

Comercio y el Desarrollo

La importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de Chile

Edmundo Claro
Centro de Energía y Desarrollo Sustentable
de la Universidad Diego Portales

2009

© 2009 Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD)

Publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible

Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible

161 Portage Avenue East, 6° piso

Winnipeg, Manitoba, Canadá

R3B 0Y4

Tel: +1 (204) 958-7700

Fax: +1 (204) 958-7710

Correo electrónico: info@iisd.ca

Sitio web: <http://www.iisd.org/>

Comercio y el Desarrollo: La importancia creciente del desarrollo sostenible en la agenda comercial de Chile

Edmundo Claro

Centro de Energía y Desarrollo Sustentable de la Universidad Diego Portales

Sobre el “Trade Knowledge Network” (TKN)

<http://www.tradeknowledgenetwork.net>

El Trade Knowledge Network es una colaboración global entre instituciones de investigación a lo largo de África, Asia, Europa y las Américas, que trabajan sobre los temas de comercio y desarrollo sostenible. Coordinada por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD por sus siglas en inglés), la red TKN vincula a sus miembros, fortalece capacidades y genera nuevas investigaciones con el fin de evaluar y responder al impacto de las políticas de comercio e inversión sobre el desarrollo sostenible.

El objetivo marco de la red TKN es asegurar que el comercio y la inversión contribuyan al desarrollo sostenible, con políticas de comercio e inversión que tomen en cuenta equitativamente al desarrollo social y al ambiente. La red TKN persigue este objetivo generando investigaciones serias y confiables con claras recomendaciones de política y las comunica efectivamente a los tomadores de decisión a nivel nacional, regional y global.

La red TKN es mantenida por IISD (www.iisd.org), organización sin fines de lucro basada en Canadá que promueve el cambio hacia un desarrollo sostenible. Como instituto de investigación sobre políticas, dedicado a la comunicación efectiva de resultados, el Instituto convoca a tomadores de decisión en gobiernos, empresas, organizaciones no gubernamentales y otros sectores a desarrollar e implementar políticas que sean simultáneamente beneficiosas para la economía global, el ambiente y el bienestar social.

Sobre el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible (IISD)

<http://www.iisd.org>

El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible promueve recomendaciones de políticas para contribuir al desarrollo sostenible en las áreas de comercio internacional e inversión, economía, cambio climático, evaluación y medición, y gestión de recursos naturales. A través de Internet, informamos sobre lo acontecido en negociaciones internacionales y compartimos el conocimiento adquirido en proyectos de colaboración con socios globales, resultando en una investigación más rigurosa, el fortalecimiento de capacidades en países en desarrollo y un mejor diálogo entre el Norte y el Sur.

La visión de IISD es un mejor vivir para todos — de manera sostenible; su misión es promover activamente la innovación, permitiendo a las sociedades el logro de una vida sostenible. IISD está registrada como una organización sin fines de lucro en Canadá y posee el status 501(c)(3) en los Estados Unidos. IISD recibe financiación para sus gastos operativos generales del Gobierno de Canadá a través de la Agencia Canadiense de Desarrollo Internacional (CIDA), el Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional (IDRC) y el Ministerio de Ambiente de Canadá (Environment Canada); así como de la Provincia de Manitoba. El Instituto recibe financiamiento para proyectos específicos de numerosos gobiernos, dentro y fuera de Canadá, agencias de Naciones Unidas, fundaciones y el sector privado.

Sobre el “Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento” (CINDES)

<http://www.cindesbrasil.org>

El Centro de Estudos de Integração e Desenvolvimento fue creado en 2006 con el objetivo de contribuir a la profundización del debate sobre la relación entre integración internacional y desarrollo. El centro se dedica a la investigación y la promoción de debates sobre: integración internacional y desarrollo sostenible; globalización, desigualdad y pobreza; integración de las políticas públicas; y regulación y negociaciones comerciales. El CINDES trabaja con una red de organizaciones y especialistas en estas áreas, nacionales y extranjeros, para desarrollar investigaciones y estudios, organizar reuniones y seminarios y diseminar información sobre la integración y el desarrollo económico y social.

Sobre el autor y el Centro de Energía y Desarrollo Sustentable de la UDP

<http://www.udp.cl/>

Edmundo Claro es Director del Centro de Energía y Desarrollo Sustentable de la Universidad Diego Portales (Santiago, Chile). La Universidad Diego Portales (UDP) fue fundada el 4 de octubre de 1982. En diciembre de 2008, la Facultad de Ingeniería de la UDP inauguró el Centro de Energía y Desarrollo Sustentable con el objetivo de contribuir a que el desarrollo energético del país sea sustentable a través de actividades de investigación, docencia y difusión. email: edmundo.claro@udp.cl

Resumen ejecutivo

Con el advenimiento del régimen militar, a partir de 1973, Chile terminó con el enfoque proteccionista común en la región reemplazándolo por una política comercial marcadamente liberal, incluyendo la eliminación de controles de precios y créditos, la reducción de trabas comerciales, y la liberalización de entrada de capitales. Desde entonces Chile ha continuado con este enfoque, fomentando especialmente las exportaciones. Tal proceso de liberalización ha resultado en la firma de más de veinte acuerdos de liberalización comercial con países y asociaciones económicas provenientes de diversas regiones del mundo. En materia de inversión extranjera directa (IED) Chile también posee un sistema abierto que casi no discrimina en función del origen de la inversión, siendo el principal instrumento jurídico el Estatuto de la Inversión Extranjera. Entre 1974 y 2006 la IED totalizó US\$84.100 millones, de los cuales el 89,8 por ciento ingresó al país después de 1990 y el 75,5 por ciento se materializó a través de este mecanismo.

A diferencia de otros países de la región, tales como Brasil y Argentina, Chile ha sido uno de los países que más activamente ha incorporado los temas ambientales y laborales en sus negociaciones comerciales. De hecho, de los 19 acuerdos comerciales vigentes, 12 contienen compromisos ambientales y 8 laborales. Sin embargo, en materia de IED, los procedimientos que la regulan prácticamente no prestan atención a los temas ambientales, laborales o de cambio climático; y menos aún al desarrollo sostenible.

Diversos factores han influenciado en la activa incorporación de aspectos ambientales y laborales en las negociaciones comerciales de Chile. Uno de ellos corresponde a mantener la coherencia con sus actividades de política exterior, en la que se destaca la suscripción de la mayoría de los acuerdos ambientales multilaterales, la suscripción de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y del Protocolo de Kyoto, y la ratificación de la gran mayoría de las Convenciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Otro factor ha sido la demanda de los socios comerciales, destacándose que el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA) incluye los temas ambientales y laborales entre sus elementos. Desde una perspectiva más doméstica, se ha considerado que la inclusión de estos elementos refuerza el objetivo del desarrollo sostenible nacional, ya que fortalecen la puesta en vigor de la legislación nacional ambiental y laboral, contribuyen a respetar y cumplir los compromisos internacionales ambientales y laborales, y permiten alcanzar los objetivos internos ambientales y laborales de manera más eficiente y veloz.

A pesar de los avances presentados por Chile relacionados con la inclusión de aspectos ambientales y laborales en los acuerdos comerciales, aún existen notorias debilidades tanto en materia comercial como de inversiones. En primer lugar, tanto la agenda comercial como la política de IED carecen de una visión comprehensiva del desarrollo sostenible, lo que hace necesario contar con investigaciones para incorporar estos temas de manera integrada, analizando sus relaciones, sinergias y discordancias. Por su parte, en materia ambiental existen diversas carencias que impiden verificar el cumplimiento de las disposiciones ambientales contenidas en los acuerdos comerciales. Con respecto al cambio climático, Chile recién está comenzando a incorporarlo en su agenda comercial, lo que resulta preocupante, ya que los requerimientos comerciales, ya sean de mercado o regulaciones, asociados a la “huella del carbono” parecen inminentes. En materia laboral, los principales desafíos para el cumplimiento de los aspectos incluidos en los acuerdos comerciales son el alto grado de informalidad laboral y los bajos niveles de sindicalización. Dado que es improbable que los acuerdos tanto futuros como vigentes introduzcan sanciones en esta materia, el principal camino para abordar estas debilidades pareciera ser que éstos incluyan iniciativas de cooperación específicas en materia de informalidad y sindicalización.

Finalmente, en materia de IED, los procedimientos que la regulan prácticamente no prestan atención a los temas ambientales, laborales o de cambio climático; menos aún al desarrollo sostenible. Dado que la IED generalmente ingresa con buenas prácticas y estándares de frontera tecnológica, los sectores industriales a los cuales venga dirigida se convertirán aquellos en los cuales Chile será más competitivo. Si se sigue concentrando en áreas intensivas en recursos naturales, es probable que continúe el deterioro ambiental y las capacidades laborales no vean avances. Si apunta a sectores con mayores contenidos de conocimiento, es probable que se produzcan avances en ambas materias. Además, las exigencias de los países desarrollados para reducir sus emisiones de gases de efecto invernadero seguramente implicarán que éstos buscarán desarrollar sus industrias intensivas en países libres de estas exigencias, como Chile. Considerando que la imposición de restricciones a la IED intensiva en carbono es algo improbable, el camino a seguir es diseñar un sistema de incentivos económicos que permita dirigirla hacia los sectores que se quieren priorizar.

