluación se encuentran a cargo del titular de la actividad u obra de que se trate.

Una diferencia sustancial está dada por la efectiva participación de la ciudadanía: en el caso de la legislación mexicana y de la normativa bonaerense y proyecto de ley marco argentina, la consulta pública no es vinculante para la autoridad de aplicación. En cambio, en la legislación estadounidense está prevista la participación con mayor efectividad. Así, el Consejo de Calidad Ambiental debe consultar al Comité Ciudadano de Asesoramiento Ambiental, y además a representantes de las ciencias, la industria, la agricultura y los gobiernos locales involucrados.

En suma, analizando las legislaciones ambientales de Estados Unidos y México a partir de la firma del TLCAN, no existe armonización de las legislaciones internas, en la medida en que se destaca el derecho de cada parte a mantener su propia legislación, y es aquí donde los Acuerdos ponen el acento en su efectivo cumplimiento mediante un acercamiento mayor a niveles elevados de protección ambiental.

Tal como fue adelantado, el TLCAN no pretende establecer un mercado común, sino que propende a un mayor y mejor intercambio de bienes y servicios entre los tres países (Canadá, Estados Unidos y México), situación que se espera conduzca a un mayor incremento económico y social. Los efectos del mismo son particularmente visibles en México, donde mediante el TLCAN, por una parte, se presiona a este país para la adopción y adecuación de sus estructuras y sistemas de protección, si bien la situación de partida es de serias deficiencias estructurales y de un elevado deterioro ambiental.

Ello plantea el interrogante de la presión, seguramente indirecta, que puede recibir nuestro país en el caso de incorporarse al ALCA.

### Argentina: su incorporación al ALCA

La vigencia del ALCA supondrá la culminación del diálogo Norte-Sur en el hemisferio. Actualmente una compleja red de acuerdos cubre el continente con participación de las principales economías latinas.

Es de esperar que el ALCA sea muy similar al TLCAN, vigente en América del Norte desde el 1° de enero de 1994.

Como sectores especialmente preocupantes para el proceso de integración se pueden señalar la agricultura, la ganadería y la producción de alimentos en general. Otros sectores que merecen especial atención son la biodiversidad y la biotecnología, íntimamente ligados a los primeros.

Estados Unidos tiene una postura pro biotecnología, pese a que aún no existe consenso mundial respecto a la seguridad de los OGM (organismos genéticamente modificados).

La idea de multifuncionalidad de la agricultura, que en algunos países se esgrime como paraguas para amparar excepciones ecológicas, paisajísticas o sociológico-económicas, afirmando que el mercado no puede internalizar esos valores o costos, es un argumento utilizado por los propulsores del libre comercio que habrá que compatibilizar.

La Argentina es uno de los países que con más convicción ha impulsado iniciativas para el desarrollo de las disciplinas sobre sanidad vegetal y animal basadas en principios y evidencias científicas. Ejemplo de esto lo constituye la creación en el año 1991 de la Comisión Nacional Asesora de Biotecnología Agropecuaria (CONABIA), como organismo de consulta y apoyo técnico dentro de la Secretaría de Agricultura, Ganadería Pesca y Alimentación.

A pesar de lo convenido luego de muchas negociaciones, como es el caso del "Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias" (estándares internacionales fundados en una comprobación científica) existen conflictos graves contra los principios de este Acuerdo. El desafío está en encontrar un equilibrio entre la liberación del comercio y el desarrollo sustentable.

La clave del futuro crecimiento de la economía argentina pasa por el aumento de su competitividad global que además produzca cambios culturales profundos en la actividad política, en las funciones del Estado, en el equilibrio de las finanzas públicas de la deuda, acompañando toda esa reingeniería con una mayor interrelación con el medio ambiente.

Si bien se debe enfatizar la importancia de la estabilidad macroeconómica, fundada en el esfuerzo por eliminar la inflación y aumentar la inversión y la productividad, no es posible olvidar que las políticas de mediano plazo deben ser parte de una estrategia de desarrollo capaz de potenciar los distintos sectores productivos de cada país, que reflejen un aumento tanto del nivel de empleo como de la calidad de vida y protección del medio ambiente.

