

EL TRATAMIENTO DE TEMAS AMBIENTALES EN LOS TRATADOS DE LIBRE COMERCIO

JORGE CABRERA MEDAGLIA

AGENDA

- ❖ **EVOLUCION DE LOS TEMAS AMBIENTALES EN EL SISTEMA COMERCIAL**
- ❖ **COMERCIO Y AMBIENTE A NIVEL MULTILATERAL, REGIONAL Y BILATERAL**
- ❖ **RECIENTES TRATADOS COMERCIALES Y EL TRATAMIENTO DE TEMAS AMBIENTALES**
- ❖ **CONCLUSIONES**

ASPECTOS GENERALES. RELACION COMERCIO Y AMBIENTE:

- **Discusión ha sido difícil:**
 - Países en desarrollo (mayormente) temen la creación de barreras no arancelarias (proteccionismo verde); incremento de los costos de producción y pérdida de competitividad. Presión de grupos del “ Norte” que no considera la perspectiva del desarrollo.
 - Países desarrollados: competencia desleal o “ dumping ecológico”. Migración de empresas y creación de “ Paraísos de Contaminación” . Carrera hacia el fondo en materia de estándares para atraer inversión.

ASPECTOS GENERALES. RELACION COMERCIO Y AMBIENTE:

- **Crecimiento exponencial de la legislación ambiental en la última década (posterior a la Cumbre de Río).**
- **Mayor preocupación por niveles de cumplimiento y control.**
- **Incremento de Acuerdos Ambientales Multilaterales, algunos con disposiciones o impactos comerciales (Basilea, CITES. Protocolo de Cartagena, Protocolo de Montreal, Convenio de Róterdam, etc) y de Acuerdos regionales.**
- **Negociación de acuerdos de libre comercio y apertura comercial paralelas a este proceso.**

ASPECTOS GENERALES. RELACION COMERCIO Y AMBIENTE:

- ❖ A priori no se puede considerar si la relación comercio y ambiente es positiva o negativa**
- ❖ El impacto ambiental de las políticas comerciales va a depender del desarrollo institucional y del marco regulatorio.**

EVOLUCION DEL DEBATE:

- **Antes de los años 70 escasa alusiones al tema ambiental en el ámbito del comercio internacional en el entonces GATT 47 (artículo XX Excepciones Generales y otros aspectos específicos).**
- **A principios de los 70 comienzan los trabajos preparatorios para la Cumbre de Estocolmo (1972). El Consejo del GATT estableció el Grupo de Medidas Ambientales y el Comercio Internacional, con el mandato de examinar, previa petición, los aspectos de política comercial relacionados con el ambiente y teniendo en cuenta los problemas de los países en desarrollo.**
- **El Grupo fue convocado hasta principios de los 90 de cara a la Cumbre de Río.**
- **Algunos casos resueltos en el seno del GATT (Atún/Delfín I) eran considerados un indicio de que el sistema de comercio no respondía a las preocupaciones ambientales.**
- **Surge el tema de los métodos y procesos de producción (PPM) y su regulación en el GATT. Aplicación de la legislación de manera extraterritorial. Casos de medidas comerciales con fines ambientales, respaldadas o no por Acuerdos Internacionales Ambientales.**
- **Comunidad comercial tenía que las preocupaciones ambientales fueran un obstáculo al comercio o tuvieran un fin proteccionista.**

EVOLUCION DEL DEBATE:

- Como resultado de la Ronda Uruguay se establece el Comité de Comercio y Ambiente a quien se le encomendó analizar la relación entre políticas o medidas comerciales y ambientales para promover el desarrollo sostenible y eventualmente recomendar modificaciones al SMC.**
- El Comité organizó su trabajo sobre una agenda de 10 puntos (incluye aspectos relacionados con etiquetado ecológico, propiedad intelectual, servicios, etc).**
- Mucha discusión pero pocos avances sustantivos (reportes a las Conferencias Ministeriales)**
- Ronda de Doha: UE y otros países buscaron incluir el tema como parte de las negociaciones comerciales.**

EVOLUCION DEL DEBATE:

NEGOCIACIONES EN (PARR. 31 DE LA DECLARACIÓN DE DOHA)

❖ Relación entre las normas de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los AMUMA de los cuales los Miembros son parte, sin perjuicio de los derechos y obligaciones en el marco de la OMC.

❖ Procedimientos para el intercambio regular de información entre las Secretarías de los AMUMA y los Comités pertinentes de la OMC y los criterios para conceder la condición de observador.

❖ Reducción o eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ambientales (discutido en el Consejo de Servicios y el Grupo de Negociación de Productos No Agrícolas). Comité se ha enfocado en el entendimiento del concepto de bienes y servicios ambientales: bienes para la gestión ambiental (tratamiento de aguas, etc); productos ambientalmente preferibles; propuestas alternativas basadas en proyectos o enfoques que combinan varios de estos, etc

EVOLUCION DEL DEBATE:

PÁRRAFO 32 DE LA DECLARACIÓN:

- **No sujeto a negociaciones, pero de interés para el Comité (sesiones regulares):**
- **Efectos de medidas ambientales en el acceso a mercados y aquellas situaciones en que la eliminación o reducción de las restricciones al comercio puede beneficiar al comercio, al ambiente y al desarrollo.**
- **Disposiciones pertinentes del Acuerdo de Propiedad Intelectual.**
- **Prescripciones de etiquetado ecológico.**

Igualmente párrafo 51 y otros mandatos relacionados con subsidios a la pesca, etc.