Tabla de Contenidos

Resumen ejecutivo	iv
Acrónimos	vii
1 Introducción	1
2 Características del comercio exterior y de la agenda de política comercial e inversión extranjera directa	1
2.1 Resumen de importaciones y exportaciones	2
2.2 Resumen de inversión extranjera	3
3 Vectores internacionales y domésticos de introducción de los temas de desarrollo sostenible en la agenda de comercio e inversión	4
3.1 El desarrollo sostenible en la política exterior de Chile	5
3.1.1 Aspectos ambientales	5
3.1.2 Cambio Climático	5
3.1.3 Aspectos Laborales	7
3.2 Desarrollo sostenible en la agenda comercial: principales motivaciones	8
3.2.1 Motivaciones iniciales: la introducción de compromisos ambientales y laborales en el TLC Chile-Canadá	8
3.2.2 La presencia de Chile en instancias internacionales que incluyen el tema ambiental en asuntos de comercio	8
3.2.3 Apoyo al desarrollo sostenible	9
3.2.4 Fortalecimiento de la competitividad comercial	9
3.2.5 Potenciación del intercambio comercial	10
3.3 Desarrollo sostenible en la agenda comercial: principales barreras	10
4. Los temas de desarrollo sostenible en la agenda comercial del país	11
4.1 Aspectos ambientales	11
4.1.1 Los compromisos ambientales en el TLC con Canadá	12
4.1.2 Los compromisos ambientales en el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea	13
4.1.3 Los compromisos ambientales en el TCL con Estados Unidos	13
4.2 Aspectos de cambio climático	14
4.3 Aspectos laborales	15
4.3.1 Los compromisos laborales en el TLC con Canadá	16
4.3.2 Los compromisos laborales en el TLC con Estados Unidos	17
5. Conclusiones y propuestas para una agenda de investigación	19
5.1 Aspectos ambientales	19
5.2 Cambio climático	20
5.3 Aspectos laborales	20
5.4 Inversión extranjera directa	21
Bibliografía	22

Acrónimos

APEC	Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico
CONAMA	Comisión Nacional del Medio Ambiente, Chile
CORFO	Corporación de Fomento de la Producción, Ministerio de Economía, Chile
IED	Inversión Extranjera Directa
MDL	Mecanismo de Desarrollo Limpio
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
PIB	Producto Interno Bruto
ProChile	Dirección de Promoción de Exportaciones, Ministerio de Relaciones Exteriores, Chile
TLC	Tratado de Libre Comercio

1. Introducción

Desde comienzos de los años setenta, Chile ha implementado una política comercial liberal y de fomento a las exportaciones. Si bien esta tendencia surgió bajo el gobierno militar, ésta ha sido constantemente respaldada y profundizada por los gobiernos democráticos que lo siguieron desde 1990. A la fecha, esta política ha resultado en la negociación de más de 20 acuerdos de liberalización comercial con países y asociaciones económicas provenientes de diversas regiones del mundo.

A diferencia de otros países de la región, tales como Brasil y Argentina, Chile ha sido uno de los países que más activamente ha incorporado los temas ambientales y laborales en sus negociaciones comerciales. De hecho, de los 19 acuerdos comerciales vigentes, 12 contienen compromisos ambientales y 8 laborales. A pesar de lo anterior, en materia de inversión extranjera directa (IED), los procedimientos que la regulan prácticamente no prestan atención a los temas ambientales, laborales o de cambio climático; menos aún al desarrollo sostenible.

Este trabajo persigue identificar los canales a través de los cuales los temas de desarrollo sostenible son incorporados en la agenda comercial de Chile, incluyendo los acuerdos comerciales y la política de IED. A su vez, intenta examinar algunas áreas o tendencias emergentes asociadas al desarrollo sostenible relevantes para las futuras tareas de los negociadores comerciales chilenos.

Con el fin anterior, la sección 2 resume las principales características de los flujos comerciales y de la IED de Chile durante las últimas décadas. Por su parte, la sección 3 hace referencia a principales vectores o motivaciones, nacionales e internacionales, que influyeron en la favorable actitud de Chile frente a la incorporación de temas ambientales y laborales en los acuerdos comerciales. La sección 4 revisa de manera somera los principales compromisos ambientales y laborales que Chile ha adquirido en sus acuerdos comerciales. Finalmente, la sección 5 desarrolla algunas reflexiones de los contenidos de las secciones anteriores e identifica algunas áreas relevantes para el futuro comercial de Chile que requieren de esfuerzos de investigación, especialmente con relación al cambio climático y la IED.

2. Características del comercio exterior y de la agenda de política comercial e inversión extranjera directa

Al igual que diversos países de la región, durante los años sesenta y principios de los setenta Chile tenía elevados aranceles y un reducido grado de apertura comercial. Si bien diversos intentos por liberalizar el comercio, tales como la eliminación del depósito previo, la reducción de aranceles sobre bienes de capital y la adhesión al Pacto Andino en 1968, tendían a revertir esta situación, la llegada al poder del gobierno socialista encabezado por Salvador Allende en 1970 revirtió esta tendencia. Sin embargo, a partir de 1973, el gobierno militar comandado por Augusto Pinochet terminó radicalmente con este enfoque proteccionista y orientado hacia el mercado interior, reemplazándolo por una política comercial marcadamente liberal, destacándose la eliminación de controles de precios y créditos, la liberalización financiera, la eliminación y reducción de trabas comerciales, y liberalización de entrada de capitales.¹

Desde entonces, Chile ha venido implementando una política comercial claramente favorable a la liberalización y el fomento de las exportaciones, tendencia que se vio respaldada con el advenimiento de la democracia en 1990 y los posteriores gobiernos democráticos. Un ejemplo de la anterior continuidad

1 Turmo y Moslares, 2007.

en la apertura comercial de Chile corresponde a la creciente disminución de los aranceles impulsada tanto por el gobierno militar como por los democráticos. Mientras en 1973 la tarifa promedio llegaba a un 100 por ciento y existían múltiples tasas de cambio, producto de las reformas impulsadas por el gobierno militar, en 1988 existía una tarifa uniforme equivalente al 15 por ciento, se habían eliminado todas las barreras no arancelarias y se había unificado el mercado cambiario. Por su parte, mientras en 1991 el primer gobierno democrático redujo los aranceles a 11 por ciento, comenzando en 1999, los aranceles continuaron su reducción de 1 punto porcentual al año hasta su nivel actual de 6 por ciento².

Más específicamente, la liberalización comercial de Chile puede ser descripta en dos etapas: la primera de liberalización unilateral y fomento de la exportación, hasta 1989, y la segunda de liberalización bilateral, a partir de 1990³. La etapa unilateral fue iniciada de forma aislada y en medio de un entorno internacional poco proclive a la apertura comercial, permitiendo de todos modos aumentar la diversificación de las exportaciones chilenas y así reducir en cierto grado la dependencia con respecto a las exportaciones de cobre.

Por su parte, la etapa bilateral se ha venido dando en un marco global de creciente liberalización comercial, y si bien seguramente obedeció a diversos factores, Hachette (2003) destaca los siguientes: la ampliación de mercados para las exportaciones, la protección frente a prácticas desleales, y la impaciencia frente a la lentitud de los resultados de las rondas comerciales en el marco de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Esta etapa de apertura bilateral ha resultado a la fecha en la firma de más de veinte acuerdos de liberalización comercial con países y asociaciones económicas provenientes de diversas regiones del mundo.

2.1 Resumen de importaciones y exportaciones

En conjunto con diversos ajustes macroeconómicos, el constante proceso de liberalización comercial implementado por Chile le ha significado tener un continuo crecimiento económico y un aumento sostenido tanto de sus exportaciones como importaciones. En efecto, mientras en 1996 las exportaciones de Chile alcanzaron los US\$16.627 millones, en 2007 esta cifra se cuadruplicó, alcanzando los US\$67.644 millones. Por su parte, si bien el crecimiento de las importaciones durante el mismo período no fue de la misma magnitud, éstas aumentaron notoriamente, pasando de US\$17.699 millones en 1996 a US\$43.991 millones en 2007.

El aumento de la apertura al comercio internacional de Chile durante las últimas décadas hace que en la actualidad Chile exhiba un profundo grado de integración en la economía mundial. Esto se ve reflejado no sólo en la gran variedad de acuerdos de liberalización comercial firmados durante los últimos quince años, sino que también en la relevancia de las exportaciones en la economía nacional. Considerando casi todos los países sudamericanos, en la participación de las exportaciones en el producto bruto interno (PIB), Chile sólo es superado por Paraguay para el período 2000-07.

Como es bien sabido, durante las últimas décadas las exportaciones chilenas han estado significativamente dominadas por los envíos de cobre y sus subproductos. Sin embargo, desde 1974 a la fecha su importancia relativa ha disminuido, hecho en ocasiones atribuido a los continuos esfuerzos de liberalización comercial comenzados a mediados de los setenta. Si bien durante las décadas del ochenta, noventa y principios de la presente década la participación del cobre descendió desde el 70 por ciento

2 De Gregorio, 2005.

3 Hachette, 2003; Turmo y Moslares, 2007.

de las exportaciones evidenciada entre 1960 y 1975 hasta menos del 40 por ciento, desde 2004 su participación ha subido nuevamente a aproximadamente el 55 por ciento en promedio.

La constante relevancia del cobre en las exportaciones chilenas no refleja el relevante grado de diversificación que han experimentado durante los últimos años⁴. Tal como expresan Turmo y Moslares (2007), Chile ha mostrado importantes avances en la diversificación de sus exportaciones, tanto en la variedad de productos exportados como en el número de destinos, convirtiendo a Chile en una economía de referencia en América Latina. Si bien la diversificación de las exportaciones contempla diversos productos, el vino, la fruta, el salmón y la celulosa son ejemplos de los más relevantes.⁵

2.2 Resumen de inversión extranjera

La apertura comercial de Chile no se limita sólo al ámbito de las exportaciones e importaciones de bienes y servicios. En materia de inversiones Chile también posee un sistema abierto que casi no discrimina en función del origen y que en muchas ocasiones sobrepasa los compromisos adquiridos bajo el GATS⁶. Si bien este régimen generalmente otorga a los inversores extranjeros trato nacional, para algunos sectores y actividades existe legislación específica que los excluye del acceso a los mercados o de la igualdad de trato. Las principales excepciones corresponden al transporte de superficie internacional, el transporte marítimo de cabotaje, la pesca, la radio y los medios de comunicación impresos⁷.

Bajo este esquema, entre 1974 y 2006 la IED totalizó US\$ 84.100 millones, de los cuales el 89,8 por ciento ingresó al país después de 1990. El éxito de esta política es internacionalmente reconocido, lo que se ve reflejado en las siguientes cifras: mientras en 1990 el stock de IED como porcentaje del PIB alcanzó el 30 por ciento, en 2006 esta cifra se ubicó en 55,4 por ciento, muy por sobre el promedio mundial de 24,8 por ciento y el promedio de los países desarrollados de 26,7 por ciento⁸.

Los principales instrumentos jurídicos por los que se rige la IED en Chile son el Estatuto de la Inversión Extranjera (Decreto Ley N° 600 de 1974, modificada el 16 de diciembre de 1993), un régimen especial de inversiones de carácter voluntario, y el Compendio de Normas de Cambios Internacionales del Banco Central. Si bien los inversores extranjeros pueden elegir entre los dos instrumentos jurídicos cuando ingresan capital a Chile, la mayor parte lo hace por medio del Estatuto de la Inversión Extranjera⁹. De hecho, entre 1974 y 2006 el 75,5% de la IED en Chile se materializó a través de este mecanismo¹⁰.