Se deberá mejorar y ampliar los mecanismos legales de protección de las especies y reforzar la conservación de los recursos genéticos, cultivos y animales de cría, y ampliar un plan mundial de seguridad y uso sostenible de los recursos genéticos vegetales e insertar la conservación de la biodiversidad en las políticas económicas internacionales.

Los temas de protección ambiental entre los que podemos mencionar cambios climáticos, diversidad biológica, bosques, desertificación, dinámica demográfica, entre otros, difícilmente se puedan tratar conforme a una misma visión de equidad entre los distintos miembros del ALCA, ya que la ubicación geográfica de los miembros y el nivel económico diferente lleva a que estos temas sean analizados conforme a parámetros opuestos.

Entendemos que el libre comercio tiene que ser comercio libre y se puede ver entorpecido por la implementación de barreras no arancelarias y prácticas proteccionistas, como ocurrió recientemente con los exportadores de miel Argentina, que se vieron impedidos de colocar sus productos en Estados Unidos.

En síntesis, por razones geográficas, históricas, culturales, económicas y sociales, creemos que el MERCOSUR se ajusta mejor a la realidad de la región como respuesta a la globalización. Las medidas medioambientales que se tomen en el

marco del ALCA generarán desigualdades entre sus miembros, pues no todos disponen de los medios económicos necesarios para incorporar producciones limpias o métodos agrícola-ecológicos que implican mayores costos y provocan dificultades en el intercambio comercial.

El proceso de liberación o de integración económica que afecta tanto al comercio como a las inversiones directas o financieras y a otros sectores tiene la característica de acelerarse enormemente para el comercio de bienes industriales y servicios, mientras que sólo tienen un efecto restringido sobre el comercio de bienes agropecuarios y alimentos en general. Las reglas que rigen el comercio y la producción agrícola-ganadera y de manufacturas son, en muchos países, diferentes y económicamente discriminatorias respecto a las reglas y disciplinas que le son aplicables a la industria y el comercio de sus bienes, es decir, observamos la liberalización para unos productos y la compartimentación del proteccionismo para otros.

Es precisamente esta asimetría de tratamiento la que redundará en perjuicios económicos para nuestro país. Por ello, este asunto constituye una de las áreas prioritarias de nuestra acción externa, es decir, un tema de interés estratégico para la Argentina.

Como conclusión, creemos que la mejor forma de integración de la Argentina en el mundo es fortalecer el MERCOSUR y negociar acuerdos con otros bloques.

La mayoría de los gobiernos latinoamericanos han manifestado su escepticismo sobre la profundidad del compromiso de Estados Unidos con respecto a la creación de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Cuando se trata de protección ambiental las dudas que se plantean son mayores. Hasta la fecha no ha sido posible consensuar el abordaje del tema ambiental. Mientras algunas propuestas son calificadas de excesivas (uso de sanciones, creación de un grupo de trabajo), otras son criticadas por mantener el status quo.

En suma, como bien se ha dicho “el tema ambiental ha llegado a convertirse en un rompecabezas hemisférico con elocuentes partidarios y detractores”.<sup>3</sup>

Sin embargo, el escenario de un ALCA sin un componente ambiental es impensable. Debemos acercarnos con una mayor fortaleza en el MERCOSUR y con una precisa detección de cuáles son las preocupaciones ambientales y cómo abordarlas para no convertirlas en barreras no arancelarias. ■

## Bibliografía

*Revista Puentes*, vol 3, Nº 5, Center for Trade and Sustainable Development, mayo-junio de 2001.

Real Ferrer, Gabriel, coordinador; *Integración económica y medio ambiente en América Latina*; Madrid, Ed. McGraw Hill, 2000.

Reunión Internacional de Expertos sobre Evaluaciones de Sustentabilidad de la Liberalización del Comercio; Quito, Ecuador, 6-8 de marzo de 2000, Fundación Futuro Latinoamericano.