De acuerdo con este mecanismo, el inversor extranjero celebra un contrato con el Estado de Chile, que autoriza y protege la transferencia de capital para la inversión. Tanto el inversor como la respectiva empresa están sujetos a las leyes generales aplicables a la inversión nacional. El contrato es de duración indefinida y establece el plazo que tienen los inversores extranjeros para ingresar el capital. Por su parte, los inversores extranjeros tienen derecho a incluir una cláusula que establezca que se les mantendrán invariables, por el período autorizado para realizar la inversión, los impuestos indirectos y los derechos

4 De Gregorio, 2005.

5 Frohmann, 2006.

6 OMC, 2003a.

7 OMC, 2003b.

8 Comité de Inversiones Extranjeras, 2007.

9 OMC, 2003b.

10 Comité de Inversiones Extranjeras, 2007.

de aduana aplicables a los bienes de capital importados, disposición aplicable sólo a productos que no se producen en Chile y que figuran en una lista especial. Los inversores extranjeros también pueden acogerse a un sistema de imposición directa invariable, que somete las operaciones de una empresa a un tipo impositivo fijo sobre la renta del 42 por ciento¹¹.

Entre 1974 y 2006 el sector minero captó el 33,2 por ciento de los ingresos brutos de IED que se materializaron a través de este mecanismo, seguido por el sector electricidad, gas y agua (20,1%), servicios (19,3%), industria (12,4%), transporte y comunicaciones (11,4%), construcción (2,2%) y agricultura, silvicultura y pesca (1,2%)¹². Por su parte, para el mismo período y el mismo instrumento, el 25,3% de la IED se originaron en Estados Unidos, seguido por España (21,7%), Canadá (16,4%), Reino Unido (8,9%), Australia (4,8%) y Japón (2,9%). Los países que conforman la Unión Europea originaron inversiones por el 40,9% del total ingresado y los países de la OECD son responsables del 94,6% del total¹³.

3. Vectores internacionales y domésticos de introducción de los temas de desarrollo sostenible en la agenda de comercio e inversión

Si bien el proceso de liberalización comercial destacado en la sección anterior ha sido exitoso en términos económicos para Chile, sus consecuencias ambientales son menos positivas. Según Borregaard (2004), comparado con diversos países de la región, Chile no sólo presenta uno de los más altos porcentajes de exportaciones ambientalmente sensibles, sino que también exhibe uno de los porcentajes más bajos de exportaciones “limpias”. Por su parte, Giljum (2003) remarca que entre 1973 y 2000 la productividad de los recursos, o eco-eficiencia, de la economía chilena se redujo a la mitad, lo que implica que a finales de la década de 1990 para producir una unidad de PIB se requería el doble de insumos materiales que a comienzos de la década de 1970.

Estas inquietudes acerca de los efectos ambientales del proceso de liberalización comercial se ven potenciadas con cuestionamientos acerca de los respectivos impactos sociales, más asociados a aspectos de justicia distributiva que a temas directamente relacionados con aspectos laborales¹⁴. De hecho, Chile presenta uno de los más altos índices de concentración patrimonial y de desigualdad en el ingreso. De acuerdo con Pizarro (2005), 16 grupos económicos explican el 80 por ciento del PIB, y en materia de distribución del ingreso Chile se encuentra entre los 12 peores países del mundo.

En función de estos antecedentes, parece sensato argumentar que uno de los vectores más relevantes en la introducción de los temas de desarrollo sostenible en la agenda comercial y de inversiones de Chile corresponde a la necesidad de reducir la brecha entre beneficios económicos y costos ambientales y sociales asociada al modelo de desarrollo basado en la liberalización comercial. Sin embargo, como se verá más adelante, este factor está lejos de ser el único o el más importante. Otros factores, tales como la necesidad de alinearse con diversos compromisos internacionales, el requerimiento de la competitividad en los mercados internacionales y la emulación de países líderes, explican una parte importante de este proceso.

11 OMC, 2003b.

12 Comité de Inversiones Extranjeras, 2007.

13 Comité de Inversiones Extranjeras, 2007.

14 Borregaard, 2004.

3.1 El desarrollo sostenible en la política exterior de Chile

3.1.1 Aspectos ambientales

Chile ha suscrito la mayoría de los acuerdos ambientales multilaterales establecidos desde 1990, teniendo una participación activa en la agenda mundial para el desarrollo sustentable iniciada en la Cumbre de Río y posteriormente fortalecida en la Cumbre del Milenio y en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible. Estos acuerdos, una vez aprobados por el Congreso y ratificados por el presidente, se convierten en leyes efectivas que rigen en todo el país. A pesar del alto grado de participación de Chile en estos acuerdos, varios de ellos carecen de la legislación y los reglamentos requeridos para su implementación y seguimiento. No obstante, se aprecia un fuerte cumplimiento del Convenio marco sobre la conservación de la diversidad biológica (firmado en 1992 y ratificado en 1994) y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, suscrita en 1974 y ratificada en 1975)¹⁵.

De todos modos, para fortalecer el cumplimiento de estos acuerdos, durante los últimos gobiernos se han constituido diversos comités nacionales cuyo objetivo es mejorar la implementación y el seguimiento de los acuerdos ambientales internacionales. De hecho, se han constituido comités sobre el cambio climático global, las convenciones relativas a recursos naturales y vida silvestre, el calendario químico internacional, la política ambiental internacional, y asuntos de seguridad biológica. Si bien son integrados por representantes de diversos organismos públicos, son presididos por Director Ejecutivo de la Comisión Nacional del Medio Ambiente de Chile (CONAMA) y un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores actúa como vicepresidente. Sin embargo, la participación de este último ministerio en estos temas no sólo se limita a cumplir esta función, ya que a través de su Departamento de Comercio y Desarrollo Sustentable está permanentemente apoyando el funcionamiento de los comités¹⁶.

Por su parte, Chile también participa en importantes foros políticos ambientales a nivel regional. Uno de los más relevantes corresponde al Foro de Ministros de Medio Ambiente de América Latina y El Caribe creado en 1982 dentro del marco del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente. En la actualidad, este Foro constituye la máxima instancia para la discusión y concertación de las posiciones regionales en los temas de la agenda ambiental internacional.

3.1.2 Cambio climático

Chile forma parte tanto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático como del Protocolo de Kyoto. Mientras la primera fue suscrita en 1992 y ratificada en 1995, el segundo fue suscrito en 1998 y ratificado en 2002. De este modo, si bien Chile está comprometido a elaborar periódicamente una Comunicación Nacional incluyendo al menos un inventario de emisiones, un análisis de vulnerabilidad, y un análisis de opciones de adaptación y mitigación, al ser un país en vías de desarrollo, no tiene obligaciones en cuanto a reducción de emisiones de gases efecto invernadero.

Para cumplir con su compromiso de elaborar la primera Comunicación Nacional, en 1996 Chile estableció un Comité Nacional de Asesoría para el Cambio Global, el cual la preparó y la envió a la Secretaría de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en febrero de

15 CEPAL/OCDE, 2005.

16 CEPAL/OCDE, 2005.

2000.¹⁷ Además, este organismo cumple otras funciones: a) asesorar al Ministerio de Relaciones Exteriores con respecto a la posición nacional frente a la Convención de Cambio Climático; b) asesorar a CONAMA con respecto al cambio global en el territorio chileno y en la implementación de planes y programas en el nivel nacional; c) asesorar a las instituciones dedicadas a la investigación del cambio global y a todas aquellas que así lo requieran y/o lo soliciten; y d) servir de mecanismo de coordinación entre todas las entidades vinculadas a los temas relativos a los cambios climáticos y globales.

Si bien hasta la fecha las labores del Comité se han concentrado en la elaboración de las comunicaciones nacionales y la definición de posiciones nacionales a ser presentadas en las reuniones intergubernamentales sobre cambio climático, en 1998 también elaboró los siguientes Lineamientos Estratégicos, aprobados por el Consejo Directivo de CONAMA en diciembre del mismo año:

- Reafirmación de los compromisos establecidos en la Convención Marco de Cambio Climático.
- Promoción de la ratificación del Protocolo de Kioto.
- Participación de sectores relevantes y expertos chilenos en la discusión de los mecanismos económicos establecidos en el Protocolo de Kyoto.
- Utilización del Mecanismo para el Desarrollo Limpio (MDL).
- Diseño de orientaciones básicas respecto de nuevas formas de limitación y/o reducción de emisiones de gases de efecto invernadero para los países en desarrollo.
- Generación y aplicación de un Plan de Acción Nacional en Cambio Climático.
- Creación de un fondo especial para la investigación técnica y científica y la capacitación en cambio climático en Chile¹⁸.

De acuerdo a antecedentes para la elaboración de la segunda Comunicación Nacional, que está en preparación desde el año 2000, se destaca que durante la década de 1990 sus emisiones de CO₂ y su consumo de energía casi se duplicaron¹⁹. De hecho, a pesar de que las emisiones de gases de efecto invernadero de Chile representan sólo el 0,23 por ciento de las emisiones globales, “Chile registra el mayor aumento en el nivel per cápita de emisiones de CO₂ respecto al resto de los países latinoamericanos y del Caribe”²⁰.

Considerando el creciente interés de los mercados internacionales por penalizar la comercialización de bienes intensivos en sus emisiones de gases efecto invernadero, la anterior tendencia hace que Chile se vea enfrentado a la necesidad de desarrollar una estrategia de mitigación de emisiones, fortalecer sus políticas de uso eficiente de la energía, impulsar iniciativas para el uso de combustibles más limpios, y

17 El Comité es presidido por la CONAMA y vicepresidido por el Ministerio de Relaciones Exteriores, y está integrado además, por un representante de las siguientes instituciones: Ministerio de Agricultura, Servicio Hidrográfico y Oceanográfico de la Armada, Comisión Nacional de Energía, Dirección General del Territorio Marítimo y Marina Mercante, Dirección de Meteorología de Chile, Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica, y la Academia Chilena de Ciencias.

18 Claro, 2007.

19 CEPAL/OCDE, 2005.

20 Vasconi, 2008: 30.

promover las fuentes de energía renovables²¹. Estos requerimientos se ven agudizados si se considera la intención de Chile de formar parte de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) en el futuro cercano.

3.1.3 Aspectos laborales

A nivel global, Chile ha ratificado la gran mayoría de las Convenciones fundamentales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Estas cubren aspectos asociados a la libertad de asociación y el efectivo reconocimiento del derecho a la negociación colectiva, la eliminación de todas las formas de trabajo forzado u obligatorio, la efectiva abolición del trabajo infantil, y la eliminación de la discriminación con respecto al empleo y la ocupación²².

A nivel regional, al igual que el resto de los países americanos, Chile es miembro del Sistema Laboral Interamericano gobernado por la Conferencia Interamericana de Ministros de Trabajo (CIMT) de la Organización de los Estados Americanos (OEA). Desde la Primera Cumbre de las Américas de 1994, los países americanos se comprometieron a los siguientes puntos en materia laboral:

- garantizar la protección de los derechos humanos de todos los trabajadores migrantes y de sus familias;
- asegurar un mayor grado de observancia y promoción de los derechos de los trabajadores, tal y como están definidos en los convenios internacionales pertinentes;
- promover, con el apoyo de las instituciones financieras internacionales y del sector privado, la capacitación profesional de los trabajadores así como la educación de adultos, incorporando esfuerzos para que esa educación sea mas pertinente a las necesidades del mercado y de los empleadores; y
- adoptar medidas apropiadas para mejorar la capacidad de las mujeres para percibir ingresos de ocupaciones que no sean solo las tradicionales, lograr autosuficiencia económica y garantizar su acceso igualitario al mercado laboral en todos los niveles de empleo, a los sistemas de seguridad social, al sistema de crédito, y a la adquisición de bienes y tierras.²³

21 CEPAL/OCDE, 2005.

22 Chilean High Level Study Group, 2007.

23 Fuente: http://www.sedi.oas.org/ddse/espanol/cpo_trab_cumbre.asp (accedido el 24 de noviembre de 2008).

3.2 Desarrollo sostenible en la agenda comercial: principales motivaciones²⁴

3.2.1 Motivaciones iniciales: la introducción de compromisos ambientales y laborales en el Tratado de Libre Comercio Chile-Canadá

A la fecha, de los 19 tratados de libre comercio (TLCs) firmados por Chile y vigentes, 12 contienen compromisos ambientales.²⁵ Por su parte, la gran mayoría de estos TLCs incluyen el tema laboral entre sus elementos²⁶. En este sentido, es informativo explorar las principales razones que llevaron a Chile a incluir disposiciones ambientales y laborales en su acuerdo comercial con Canadá de 1996, ya que en cierta forma condicionaron las futuras inclusiones.

El TLC con Canadá fue el primero que Chile firmó con un país desarrollado y el primero en incluir los temas ambientales y laborales. Estos se incluyeron en gran medida en función de la tendencia a nivel internacional, impuesta por los países desarrollados, de incluir los temas ambientales y de desarrollo sustentable en los acuerdos comerciales. Chile, al ser uno de los países más activos en materia de liberalización comercial, no podía dejar de abordar los temas ambientales y laborales en esta área, no podía quedarse rezagado. Tal como lo puso un entrevistado, si Chile no hubiese incluido estas materias, “era mucho lo que arriesgaba”. Así, más que por razones asociadas a los beneficios que podría traer, la inclusión de temas ambientales y laborales respondió a que eran demandados tanto por Canadá como por la comunidad internacional.

De manera especial influyó que el NAFTA incluyese los temas ambientales y laborales entre sus elementos. En este sentido, las negociaciones en que participó Chile para ingresar al NAFTA, hecho que nunca se materializó sirvieron mucho para sensibilizar al sector político chileno — y especialmente al sector gubernamental — de la relevancia de estos temas en los TLCs. Para la negociación del tema ambiental se crearon, por medio del NAFTA, instancias en el gobierno en que participaron la CONAMA, el Ministerio de Economía y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

3.2.2 La presencia de Chile en instancias internacionales que incluyen el tema ambiental en asuntos de comercio

En el caso del tema ambiental, un factor relacionado con las motivaciones recién descritas corresponde a la activa participación de Chile a nivel internacional en diversos organismos de comercio, multilaterales y regionales, que incluyen de manera especial esta materia en sus agendas. Por ejemplo, en la Declaración Ministerial de Doha, la que da indicaciones sobre cómo tratar el tema ambiental en el marco de la OMC (relaciones entre acuerdos multilaterales sobre medio ambiente y OMC, liberalización de bienes y servicios ambientales, etc.), uno de los siete facilitadores fue el chileno Heraldo Muñoz del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien tuvo una participación muy activa en los temas ambientales.

Otro ejemplo proviene de la participación de Chile en el Foro de Cooperación Económica Asia Pacífico (APEC). Como preparativo para la firma de un TLC Asia-Pacífico, dentro de la APEC se han ido

²⁴ Esta sección está desarrollada mayoritariamente en base a entrevistas realizadas a cuatro actores chilenos expertos en materia de comercio y desarrollo sostenible provenientes del sector público, organismos internacionales, ONGs y el sector privado. Dado que uno de ellos explícitamente pidió no ser individualizado, se ha optado por no individualizar a ninguno. Aquellos elementos provenientes de otras fuentes, serán correspondientemente explicitados.

²⁵ Comunicación personal de Dominique Hervé y Juan Pablo Arístegui, académicos del la Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales, Santiago.

²⁶ García, 2006.

desarrollando diversas iniciativas cuyo objetivo es elaborar capítulos modelos específicos que tiendan a apoyar a los países con menos experiencia comercial para que aumenten sus capacidades negociadoras y así logren TLCs de buen nivel, incluyendo áreas como inversiones, propiedad intelectual, agricultura, servicios, etc. Dentro de esta iniciativa, Chile se hizo cargo de desarrollar el capítulo modelo ambiental, el que contó con el apoyo de varios países líderes y que ya está aprobado. Además, dentro de la APEC, también se implementó una iniciativa tendiente a examinar las convergencias y divergencias de los TLCs firmados por los países miembros, eligiéndose finalmente 30 TLCs. Al igual que en el caso anterior, esta iniciativa aborda diversas áreas, y Chile asumió el desafío de analizar el tema ambiental.

Por su parte, Chile también ha tenido una participación muy activa en las iniciativas de la OCDE en materia de comercio y medio ambiente. Si bien su participación comenzó sólo en la función de invitado que comenta acerca de su experiencia en la incorporación de disposiciones ambientales en TLCs, durante 2008 Chile fue sede de un seminario OCDE internacional para discutir esta materia.

3.2.3 Apoyo al desarrollo sostenible

En términos más generales, una de las razones por las cuales Chile incluye aspectos ambientales y laborales en su agenda comercial corresponde a que se considera que apoyan el compromiso del gobierno de avanzar hacia el desarrollo sostenible. En primer lugar, se considera que fortalecen la puesta en vigor de la legislación nacional ambiental y laboral. En segundo lugar, su inclusión está asociada a que contribuyen a respetar y cumplir con los compromisos internacionales ambientales (cambio climático, biodiversidad, humedales, etc.) y laborales (OIT). Por su parte, se estima que las cláusulas de cooperación especiales permiten alcanzar los objetivos domésticos ambientales y laborales de manera más eficiente y veloz.

Por último, en materia exclusivamente ambiental, se considera que su inclusión en los TLCs fortalece el compromiso político del gobierno por ir continuamente mejorando su gestión ambiental. Una opinión comúnmente expuesta es que este compromiso se refleja en el sometimiento voluntario a una “Evaluación del Desempeño Ambiental” por parte de la OCDE en 2005. No se debe olvidar que esta evaluación no corresponde únicamente a una “foto” aislada del estado de la gestión ambiental en Chile, sino que también a un compromiso por demostrar los avances en esta materia cada 5 años frente a sus pares OCDE. Esto es especialmente relevante y complicado, ya que avanzar en aspectos como la eficiencia energética, la huella de carbono y la reducción de emisiones, es particularmente difícil para un país como Chile que se ha especializado en sectores industriales intensivos energéticamente y ambientalmente muy sensibles, como el cobre, la celulosa, el hierro, etc.

3.2.4 Fortalecimiento de la competitividad comercial

De acuerdo a los entrevistados y fuentes escritas, otro factor que ha motivado la inclusión de elementos de desarrollo sustentable en la agenda comercial chilena corresponde a la necesidad de fortalecer la competitividad del país en los mercados internacionales. En este sentido se destaca la percepción chilena de que incorporar la dimensión ambiental en los procesos de internacionalización económica es un elemento crucial para competir y abrirse campo en los mercados internacionales, ya que en la actualidad éstos no sólo se estructuran en torno a razones de precio y calidad, sino que también en función del apego a procesos de producción limpios y saludables²⁷. Además, se considera que el seguimiento de estos patrones productivos también contribuye a mantener una buena imagen a nivel internacional y a ser reconocido como un país confiable en la provisión de bienes y servicios en los mercados internacionales.

27 Chilean High Level Study Group, 2007.

3.2.5 Potenciación del intercambio comercial

Otro elemento que refuerza la tendencia de Chile a incorporar disposiciones ambientales en los TLCs corresponde a que potencian el intercambio comercial de bienes y servicios ambientales²⁸. En primer lugar, dado que las discusiones sobre bienes y servicios ambientales están estancadas en la OMC, los acuerdos comerciales proveen de un espacio más efectivo para avanzar en esta materia. Por ejemplo, si un país en desarrollo requiere importar bienes para descontaminar el aire, parece más efectivo liberalizar su comercio por medio de tratados comerciales bilaterales o regionales, que esperar al avance de las negociaciones multilaterales. Estos espacios también proveen la oportunidad de avanzar en la armonización y convergencia de estándares ambientales más efectivamente que en contextos puramente ambientales. De este modo, se reducen los costos de transacción y el uso de criterios ambientales con fines proteccionistas.

3.3 Desarrollo sostenible en la agenda comercial: principales barreras²⁹

Si bien la agenda comercial de Chile ha incorporado los aspectos ambientales y laborales del desarrollo sostenible, esta integración enfrenta barreras que deben ser abordadas. La primera corresponde a la escasa presencia de una visión estratégica con objetivos de largo plazo que guíe esta integración. Mientras a nivel general la integración de los diversos aspectos que persigue el desarrollo sostenible carece de una guía pública y explícita, a nivel ambiental ésta se ha dado de manera más bien reactiva, incorporando compromisos con diversos socios comerciales de forma aislada y fragmentada, sin mayor presencia de una visión de largo plazo estratégica.

Otras barreras son la presión ejercida por grupos de interés económico que perciben la presencia de objetivos ambientales y sociales en las negociaciones comerciales como una amenaza para su sector, y la percepción de que los aspectos ambientales o laborales son materias que se deben abordar internamente y que consecuentemente no requieren una mayor cobertura en los tratados comerciales. Estas barreras se ven reforzadas por la presencia de la noción de que los acuerdos comerciales firmados no han tenido consecuencias ambientales y laborales negativas importantes.