Devia, Leila; “La protección ambiental y el comercio internacional”, en *Boletín Informativo Techint*, Nº 304, octubre-diciembre de 2000.

---

<sup>3</sup> Véase “El Tratado de Libre Comercio Canadá-Costa Rica: Un potencial aporte para las Américas”. Mónica Araya. *Revista Puentes*, vol. 3, Nº 5, mayo-julio de 2001.

### ● IIL en la Red EULATIN II

Entre los días 22 y 25 de junio del corriente año, se realizó en la Universidad de Innsbruck la primera reunión de la Red EULATIN II, en el marco del Programa ALFA de la Comisión Europea. En representación del Instituto de Integración Latinoamericana (IIL) de la Universidad Nacional de La Plata concurre su Directora, profesora Noemí B. Mellado. En la reunión participaron en representación de las instituciones integrantes de la Red los siguientes profesores: Waldemar Hummer, de la Universidad de Innsbruck (institución coordinadora), Austria; Roberto Toniatti, de la Universidad de Trento, Italia; María José Rangel de Mesquita, de la Universidad de Lisboa, Portugal; José Paulo Mariano Pego, de la Universidad de Coimbra, Portugal; Oriol Casanovas y Manuel Cienfuegos, de la Universidad de Pompeu Fabra, España; Antonio Martínez Puñal y Teresa Ponte Iglesias, de la Universidad de Santiago de Compostela, España; Alejandro Pastori y Wilson Fernández, de la Universidad de la República, Uruguay; Roberto Bouzas, de la Universidad de San Andrés y de FLACSO, Argentina; Joao Grandino Rodas y Gustavo Ferraz de Campos Monaco, del Centro Universitario Nove de Julho, Brasil.

En esta reunión de trabajo se estableció, entre otras cuestiones, el plan y las condiciones de intercambio de estudiantes de posgrado. Para el primer año se fijó un flujo total de cinco estudiantes latinoamericanos hacia Europa, uno por cada institución de origen, por el plazo de tres meses, para realizar cursos en las universidades europeas y trabajos de investigación. La convocatoria se realizará en el período comprendido entre el 15 de septiembre y el 15 de noviembre del corriente año, conforme a las condiciones concertadas de común acuerdo. Los gastos de viaje y la estadía serán subvencionados por la Red.

También se determinó el plan y las condiciones de intercambio de investigadores y docentes de las instituciones integrantes de la Red. El objetivo de este intercambio es contribuir a la formación de investigadores y docentes jóvenes. Se prevé para el primer año una movilidad de un docente por institución latinoamericana y europea. La estadía será de dos meses y la Red financiará los gastos de pasaje y estadía.

Asimismo, se acordó la cooperación científica entre las universidades participantes y para tal fin se utilizarán los medios informáticos creados por la Red: página WEB.CONGRESS. ■

---

## ● Publicaciones

**ESTAY, JAIME y SÁNCHEZ, GERMÁN, coordinadores; *El ALCA y sus peligros para América Latina*; Buenos Aires, CLACSO, 2005; 394 páginas.**

Un análisis de lo negociado hasta el momento en el ALCA no puede soslayar el contexto multilateral, hemisférico y regional.

r Es lo que Jaime Estay y Germán Sánchez consideran en la primera parte de este libro. Para ello examinan la relación de ese proyecto con las disposiciones que rigen en la Organización Mundial de Comercio (OMC) y lo que estiman el antecedente inmediato del área hemisférica: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN; Canadá, Estados Unidos y México) vigente desde el 1º de enero de 1994. En tal sentido, señalan que el ALCA procura convertirse en un OMC plus, un TLCAN plus y un AMI plus, el no concertado Acuerdo Multilateral de Inversiones propuesto por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos). Este propósito se condice con el contenido del texto ya negociado. Por su parte, la sociedad civil carece de información sobre las respectivas propuestas nacionales, pues el objetivo del futuro acuerdo es estrechar el vínculo entre el ALCA y las tendencias globales de la economía internacional en tres sentidos.