Con respecto a las barreras de carácter más bien técnico, se han detectado ciertos obstáculos a nivel nacional principalmente en dos niveles: negociación e implementación. Mientras aquellos asociados a la negociación incluyen una falta de apoyo político, carencia de capacidades técnicas y una insuficiente coordinación entre las entidades ambientales, laborales y comerciales, los relacionados con la implementación básicamente responden a una escasez de recursos humanos, técnicos y financieros para cumplir con las provisiones acordadas.³⁰

28 Claro, 2008.

29 Al igual que la sección anterior, el desarrollo de ésta se basa mayoritariamente en función de antecedentes entregados por cuatro actores chilenos expertos en materia de comercio y desarrollo sostenible provenientes del sector público, organismos internacionales, ONGs y el sector privado. Dado que uno de ellos explícitamente pidió no ser individualizado, se ha optado por no individualizar a ninguno. Aquellos elementos provenientes de otras fuentes, serán correspondientemente explicitados.

30 Claro, 2008.

4. Los temas de desarrollo sostenible en la agenda comercial del país

Chile presenta considerables avances en la inclusión de temas ambientales y laborales en su agenda comercial, lo que se hace claramente evidente en diversos acuerdos de liberalización comercial suscritos durante los últimos quince años. Si bien el TLC firmado con Canadá en 1996 fue el primero en incluir aspectos ambientales y laborales, su materialización no fue del todo fluida. Debido a la novedad de estos temas, durante las negociaciones Chile, y especialmente su sector empresarial, estaba muy inquieto acerca de los efectos asociados a la inclusión de estas materias, particularmente debido al desconocimiento no sólo de lo que en realidad se estaba negociando, sino también a la poca claridad de cómo negociar estas materias. En un principio, no había claridad con respecto a qué tipo de imposiciones se estaban negociando, en particular con relación al tema de las sanciones. No se sabía si éstas se podrían aplicar a un producto, a una empresa o a un sector en particular. En pocas palabras, había una gran incertidumbre.

Otro ingrediente que llevó a agudizar esta sensación de incertidumbre fue la posición de ciertos sectores durante la negociación del NAFTA, la que finalmente no prosperó, que insistían en la armonización de la legislación ambiental. Sin embargo, al ver que este propósito era algo inaplicable en términos prácticos, técnicos y políticos, especialmente debido al distinto grado de avance institucional, normativo y fiscalizador de los países en cuestión, finalmente fue desechado. Además, se constató que los problemas ambientales de cada país requerían de distintas normativas. Esto llevó a que uno de los principales elementos ambientales a incluir en los TLCs venideros fuese cumplir con la legislación nacional vigente, lo que a su vez trajo tranquilidad y certidumbre jurídica al sector empresarial y público de Chile, ya que no sólo implicó que los TLCs exigirían la aplicación de la normativa local, sino que quienes podrían sancionar en estas materias serían las autoridades nacionales y no las de otros países.

La tranquilidad asociada a lo anterior se vio reforzada luego de firmados los TLCs con Canadá y Estados Unidos, ya que si bien ambos incluyeron aspectos ambientales y sociales, luego de unos años se pudo constatar que su inclusión no presentaba mayores peligros. A partir de este momento, Chile no sólo los incorporó dentro de su política comercial, sino que también los internalizó como elementos fundamentales de su cultura comercial. Particularmente en materia ambiental, fue a partir de estos acuerdos que Chile comenzó a introducir, al comienzo de las conversaciones para futuros TLCs, su posición de incluir disposiciones ambientales. De todos modos, dado que no todos los potenciales socios comerciales reaccionaron de la misma manera, unos de forma positiva y otros no tanto, Chile fue adoptando una posición flexible y pragmática en estas materias, ya que no era su objetivo imponer su posición, sobre todo en materias novedosas que son materia de estudio reciente por parte de muchos países.

4.1 Aspectos ambientales

Dado que una fracción importante de las exportaciones chilenas son intensivas en el uso de recursos naturales, Chile no sólo ha promovido políticas ambientales y de comercio que se apoyen mutuamente, sino que también ha desarrollado una posición abierta y activa respecto del comercio y el medio ambiente. En este sentido, Chile participa activamente en el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la Organización Mundial del Comercio y sostiene que la eliminación de los subsidios a las exportaciones agrícolas y la pesca es beneficiosa para la protección ambiental y para el comercio internacional. En línea con lo anterior, Chile ha demostrado que no sólo ubica las inquietudes

ambientales en el contexto de la liberalización comercial sino que también está dispuesto a asumir obligaciones ambientales en el contexto de las negociaciones de libre comercio³¹. En este sentido, desde mediados de los 1990 Chile ha suscrito una serie de tratados comerciales que incorporan la dimensión ambiental y ha asumido compromisos relevantes para promover normas estrictas de protección ambiental, hacer cumplir las leyes ambientales con eficacia y no derogar tales leyes con el fin de atraer inversiones.

Si bien estas iniciativas han respondido primordialmente a consideraciones de acceso a los mercados internacionales, también han surgido del interés por identificar y abordar los posibles efectos ambientales del rápido crecimiento de los sectores de exportación basados en recursos naturales. En este sentido, reconociendo la importancia de los atributos ambientales para competir y mejorar su inserción en los mercados internacionales. Chile ha sido fiel a su convicción de que las políticas comerciales y ambientales son complementarias³².

A pesar de que los compromisos ambientales de todos los TLCs detallados en la Tabla 3 son interesantes de analizar, en lo que sigue sólo se revisarán sólo contenidos en los acuerdos con Canadá, la Unión Europea y Estados Unidos. La focalización en un número reducido de TLCs obedece principalmente a cuatro razones: a) que abordarlos todos correspondería a una labor demasiado extensa para los propósitos de este trabajo, b) corresponden a casos emblemáticos con respecto a la inclusión de compromisos ambientales para el caso chileno, c) son lo suficientemente diferentes como para ilustrar divergencias de aproximación en estos temas, y d) son los casos para los cuales se cuenta con mayor información disponible.

4.1.1 Los compromisos ambientales en el TLC con Canadá

El primer acuerdo comercial suscrito por Chile que incorporó la dimensión ambiental fue el acuerdo de libre comercio entre Chile y Canadá, el que entró en vigor en julio de 1997 junto con el Acuerdo de Cooperación Ambiental respectivo. Dado que este acuerdo fue negociado provisionalmente hasta que se otorgara acceso a Chile al NAFTA, es un reflejo fiel del Acuerdo de Cooperación Ambiental de este último acuerdo comercial. Sus principales objetivos son fortalecer la cooperación ambiental entre las partes y asegurar la ejecución eficaz de las leyes y regulaciones ambientales de cada una de ellas, favoreciendo, además, que se alcancen las metas y los objetivos ambientales del Tratado de Libre Comercio. Como objetivos específicos se mencionan, entre otros, el fomento de un desarrollo sostenible y la cooperación en la conservación, protección y mejora del medio ambiente.

El Acuerdo reafirma el derecho de cada país a establecer su propio nivel de protección ambiental, políticas y prioridades, no facultando a las autoridades de una Parte a emprender actividades de ejecución de leyes ambientales dentro del territorio de la otra. Asimismo, el Acuerdo promueve la transparencia y la participación pública. Mediante los instrumentos y mecanismos de este Acuerdo, ciudadanos y organizaciones no gubernamentales pueden realizar peticiones, si estiman que los gobiernos no han aplicado efectivamente su legislación ambiental. Por su parte, los gobiernos tienen acceso a un mecanismo de consultas y solución de controversias, para tratar casos en los cuales se crea que existe una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental en cualquiera de las partes.³³

31 CEPAL/OCDE, 2005.

32 CEPAL/OCDE, 2005.

33 Fuente: <http://www.conama.cl/chilecanada>, accedido el 24 de noviembre de 2008.

Para la aplicación del acuerdo es fundamental el programa de trabajo asociado, el cual es dirigido por la Comisión para la Cooperación Ambiental, espacio institucional que además debe velar por el cumplimiento del acuerdo y fomentar la cooperación entre las partes en temas ambientales. El quinto programa de trabajo de la Comisión se centra en cuatro áreas prioritarias: fiscalización y cumplimiento de la legislación ambiental; participación ciudadana en la gestión ambiental; comercio y medio ambiente; y salud y medio ambiente.

4.1.2 Los compromisos ambientales en el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea

El Acuerdo de Asociación entre Chile y la Unión Europea de 2003 no se reduce a un simple acuerdo comercial, sino que a una asociación política y económica basada en el comercio, el diálogo político y la cooperación. De este modo, el acuerdo incluye numerosas y diversas disposiciones relativas al comercio de bienes, normas antidumping, medidas fronterizas, reglas de origen, medidas sanitarias y fitosanitarias, comercio de servicios (incluidas las telecomunicaciones), transporte marítimo, servicios financieros, compras gubernamentales, solución de controversias y derechos de propiedad intelectual.³⁴

Así, la dimensión ambiental contenida en el acuerdo, la cual corresponde a un compromiso de cooperación, es una de las 30 áreas de cooperación definidas en el acuerdo. Entre las otras áreas que se relacionan con el medio ambiente están la energía, la minería, la pesca y la agricultura. Si bien no se identifican recursos específicos para fomentar la cooperación ambiental, las partes se comprometieron a suministrar, dentro de los límites de sus posibilidades, los recursos necesarios para el logro de los objetivos asociados.

En la sección sobre cooperación ambiental se destaca la necesidad de cooperar en favor del desarrollo social, el crecimiento económico y la protección ambiental. Se establece que el propósito de la cooperación ambiental es fomentar la conservación y el mejoramiento del medio ambiente, prevenir la contaminación y la degradación de los recursos naturales y de los ecosistemas y promover el uso racional de los recursos, en beneficio del desarrollo sustentable. Entre los puntos esenciales destacan la relación entre la pobreza y el medio ambiente, los efectos de las actividades económicas en el medio ambiente; el desarrollo de proyectos ambientales el intercambio de información, tecnología y experiencias; la educación ambiental y participación ciudadana; y la asistencia técnica y los programas de investigación regional.

Un ejemplo de lo anterior corresponde al proyecto “Portal de Regulaciones Técnicas chilenas y europeas” (<http://www.reglamentostecnicos.cl>), financiado a través del Fondo de Apoyo a la Aplicación del Acuerdo de Asociación Chile-Unión Europea. Operado por ProChile, del Ministerio de Relaciones Exteriores, y la Subsecretaría de Economía, del Ministerio de Economía, este portal contiene información actualizada sobre los requerimientos ambientales y de calidad que deben abordar los exportadores chilenos para comercializar sus productos en la Unión Europea.