1. Se trata de un proceso más amplio de regionalización de la economía mundial, para liberar de trabas al movimiento de capitales y mercancías, mediante el otorgamiento de facilidades al despliegue del gran capital transnacional.
2. Pese a la importancia del ALCA en sí mismo, en realidad, ese acuerdo no será sino uno de los espacios del desarrollo de “estrategias globales y hemisféricas del gobierno estadounidense y las grandes empresas de ese país”. En el continente, a tal estrategia de contenido económico –que resulta en la negociación de acuerdos bilaterales y con grupos de países–, se agregan componentes políticos-militares: el Plan Colombia y la instalación de bases.
3. La semejanza de puntos divergentes en la negociación del ALCA y en el ámbito multilateral, ya que coinciden en uno y otro las diferencias entre países desarrollados y en desarrollo, en materia de trato especial y diferenciado para estos últimos, compras del sector público, propiedad intelectual, subsidios a la agricultura, inversiones, políticas de competencia.

Hecha una revisión del contenido el tercer borrador del ALCA, Estay y Sánchez concluyen que conformar el Area tendrá “graves implicancias para los países de la región” y señalan que “el ALCA forma parte de tendencias y estrategias que requieren ser enfrentadas no sólo a nivel hemisférico, sino también en el ámbito multilateral y en las relacionales bilaterales de cada país con EE.UU.”.

r En la segunda parte, diversos autores se refieren al ALCA y sus vínculos con el escenario global y regional.

- Ariela Ruíz Caro encara las repercusiones del fracaso de la OMC en Cancún (septiembre de 2003) en la conformación del ALCA. La autora indica que ante el

resultado negativo de esa Quinta Reunión Ministerial, Estados Unidos, decidido a lograr en el plano continental lo que no alcanzaba en el multilateral, optó por dividir las posiciones conjuntas de los países latinoamericanos. Así en noviembre de 2003 –Octava Reunión Ministerial del ALCA, celebrada en Miami– se arribó a una flexibilización que admitía incorporarse al ALCA en dos niveles. El primer nivel abarcaría un mínimo de compromisos en las nueve áreas de negociación para todos los países negociadores. En el segundo, de carácter optativo, se profundizarían las normas mínimas del primer nivel mediante la celebración de acuerdos bilaterales o plurilaterales. Lo que se debía determinar respecto del primer nivel en una posterior reunión en febrero de 2004 en Puebla no se concretó y desde entonces las negociaciones están suspendidas. El gobierno estadounidense anunció que iniciaría la negociación de tratados de libre comercio bilaterales o con grupos de países latinoamericanos, conforme al ya concertado con Chile. Así, Estados Unidos lo suscribió con América Central y República Dominicana (CAFTA) –pendiente de ratificación–, y los que negocia con Panamá y con tres países andinos (Colombia, Ecuador y Perú). De este modo, en lugar de conformar una zona de libre comercio continental Estados Unidos, mediante acuerdos bilaterales o regionales, llegaría a obtener lo que no pudo alcanzar con los 33 países restantes en conjunto. La consecuencia de esta estrategia es el debilitamiento de la capacidad negociadora de América Latina en su totalidad. Esto significa la exclusión de los temas sobre subsidios agrícolas (que Estados Unidos remite a ser tratados con exclusividad en la OMC), y legislación antidumping, e implicaría una protección mayor que la de la OMC para los derechos de propiedad intelectual.

La autora afirma que ese país “impondrá los temas que sí interesan a las empresas y gobierno norteamericanos, y que a los latinoamericanos le restan independencia en su manejo económico. Los criterios que se imponen en estas negociaciones, ... tratan de convertir al mercado en el único gestor de la distribución de los recursos de la economía”.

- Angelo Sastre sostiene que el proyecto ALCA se puede estimar una ampliación de la política neoliberal que difunde el gobierno de Estados Unidos, cuyo objetivo central es sustentar su hegemonía en la región. Puesto que los países de América Latina presentan niveles de desarrollo dispares en relación con Estados Unidos, este país sería el más beneficiado con la apertura de mercados, lo que explica su especial interés en imponer una política de libre comercio en las Américas.