4.1.3 Los compromisos ambientales en el TLC con Estados Unidos

El tratado de libre comercio entre Chile y Estados Unidos, que entró en vigor en enero del 2004, contiene un capítulo relativo al medio ambiente. Al igual que en el acuerdo ambiental entre Canadá y Chile, en este capítulo se reafirma el derecho de los países a establecer sus propias políticas, prioridades

³⁴ Para el detalle de los contenidos de este acuerdo, visitar la siguiente dirección web: <http://www.direcon.cl/index.php?accion=ue>

y niveles de protección ambiental, y los obliga a mantener altos niveles de protección ambiental. De manera novedosa, las partes se comprometen a alentar a las empresas que operan en sus territorios a incorporar, de una manera voluntaria, principios de responsabilidad corporativa en sus políticas.³⁵

La disposición sobre la fiscalización efectiva de las normas se concentra en los casos en que el incumplimiento redundaría en beneficios comerciales y autoriza sanciones comerciales si no se actúa para solucionar el problema. Más específicamente, establece que es inapropiado que las partes intenten debilitar o reducir los niveles de protección ambiental con el fin de alentar el comercio o la inversión. El compromiso de ambos países con el cumplimiento de la propia legislación ambiental constituye la única obligación recurrible en lo ambiental y puede ser exigible a través de los procedimientos de Solución de Controversias del Acuerdo. Incumplimientos de esta naturaleza afectan a la Parte, nunca a un sector productivo o industria en particular.

En una evaluación ambiental realizada por la administración de los Estados Unidos se concluyó que el acuerdo no tendría efectos ambientales significativos en ese país, aunque identificó aspectos preocupantes relacionados con la dependencia de recursos naturales por parte de la economía chilena para sus exportaciones. Aunque se considera que las consecuencias ambientales y económicas sobre estos recursos serán mínimas, dentro del Acuerdo de Cooperación Ambiental la administración estadounidense recomendó ocho proyectos para responder a estas inquietudes:

- desarrollar el Registro de Emisiones y Transferencia de Contaminantes (RETC);
- reducir la contaminación causada por la minería;
- asegurar el cumplimiento y mejorar la capacidad de fiscalización ambiental;
- compartir los conocimientos del sector privado;
- mejorar las prácticas agrícolas;
- reducir las emisiones de bromuro de metilo;
- perfeccionar la gestión y la protección de la vida silvestre; y
- aumentar el uso de combustibles más limpios.

4.2 Aspectos de cambio climático

Hasta el momento Chile no ha incorporado de manera efectiva el tema del cambio climático en su agenda comercial, lo que para muchos es preocupante, ya que los requerimientos comerciales, ya sean de mercado o regulaciones, asociados a la “huella del carbono” parecen inminentes. Recién se está comenzando a trabajar este tema, especialmente el sector privado ligado al negocio vitivinícola. A nivel gubernamental también se está comenzando a trabajar el tema. Por una parte, Prochile lidera un grupo en el que participan diversos organismos públicos cuyo objetivo es abordar las emisiones de gases de efecto invernadero de los principales productos de exportación chilenos, tanto con relación a su magnitud como a las medidas que se podrían aplicar para reducirlos.

³⁵ Para el detalle de los contenidos de este acuerdo, visitar la siguiente dirección web: http://www.direcon.cl/index.php?accion=tlc_euu

Por otra, el Ministerio de Agricultura, a través de la Fundación para la Innovación Agraria (FIA), está desarrollando estudios tendientes a aumentar la competitividad del sector silvoagropecuario mediante análisis relacionados con los requerimientos de adaptación, validación y/o incorporación de tecnologías relacionadas con la huella de carbono en el sector. Sin embargo, hasta el momento estas iniciativas se encuentran en una etapa de análisis inicial o de estudios preliminares. Queda mucho camino por recorrer antes de que sean tomadas medidas efectivas al respecto.

Lo anterior contrasta con los avances experimentados por Chile en el marco del Mecanismo de Desarrollo Limpio del Protocolo de Kyoto. En esta área, el gobierno ha estimulado y respaldado activamente la participación de proyectos que reducen emisiones de gases efecto invernadero en Chile, de modo que puedan generar y posteriormente vender los créditos correspondientes en el mercado internacional del carbono. A través de CONAMA, y las entidades que fomentan el desarrollo económico y las exportaciones en Chile (CORFO y ProChile), junto con la Federación Gremial de la Industria (Sociedad de Fomento Fabril- SOFOFA), Chile ha impulsado diversas iniciativas para el desarrollo de este mercado en el país³⁶. A pesar de ser un país pequeño, en la actualidad Chile es uno de los países más activos de este mercado. A octubre de 2007 Chile representaba el 2,44% de los proyectos registrados ante la Junta Ejecutiva del MDL, correspondiendo al 2,02% de la mitigación esperada de gases efecto invernadero asociada al mismo mercado³⁷.

4.3 Aspectos laborales

En la actualidad, tanto los electores como el mundo político exigen con algún grado de vehemencia la inclusión de la dimensión social en los TLCs. De manera especial se enfatizan los impactos de la globalización comercial sobre los trabajadores y los asuntos laborales asociados. Esto ha implicado que en muchos casos la aprobación de los TLCs esté sujeta a la incorporación de disposiciones laborales³⁸. A lo anterior se suman otros factores que refuerzan la necesidad de incluir disposiciones ambientales en los TLCs, tales como impedir la competencia desleal basada en la reducción de la protección laboral, mejorar las oportunidades laborales y calidad de vida, alinear el comercio con el desarrollo y proteger efectivamente los derechos laborales³⁹. De este modo, Chile ha incluido compromisos laborales en diversos acuerdos comerciales: Canadá, Comunidad Europea, Estados Unidos, Pacífico-4 (integrado por Chile, Nueva Zelanda, Singapur y Brunei Darussalam), China, Perú, Panamá y Japón⁴⁰.

Sin embargo, no todos estos compromisos han sido incluidos de la misma manera; mientras en algunos casos el mecanismo utilizado ha sido la firma de un acuerdo laboral paralelo, y en otros se ha optado por capítulos laborales, el resto se ha materializado por medio de acuerdos independientes en donde el énfasis está en la cooperación. A través de estos mecanismos, si bien no se ha buscado armonizar las legislaciones laborales de los socios comerciales, se ha dado garantía acerca de la aplicación de las leyes laborales nacionales, y acerca del respeto de principios laborales fundamentales y de prácticas laborales decentes, especialmente con relación al salario mínimo, la seguridad, la salud, y los horarios de trabajo⁴¹.

36 CEPAL/OCDE, 2005.

37 Buñ, 2007.

38 Chilean High Level Study Group, 2007.

39 Sadá, 2007.

40 Chilean High Level Study Group, 2007.

41 Chilean High Level Study Group, 2007.

Si bien los compromisos laborales de todos los TLCs destacados con anterioridad son interesantes de examinar, a continuación se revisarán sólo los relacionados con Canadá y Estados Unidos. La focalización en un número reducido de TLCs obedece principalmente a las mismas razones esgrimidas para la sección ambiental (ver 4.1.1).

4.3.1 Los compromisos laborales en el TLC con Canadá

El primer tratado de libre comercio que incluyó el respeto por los derechos laborales fue el NAFTA en 1994 en su Acuerdo de Cooperación Laboral para América del Norte (ACLAN). Este estableció un conjunto amplio de derechos laborales que los países que suscriben el acuerdo deben respetar y promover. En conformidad con este acuerdo, el Acuerdo de Cooperación Laboral (ACL) que complementa el TLC suscrito entre Canadá y Chile en 1997 corresponde a una adaptación sin variaciones de este modelo⁴².

En el preámbulo del TLC entre Chile y Canadá se explicita que uno de sus objetivos principales es “proteger, fortalecer y hacer efectivos los derechos fundamentales de sus trabajadores” (López, 2005: 14). Por su parte, el preámbulo del Acuerdo de Cooperación Laboral entre ambos países expresa que uno de sus objetivos es “proteger, ampliar y hacer efectivos los derechos básicos de los trabajadores”⁴³. Más específicamente, el acuerdo incluye una larga lista de derechos laborales a ser respetados y promovidos:

- libertad de asociación y protección del derecho de organización;
- acceso a negociación colectiva;
- derecho de huelga;
- prohibición del trabajo forzoso;
- protección en el trabajo para los niños y los menores;
- condiciones mínimas de trabajo (pago de salarios mínimos y de horas extras);
- eliminación de la discriminación laboral;
- igual remuneración para hombres y mujeres;
- prevención de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales;
- indemnización en caso de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales; y
- protección de los trabajadores migratorios.

Si bien esta larga lista de derechos laborales tiende a indicar un fuerte compromiso por parte de Chile y Canadá por vincular aspectos laborales y comerciales, las instancias de control contempladas en el acuerdo se refieren sólo a algunos de estos derechos. Mientras sólo para los casos de violaciones a la prohibición de trabajo infantil, la prevención de salud y seguridad en el trabajo, y la efectividad del pago

⁴² López, 2005.

⁴³ López, 2005: 14

de salario mínimo, los gobiernos pueden recurrir a un arbitraje, para dudas sobre la efectividad del resto de los derechos el mecanismo contemplado corresponde al intercambio de información pública entre los gobiernos⁴⁴.

Por su parte, el texto de este acuerdo no contempla cláusulas directas que obliguen a los gobiernos de Chile y Canadá a implementar mecanismos de protección en sus legislaciones laborales domésticas. Lo acordado más bien corresponde a acciones en común tendientes a mejorar las condiciones de trabajo y proteger, ampliar y hacer efectivos un grupo de derechos laborales considerados básicos para la estabilidad y legitimidad del comercio bilateral. De este modo, las exigencias del acuerdo se concentran en el compromiso de promover los principios laborales que éste contiene y aplicar efectivamente las normas laborales domésticas que atañen a estos principios laborales⁴⁵.

De todos modos, el hecho de que la tutela sobre los derechos laborales contemplada por el acuerdo sea débil no implica que la obligación de proteger legalmente tales derechos sea inexistente. De hecho, si uno de los países redujera la protección legal sobre estos derechos de modo que el comercio entre ambos países fuese afectado, se estaría en presencia de un caso de violación de la buena fe sobre la que se basa el acuerdo, lo que podría implicar el término del mismo. Si bien esto refleja que el acuerdo implica cierto grado de presión para que los gobiernos cumplan con su legislación laboral, también deja en claro que su objetivo responde a consideraciones más tendientes a impedir la competencia desleal que a motivos de orden más puramente humano⁴⁶.