De los documentos y propuestas elaborados hasta el momento, el autor deduce que el interés prioritario en las negociaciones es el de Estados Unidos, y de modo indirecto el de sus inversionistas, empresas y conglomerados de capital. El contenido de los borradores no revela ningún avance para los países menos desarrollados de América Latina y sólo favorece a los capitales internacionales, en especial a los estadounidenses.

Conformar un ALCA sinónimo de desarrollo y orientado a la igualdad de los países miembros en el escenario mundial, requiere asegurar la transferencia de tecnología, fondos especiales de financiamiento y la determinación de las diferencias estructurales de cada país miembro. La existencia de reglas claras que tomen en cuenta estas diferencias harán posible un verdadero plan de integración. Pero la propuesta actual no está encaminada a alcanzar la integración regional, sino que procura incorporar las áreas y los mercados emergentes de la región en la logística económica estadounidense.

- Puesto que Luciana Ghiotto encuadra al ALCA desde la perspectiva de la relación capital-trabajo, inicia su colaboración analizando el contexto del surgimiento del ALCA respecto del vínculo entre esos dos factores de la producción. Para ello se remonta a los rasgos de esa relación en la posguerra. En ese momento se configura el Estado de bienestar, determinante del abandono de la lucha de los trabajadores para obtener los medios de producción. En ese momento la tensión capital-trabajo se encauza por canales institucionales del Estado, transformador de esas demandas obreras en políticas públicas. Este pacto sufre un quiebre en el decenio de 1970. El capital alcanzó asombrosa movilidad y se convirtió en financiero especulativo. Capaz de recorrer el mundo en segundos sin que lo frenaran las fronteras nacionales, se contrapuso al trabajo encerrado por las fronteras. Junto con el final de la guerra fría y la caída del muro de Berlín, el capitalismo mundial inicia una nueva fase de predominio del capital financiero ligado a las corporaciones transnacionales. Asimismo, el sistema de producción fordista es reemplazado por el toyotista.

En una etapa de globalización capitalista se da la paradoja de la conformación de bloques regionales, cuyo ejemplo típico es la Unión Europea. Los Estados así agrupados son propicios para la adaptación de los capitales regionales al contexto de la interdependencia de las economías. Así tiene lugar una lucha constante entre países y bloques para ganar mercados, sobre todo ante el avance de la recesión mundial. Esto ayuda a comprender, por una parte, la formación de bloques regionales y, por la otra, la proliferación de tratados de libre comercio. A ello se agrega la necesidad de regular el comercio mundial, por lo que nace en 1995 la OMC. Según la autora, si bien son los Estados los que negocian y firman estos acuerdos, en realidad sólo plasman en sus disposiciones lo que las empresas –mediante el *lobby*– desean imponer para conseguir un mayor sometimiento del trabajo. Y es esta lógica de garantías para los capitales la que impera en la negociación del ALCA.

Por eso Ghiotto afirma que el ALCA no es integración. Por el contrario, se trata de constituir una zona de libre comercio y de abrir mercados, excluyendo cualquier objetivo de crear instituciones comunes o de establecer políticas macroeconómicas coordinadas. Al preguntarse si es posible otra integración, la autora afirma que es deseable la integración de los pueblos y no la de las empresas, porque no cabe equiparar integración con economía. La persistencia en esta postura esencialmente economicista es la que impide apreciar en qué consiste la verdadera integración.

- El enfoque de Rafael Gentili se centra en el ALCA desde la perspectiva de los derechos humanos. Se propone indagar si la propuesta del ALCA –libre circulación de bienes y capital, protección irrestricta de los derechos de propiedad, en especial de la propiedad intelectual– es compatible con los derechos humanos, cuya defensa constituye un sistema reglado por normas de alcance mundial y también regional.

Después de efectuar la exégesis de diversos pactos y declaraciones relativos a los derechos humanos, Gentili los relaciona con los temas negociados en el ALCA, en especial derechos ambientales y laborales, inversión extranjera y derechos de propiedad intelectual. En consideración a los contenidos que analiza, el autor indica que los derechos humanos, en particular los económicos, sociales y culturales, son un arma efectiva para limitar la libertad de mercado. Pero el principio de la libertad de mercado es el que domina en el ALCA, porque si bien tales derechos no la niegan, sí la enmarcan en la realidad social y la supeditan al bienestar de las personas. Es decir, que en el lugar preponderante acordado a las

empresas multinacionales y al gran capital debería ser colocado el ser humano. De tal modo, las economías propulsarían el intercambio tecnológico y un desarrollo solidario para sustentar el derecho de los pueblos más pobres a participar de la riqueza del mundo.

r La tercera parte del libro trata de las amenazas del ALCA en determinados países y sectores.

- El primer trabajo de esta sección es el de Eric Delgado: "Argentina, el ALCA y el capitalismo de los tratados de libre comercio". El autor comienza por formularse distintas preguntas referidas al monopolio, el multilateralismo y la regionalización, y a los beneficiarios de la regionalización. En cuanto al monopolio, el autor señala que Estados Unidos es la cuna de los principales monopolios mundiales y que mediante el establecimiento del ALCA su claro objetivo es la exclusividad comercial en América Latina. La cuestión de las posibles contradicciones entre regionalismo y multilateralización merecen como respuesta que la propuesta de constituir el ALCA buscó, amén de una mejor posición respecto de los bloques poderosos –el europeo y el asiático–, impedir que se consolidara la regionalización de América Latina y el Caribe. La misma lógica gobierna la vinculación con la OMC.

Determinar a los beneficiarios de la regionalización implica distinguir entre un regionalismo que sólo atiende al territorio involucrado, factible de ser introducido en una función de producción única y homogénea, y que lo excluye de cualquier ámbito que no sea el económico. La regionalización se convierte entonces en una reunión coyuntural, mediante la cual los gobiernos procuran aumentar su poder de negociación frente a otros grupos de países que proceden de igual manera, y cuyas consecuencias –derivadas de la connivencia, la corrupción, la impericia o la desidia– sufrirán sus respectivas poblaciones.

En cambio, el autor pretende aportar elementos para un regionalismo autónomo, inclusivo, que no quede limitado a lo económico y que se constituya en un mero intercambio comercial y puja de poder, sino que se proyecte a los muchos aspectos de la vida social de los pueblos. Y es esta última integración, que tiene como protagonistas a los pueblos y no sólo a los negociadores de turno, la que propicia Delgado.

- José Eugenio Sosa Iglesias reflexiona respecto del impacto del ALCA en la sociedad hondureña. Para ello, analiza el ALCA como manifestación de la globalización e iniciativa diseñada conforme a los mismos principios que la OMC y el TLCAN, las consecuencias y los riesgos del contenido del ALCA respecto del acceso a mercados y la solución de controversias, las compras del sector público y las políticas de competencia, los derechos de propiedad intelectual, la agricultura y las inversiones.

En cuanto al tratado suscripto por América Central con Estados Unidos, su impacto en la sociedad hondureña es considerado en relación con la capacidad competitiva, la pobreza y la desigualdad, y las desventajas apreciadas por defensores y opositores al tratado. Después de este análisis el autor se pregunta si hay alternativas para los tratados de libre comercio. Y asimismo se plantea un interrogante acerca de la posibilidad de concertar un ALCA alternativo o, al menos, más equilibrado entre los intereses de América Latina y los de Estados Unidos. Tal tratado requeriría la confluencia de tres factores:

ü el destrabe de la cuestión de los subsidios a la agricultura en la OMC;