4.3.2 Los compromisos laborales en el TLC con Estados Unidos

Si bien en el NAFTA Estados Unidos participó de un TLC en que los asuntos laborales fueron incluidos de manera muy similar a como fueron incorporados en el TLC Chile-Canadá, posteriormente adoptó una nueva manera de integrarlos. En 2002, el mandato legislativo que aprobó la “*Trade Promotion Authority*” en Estados Unidos incluyó la necesidad de mantener el respeto a los derechos laborales fundamentales que ya estaban contenidos en el Sistema General de Preferencias como condición para que este país otorgara beneficios comerciales unilaterales a ciertos países⁴⁷.

La primera vez que se aplicó esta medida en un acuerdo de liberalización comercial en América Latina fue con motivo del TLC firmado con Chile en 2004. Este TLC detalla un conjunto de derechos laborales internacionalmente reconocidos, los que a partir de la firma del tratado adquieren la categoría de obligatorios para ambos Estados:⁴⁸

- derecho a la asociación;
- derecho a organizarse y negociar colectivamente;
- prohibición del uso de cualquier forma de trabajo forzoso u obligatorio;

44 López, 2005.

45 López, 2005.

46 López, 2005.

47 García, 2006.

48 García, 2006.

- edad mínima para el empleo de niños y la prohibición y eliminación de las peores formas de trabajo infantil; y
- condiciones aceptables de trabajo respecto a salarios mínimos, horas de trabajo y seguridad y salud ocupacionales.

Por su parte, con relación a la normativa doméstica, el Capítulo Laboral de este TLC establece el compromiso de no reducir la protección que otorga sobre los derechos laborales y de procurar su perfeccionamiento para que sean consistentes con los derechos laborales internacionalmente reconocidos. Además, si bien este capítulo no aumenta la eficacia en la aplicación de la normativa doméstica, establece el compromiso por parte de los Estados de procurar una aplicación sostenida y mejorada tanto de sus legislaciones laborales como de los derechos fundamentales laborales⁴⁹. De manera similar, el capítulo compromete a las partes a no dejar de aplicar efectivamente su legislación laboral a través de un curso de acción o inacción sostenido o recurrente, y estima inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de la protección ya consagrada legalmente⁵⁰. En este sentido, la única obligación reclamable ante un Panel Arbitral lo constituye el incumplimiento de la propia legislación laboral referida a los derechos detallados anteriormente. El nivel del salario mínimo queda expresamente excluido de estos procedimientos, siendo abordado sólo en función de la obligación de cumplir con la normativa de salario mínimo vigente en cada país⁵¹.

Este capítulo también establece obligaciones sobre una efectiva fiscalización, sobre garantías procesales e información pública, creando asimismo organismos propios para velar por el cumplimiento de la cláusula laboral: un Consejo de Asuntos Laborales integrado a nivel ministerial, un Consejo Consultivo Nacional en cada país y un Panel Arbitral para la resolución de las controversias⁵². Sin embargo, es probable que en la práctica estas exigencias hayan tenido un impacto más simbólico que efectivo, especialmente debido a que los mecanismos e instrumentos para garantizar el respeto de la normativa son débiles. Esto es relevante, especialmente para el caso chileno, ya que existe evidencia de que en Chile la protección laboral es deficiente en diversas actividades, tales como la forestal, la minera, la agrícola y la piscicultura, no sólo por incumplimiento de las normas laborales, sino también por insuficiencia de las mismas⁵³.

El capítulo también establece un Mecanismo de Cooperación Laboral para promover el respeto de la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales y su Seguimiento de la OIT (1998), especialmente para promover el cumplimiento del Convenio 182 de la OIT (Prohibición y Acción Inmediata para la Eliminación de las Peores Formas del Trabajo Infantil). Por su parte, un anexo establece un acuerdo específico sobre cooperación laboral que incluye una gran variedad de temas de la agenda laboral actual, especialmente frente a la dimensión social de la liberalización comercial⁵⁴.

49 Díaz y Díaz, 2004.

50 Feres, 2005.

51 Lazo, 2004.

52 Feres, 2005.

53 Díaz y Díaz, 2004

54 Lazo, 2004.

5. Conclusiones y propuestas para una agenda de investigación

Durante los últimos 15 años Chile ha incorporado de manera progresiva los temas ambientales y laborales en su agenda comercial, lo que se refleja en la inclusión de éstos en gran parte de los acuerdos comerciales firmados durante este período. Sin embargo, no ha ocurrido lo mismo con el cambio climático, elemento que recién comienza a ser considerado como un factor relevante en el comercio de Chile por parte del sector público y el empresariado. Por su parte, si bien Chile presenta una política de inversión extranjera directa abierta y amigable al ingreso de fondos extranjeros, en términos generales ésta no se ocupa de aspectos ambientales, laborales o de cambio climático. La única excepción corresponde a las iniciativas desarrolladas por el Estado para incentivar la implementación de proyectos MDL que generan divisas adicionales producto de la venta de créditos de carbono en el mercado mundial.

Desde una perspectiva más integral, tanto la agenda comercial como la política de inversión extranjera directa carecen de una visión comprehensiva del desarrollo sostenible. En este sentido los temas ambientales y laborales son abordados en los acuerdos comerciales de manera aislada, independientemente de una visión integradora basada en las relaciones de éstos y otros temas sensibles para el desarrollo de Chile y abocada a equilibrar objetivos ambientales, sociales y económicos. Así, desarrollar investigaciones tendientes a incorporar estos temas de manera integrada, analizando sus relaciones, sinergias y discordancias, corresponde a un desafío ciertamente relevante.

5.1 Aspectos ambientales

Chile fue uno de los primeros países en incorporar los temas ambientales en sus acuerdos comerciales, tendencia completamente activa durante los últimos años en las negociaciones comerciales. Sin embargo, existen diversos tópicos relacionados con la gestión ambiental del país y con el mejor funcionamiento de las disposiciones ambientales contenidas en los TLCs en los cuales es necesario avanzar.

Con respecto a mejorar la gestión ambiental de Chile, uno de las insuficiencias más notorias corresponde a la ausencia de capacitación y utilización de tecnologías limpias por parte de pequeños y medianos empresarios. En este sentido, parece sensato desarrollar investigaciones tendientes a incorporar mecanismos efectivos de capacitación y transferencia tecnológica en los TLCs con países avanzados en estas materias, tanto futuros como vigentes. De manera similar, pero afectando también a las grandes empresas, Chile evidencia un notorio estancamiento en materias de innovación tecnológica, lo que podría remediarse, al menos parcialmente, por medio de iniciativas comerciales que fomenten la capacitación y el intercambio de conocimiento.

Por su parte, con relación al mejor cumplimiento de las disposiciones ambientales contenidas en los TLCs, una de las grandes debilidades a nivel nacional corresponde a la carencia de información sistemática y confiable acerca, tanto de la gestión ambiental como del cumplimiento de la normativa asociada. Así, iniciativas relacionadas con la generación de la información faltante, tales como el establecimiento de sistemas de información sobre la cantidad y la calidad de los recursos naturales asociados al sector exportador, y procedimientos de denuncias ciudadanas ante las secretarías de los TLCs por parte de paneles que revisen si hubo o no cumplimiento de la normativa vigente, corresponderían a significativos progresos⁵⁵.

55 Larraín, 2008.

5.2 Cambio climático

En materia de cambio climático y su relación con la agenda comercial, Chile se muestra claramente deficiente. Esto es preocupante, ya que es evidente en el futuro cercano los requerimientos de los mercados internacionales asociados a la intensidad carbonífera de los productos y servicios en ellos transados irán en aumento, ya sea por medio de requisitos voluntarios o regulados. Sin embargo, si bien hasta ahora Chile no ha incorporado el tema del cambio climático en su agenda comercial, dado que está presente en la mayoría de los grandes foros comerciales internacionales, no hay dudas de que en el futuro cercano lo hará. Especialmente si se toma en cuenta que Chile siempre ha estado muy alerta a las tendencias globales en materia comercial y a ser parte de ellas, a no quedarse rezagado.

Es probable que la forma que tomará esta incorporación por parte de Chile estará determinada por las exigencias de los mercados, por la introducción de estándares de emisión, por la exigencia de nuevas formas de producir, etc. Fundamentalmente será un tema de competitividad, ya que para Chile, al ser un país chico, su desempeño económico depende sustancialmente de las exportaciones. Si bien estas nuevas exigencias pueden ofrecer algunas oportunidades comerciales para los exportadores chilenos, dado que Chile exporta mayoritariamente *commodities*, es probable que las mismas estén asociadas a un mayor acceso a mercados específicos que a una mayor diferenciación de los productos de exportación.

Es más, seguramente estas exigencias implicarán un aumento en los costos de producción para el sector industrial chileno. Al exportar mayoritariamente *commodities*, la industria chilena es una “tomadora” de precios, lo que le hace muy difícil traspasar el aumento en los costos para producir más limpio a los precios finales. No pasa lo mismo con las industrias con mayor valor agregado, las que pueden más fácilmente diferenciar sus productos en función de sus atributos ambientales. En este sentido, el aumento de las exigencias climáticas de los mercados internacionales debiera incentivar al sector industrial chileno a poner un mayor énfasis en el abordaje del desafío de desarrollar una industria con mayor valor agregado, más manufacturera, y menos basada en recursos naturales con bajo nivel de transformación.

Si bien las iniciativas impulsadas por el sector vitivinícola, Prochile y el Ministerio de Agricultura tendientes a analizar la huella de carbono de las principales exportaciones nacionales reflejan algún grado de avance, su estado es incipiente. De este modo, para que puedan redundar en avances efectivos, deberán ser complementadas durante los próximos años por diversos esfuerzos abocados a desarrollar medidas prácticas que materialicen las recomendaciones provenientes de sus análisis.

En este sentido, existen dudas con respecto a si Chile tiene que ser un país tomador de los modelos de la huella de carbono desarrolladas por otros países distantes de principales mercados, o si debe adoptar una actitud más activa. Por ejemplo, en el sector vitivinícola, mientras Australia, Sudáfrica y California se unieron para desarrollar una metodología común que abarca el campo, la producción y las bodegas, Chile llega retrasado y se pregunta: ¿uso esta metodología o desarrollo una propia? De este modo, una mayor cooperación en estas materias de parte de sus socios comerciales sería muy bien recibida.

5.3 Aspectos laborales

En consonancia con los aspectos ambientales, la mayoría de los acuerdos comerciales firmados por Chile incluyeron también aspectos laborales. Si bien esta inclusión es bienvenida por amplios sectores del país, básicamente debido a que ha causado un efecto positivo en la disposición y toma de conciencia de los empresarios con respecto al cumplimiento de la legislación laboral nacional, es por muchos considerada

insuficiente. En parte lo anterior proviene de la constatación asociada a que la base sobre la cual se sustenta la inclusión de los temas laborales en los acuerdos comerciales es la Declaración de Principios y Derechos Fundamentales y su Seguimiento de la OIT de 1998 y los compromisos legales que ella implica. En este sentido, los acuerdos comerciales no imponen obligaciones laborales adicionales a las que Chile adquirió en la OIT, por lo tanto, no implican avances en materia laboral⁵⁶.

Si bien la anterior debilidad es relevante, se considera que la más preocupante corresponde a que los acuerdos comerciales firmados por Chile no contemplan sanciones comerciales asociadas al incumplimiento de la legislación laboral. Lo anterior se basa en que los principales desafíos para su cumplimiento son el alto grado de informalidad laboral existente y los bajos niveles de sindicalización, aspectos correlacionados con el aumento de la integración de la economía chilena a los mercados internacionales. Dado que es improbable que los acuerdos tanto futuros como vigentes introduzcan sanciones de ese tipo, el principal camino para abordar las debilidades mencionadas pareciera ser que éstos incluyan iniciativas de cooperación específicas en materia de formalidad y sindicalización⁵⁷.

5.4 Inversión extranjera directa

Un tema clave en el futuro de la agenda comercial de Chile es el tema de la inversión extranjera directa. Considerando que la IED generalmente ingresa al país con procedimientos de buenas prácticas y estándares de frontera tecnológica, los sectores industriales a los cuales venga dirigida seguramente se convertirán en los sectores en los cuales Chile será más competitivo en el futuro cercano. Así, si la IED sigue concentrándose en áreas intensivas en recursos naturales, como el cobre o la celulosa, es probable que el deterioro ambiental siga en aumento y las capacidades laborales no vean avances. Por el contrario, si se dirige a sectores en donde los contenidos de conocimiento son más relevantes, como el electrónico, el software, el diseño, etc., es probable que se produzcan avances en ambas materias.

En este sentido, es importante destacar que las exigencias que tienen la mayoría de los países desarrollados para reducir sus emisiones de gases efecto invernadero seguramente implicarán que éstos buscarán desarrollar sus industrias intensivas en estas emisiones en países libres de estas exigencias, como Chile. Así, es esperable que una buena parte de la IED que buscará ingresar a Chile corresponderá a industrias intensivas en energía y de significativos impactos ambientales. Si bien sería positivo de algún modo “filtrar” este tipo de inversiones, dado que Chile ha firmado una gran cantidad de acuerdos comerciales con países que tienen compromisos de reducir estas emisiones, se la hace difícil dirigir el destino de la IED sin ser acusado de discriminación, trato desigual, etc.

Lo anterior es algo complejo y delicado que requiere de máxima atención y que debe ser enfrentado con la máxima creatividad y cuidado. El ideal sería que Chile desarrollase una estrategia a nivel país que determinase los sectores productivos en los cuales se quiere especializar, y en función de ésta hiciese una “gestión” de las emisiones de gases efecto invernadero asociadas a la IED. Asumiendo que Chile optará por sectores intensivos en conocimiento y de un impacto ambiental relativamente más bajo que los asociados a los recursos naturales, y considerando que la imposición de restricciones a la IED intensiva en carbono es algo improbable, el camino a seguir es diseñar un sistema de incentivos económicos que permita dirigir la IED hacia esos sectores que se quieren priorizar.

56 García, 2006.

57 García, 2006.

Bibliografía

- Borregaard, N. (2004). “Trade Liberalization in Chile: What is the Evidence of Its Effects and How Can Sustainable Development Be Safeguarded?.” *Discussion Paper Number 5*. Working Group on Development and Environment in the Americas. <<http://ase.tufts.edu/gdae/WorkingGroup.htm>> (25.02.2009).
- Bufl, A. S. (2007). “The Clean Development Mechanism (CDM) and Carbon Trading – A sunrise Industry”. Presentación ofrecida en el International Workshop on Ecocobords, 3 de octubre de 2007, Tagaytay City.
- CEPAL/OCDE (2005). *Evaluaciones del desempeño ambiental: Chile*. París: CEPAL/OCDE.
- Chilean High Level Study Group (2007). *Joint Study Group on the Prospective Free Trade Agreement Between Chile and Turkey: Final Report by Chile*. Santiago: Noviembre <http://www.direcon.cl/documentos/Negociaciones/Estado_negociaciones_Turquia_Agosto_08.pdf>
- Comité de Inversiones Extranjeras (2007). *Invertir en Chile, una Oportunidad*. Santiago: CIE.
- Claro, E. (2007). “Integrando la adaptación al cambio climático en las políticas de desarrollo: ¿Cómo estamos en Chile?” *Revista Ambiente y Desarrollo* 23 (2): 15–22.
- Claro, E. (2008). “La inclusión de previsiones ambientales en los tratados de libre comercio: una perspectiva desde Chile”. Presentación ofrecida en el taller OECD Workshop on Regional Trade Agreements and the Environment. Santiago, 6-7 octubre de 2008.
- De Gregorio, J. (2005). “Crecimiento económico en Chile: evidencia, fuentes y perspectivas”. *Estudios Públicos* 98: 19 – 86.
- Díaz, E. y C. Díaz. (2004.) *El capítulo laboral del TLC Chile-Estados Unidos: ¿oportunidades y retos para el mundo sindical?* Santiago: Oxfam-Hexagrama.
- Feres, M. E. (2005). “Normas laborales y su efectivo cumplimiento: algunas notas de la realidad chilena”. Trabajo presentado en el Seminario Inspección Laboral y Regulación del Mercado de Trabajo. Santiago: Universidad Central.
- García, A. (2006). “Estándares laborales y tratados de libre comercio: el caso de Chile”. *Revista Integración & Comercio* 25: 207-250.
- Giljum, S. (2003). *Trade, material flows and economic development in the South: the example of Chile*. Viena: Sustainable Europe Research Institute (SERI).
- Hachette, D. (2003). “Chile: apertura comercial amplia y variada”. Séminaire EMMA-RINOS, Analyse comparatiste des processus d’intégration régionale Nord-Sud. Paris.
- Larraín, S. (2008). “Evaluation of environmental provisions in RTAs”. Presentación ofrecida en el taller OECD *Workshop on Regional Trade Agreements and the Environment*. Santiago, Chile 6-7 octubre de 2008.

Lazo, P. (2004). Presentación de Pablo Lazo. Trabajo presentado en el Seminario Tratados de Libre Comercio: Desafíos para las Relaciones Laborales. Santiago: Dirección del Trabajo, Departamento de Estudios y Departamento de Relaciones Laborales.

López, D. (2005). *El acuerdo complementario de Cooperación Laboral en el Tratado de Libre Comercio entre Chile y Canadá*. Santiago: Oxfam.

Organización Mundial del Comercio (2003a). *Examen de las Políticas Comerciales, Chile: Informe del Gobierno*. Ginebra: OMC, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales.

Organización Mundial del Comercio (2003b). *Examen de las Políticas Comerciales, Chile: Informe de la Secretaría*. Ginebra: OMC, Órgano de Examen de las Políticas Comerciales.

Pizarro, R. (2005). “Desigualdad en Chile: desafío económico, ético, y político”. *Polis, Revista de la Universidad Bolivariana* 4 (10): 1-15.

Sadá, S. (2007). “Una comparación entre las provisiones laborales de los TLCs firmados por Chile y sus efectos en el empleo”. Presentación ofrecida en el Taller sobre la Dimensión Laboral de los Tratados de Libre Comercio y Procesos de Integración Regional. Puerto España, Trinidad y Tobago.

Turmo, J. y C. Moslares (2007). “Chile: de la industrialización mediante sustitución de importaciones a la liberalización y diversificación comercial.” *Boletín Económico de ICE* 2914: 49 – 62.

Vasconi, P. (2008). *Chile y el Calentamiento Global: Una mirada desde la política pública*. Santiago: Terram Publicaciones.

Anexo 1: Tabla resumen de propuestas para una agenda de investigación

Area	Tema	Vector	Iniciativa	Impacto	Relevancia actual	Relevancia futura
Medio ambiente	Tecnologías limpias en pequeños y medianos empresarios	Gestión ambiental interna y demanda internacional	Incorporación de capacitación y transferencia tecnológica en los TLCs	Incorporación de la PYME al sector exportador	Baja	Media
	Innovación tecnológica	Competitividad internacional	Fomento a la capacitación y el intercambio de conocimiento en los TLCs	Mejor posicionamiento de Chile en los mercados internacionales	Alta	Alta
	Cumplimiento de cláusulas ambientales en los TLCs	Carencia de información sistemática y confiable	Fomento al intercambio de conocimiento en TLCs	Mayor certeza del grado de cumplimiento	Baja	Media
Trabajo	Incumplimiento de la legislación laboral.	Alto grado de informalidad laboral existente y los bajos niveles de sindicalización	Iniciativas de cooperación fortalezcan la formalidad laboral y al sindicalización en TLCs	Reducción de la informalidad laboral y aumento de la sindicalización	Baja	Baja
Cambio climático	Emisión GEI	Competitividad internacional	Análisis relacionados con la "huella de carbono"	Mejor posicionamiento de Chile en los mercados internacionales	Alta	Alta
	Emisión GEI	Competitividad internacional	Investigación para el desarrollo industrial con mayor valor agregado	Menor impacto ambiental y aumento de mano de obra rica en conocimiento	Baja	Alta
Desarrollo sostenible	Desarrollo sostenible y agenda comercial	Carencia de una visión integral	Investigación para incorporar los temas ambientales y laborales en la agenda comercial de manera integrada	Concordancia de la agenda comercial con las aspiraciones de desarrollo de Chile	Baja	Baja
IED	Incremento de IED en industrias intensivas en energía y con significativos impactos ambientales	Competitividad internacional/ Impacto ambiental/ Desarrollo de capacidades laborales	Investigación para el diseño de un sistema de incentivos económicos que dirija la IED hacia esos sectores poco intensivos en recursos naturales	Mejor posicionamiento de Chile en los mercados internacionales/ Menor impacto ambiental/ Aumento de mano de obra rica en conocimiento	Baja	Baja