- ü una posición firme de los países latinoamericanos para demandar un trato preferencial para las economías más pequeñas, y
  - ü una mayor fortaleza del movimiento global por una relación económica más justa entre los países desarrollados y los subdesarrollados.
- Por cierto que la agricultura se cuenta entre las cuestiones de mayor relevancia en las negociaciones del ALCA. César Enrique Ortiz Guerrero efectúa un análisis crítico de la cuestión agrícola en relación con el caso colombiano. Lo sitúa en la dinámica general del ALCA para identificar los potenciales efectos y transformaciones que puede originar sobre la agricultura y, en especial, sobre la población campesina e indígena. Ortiz Guerrero sostiene que la idea central que anima su trabajo es que el desarrollo rural no puede seguir supeditado exclusivamente a un objetivo comercial. En la actualidad, Estados Unidos negocia un tratado de libre comercio con Colombia, Ecuador y Perú. Dicho tratado abarca diversos aspectos de la vida económica, social y política de Colombia, y dará lugar a transformaciones en las instituciones y en las políticas públicas. Por cierto que mediante este tratado se desencadenarán una serie de efectos sobre la agricultura colombiana, que serán de mayor profundidad y complejidad que los derivados de la apertura económica. La consecuencia será una estructura de decisiones relacionadas con el sector agropecuario y rural más orientado cada vez hacia el mercado. Así los impactos sociales y ambientales quedan relegados a un segundo plano y se desbarata el cuestionamiento acerca de la pertinencia de todo lo relativo a la dinámica social y política a imprimir a Colombia.
  - Lucía Elizabeth Estigarribia evalúa las consecuencias del ALCA en la economía campesina paraguaya. La autora concluye que el resultado esperado con el ALCA es la creación de una zona que, desde Alaska hasta Tierra del Fuego, beneficie a las empresas transnacionales y a sus socios locales. Contradiendo su propia prédica de libre comercio, Estados Unidos no acepta eliminar subsidios indirectos a las exportaciones agrícolas a la región, sobre todo en créditos y seguro, y tampoco acordar compensaciones por los perjuicios ocasionados por estas prácticas. Tal actitud obliga a los otros países a analizar más detenidamente las consecuencias de esta posición estadounidense y a reaccionar ante la amenaza que significa para sus respectivas producciones. Por su parte, las organizaciones sociales “anti ALCA” también esbozan acciones concretas para velar por los intereses de los pueblos.
  - Ernesto Gastón de Marsilio se aboca a considerar el contenido del tercer borrador del ALCA respecto del sector de las telecomunicaciones. En materia de servicios y telecomunicaciones, el proyecto estadounidense propone ampliar y profundizar las disciplinas del TLCAN, con estándares de regulación que obligan a privatizar empresas, reformar las actuales políticas sectoriales con mayor apertura y sin compensar a las economías menos desarrolladas.

El de las telecomunicaciones es un área de operación de las empresas transnacionales, con base en Estados Unidos, país que promueve un acuerdo que mejore aún más su posición. De este modo, se afirmará la apertura del sector en todo el continente, conforme al modelo estadounidense de regulación, lo que abrirá vía libre a sus negocios con el consiguiente deterioro de las posibilidades de los operaciones nacionales de la región. ■ A-G.

## ● Direcciones electrónicas útiles

<b>Red Latinoamericana de Política Comercial</b> <a href="http://www.latn.org.ar">www.latn.org.ar</a>	<b>Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable</b> <a href="http://www.medioambiente.gov.ar">www.medioambiente.gov.ar</a>	<b>Organización Internacional del Trabajo</b> <a href="http://www.oit.org.pe">www.oit.org.pe</a>
--	--	---

<b>Autoridades del IIL-UNLP</b> <u>Directora</u> Noemí Mellado  <u>Secretarios de la Maestría</u> Marcelo Halperin Sergio R. Palacios  <u>Secretaria Académica</u> Mirta Estela Miranda	<b>Informe Integrar</b> <u>Directora Editora</u> Noemí Mellado  <u>Directora Asistente y Coordinadora Académica</u> Clara Amzel-Ginzburg
--	---

Esta publicación es propiedad del Instituto de Integración Latinoamericana de la Universidad Nacional de La Plata. Registro de la Propiedad Intelectual N° 960.725.  
Hecho el depósito que marca la Ley 11723. Impreso en Argentina.  
Las notas publicadas en **Informe Integrar**, que expresan exclusivamente la opinión de sus autores, se pueden reproducir con indicación de la fuente.