DÓNDE ESTÁN LOS TEMAS AMBIENTALES?:

1. EVALUACIONES DE SOSTENIBILIDAD

2. CAPITULOS DEL TRATADO Y ACUERDOS DE COOPERACION.

3. OTROS CAPITULOS DE INTERES: SERVICIOS, INVERSIONES, DPI, SOLUCION DE CONTROVERSAS, PREAMBULO/OBJETIVOS, EXCEPCIONES, MEDIDAS SANITARIAS Y FITOSANITARIAS.

4. MEDIDAS DISCONFORMES Y CARTAS PARALELAS EN CIERTAS AREAS CON IMPLICACIONES AMBIENTALES.

A NIVEL DE TLC REGIONALES:

➤NAFTA:

1. Primera experiencia. Cambio de administración en Estados Unidos y presiones internas en materia ambiental y laboral (temor de bajos estándares ambientales y su escasa aplicación, región fronteriza altamente contaminada, etc. Emigración de empresas a México por costos ambientales en Estados Unidos (paraíso de contaminación).

2. Se negoció acuerdo paralelo (side agreement) con sanciones comerciales, mecanismos de participación y denuncia y las peticiones ciudadanas, entre otros temas. Fuerte oposición de México por razones de soberanía. Aplicación de la legislación ambiental propia.

3. Cooperación ambiental intensa a través de la CCA y otros instancias (incluye financiamiento) y estructura institucional definida.

4. Igualmente en el texto se consideraron ciertos temas: preeminencia de algunos Acuerdos ambientales bajo ciertas condiciones, medidas sanitarias, barreras técnicas al comercio, inversiones, preámbulo etc.

5. Sistema de solución de controversias específico y difícil de aplicar.

COMERCIO Y AMBIENTE A NIVEL DE TLC REGIONALES:

Segunda generación de acuerdos:

Chile-USA como base. En el propio texto del Acuerdo (Cap. 19).

- ❖ **Aplicación de la propia legislación ambiental.**
- ❖ **Esforzarse por contar con altos niveles de protección ambiental y mejorar la legislación.**
- ❖ **No armonización**
- ❖ **Definición de legislación ambiental que excluye algunos aspectos.**
- ❖ **Solución de controversias para casos de no cumplimiento reiterado con efectos comerciales.**
- ❖ **Mecanismo de solución de controversias del Tratado, con posibilidades de multas (contribuciones monetarias). Escalera de acciones.**
- ❖ **Inapropiado reducir requisitos para atraer inversión.**
- ❖ **Participación ciudadana en denuncias y gestión (no peticiones ciudadana).**
- ❖ **Consejo de Asuntos Ambientales**
- ❖ **Areas temáticas de cooperación según intereses de las Partes.**
- ❖ **Aspectos novedosos como la responsabilidad social corporativa.**
- ❖ **Acuerdo de Cooperación Ambiental.**

COMERCIO Y AMBIENTE A NIVEL DE TLC REGIONALES:

CHILE-CANADÁ:

- Basado más en cooperación, no sanciones
- Aplicación de legislación nacional, esforzarse por mantener altos niveles de protección, no disminuir requisitos para atraer inversión, etc. No armonización.
- Sistema de peticiones ciudadanas
- Menor estructura institucional (Mesa Redonda sobre Ambiente y Comercio).
- Importancia de intercambio de conocimientos, experiencias, tecnologías. Areas de cooperación.

Nota: TLC Costa Rica- CANADA muy similar (sin represalias, basado en cooperación, aplicación de la legislación nacional, poca estructura institucional, tratado paralelo ratificado por separado).

COMERCIO Y AMBIENTE A NIVEL DE TLC REGIONALES:

CHILE-UE:

- **No en el texto comercial**
- **Capítulo de Cooperación: se menciona la cooperación ambiental en ciertos temas.**
- **Importancia de las evaluaciones de sostenibilidad**

COMERCIO Y AMBIENTE A NIVEL DE TLC REGIONALES:

CAFTA-DR:

- o **Muy similar a Chile-USA.**
- o **Trade Promotion Authority: TPA: disposiciones para las negociaciones ambientales.**
- o **Ambiente es un Capítulo con Acuerdo de Cooperación Ambiental a ser ratificado de forma separada.**
- o **Aplicación de la legislación ambiental propia como base de las obligaciones.**
- o **Esforzarse por contar con altos niveles de protección y mejorar la legislación.**
- o **Es inapropiados disminuir requisitos ambientales para atraer inversión.**
- o **Solución de controversias con Panel solo en caso de falta de aplicación sostenida y recurrente que afecte el comercio. Para lo demás consultas ambientales colaborativas.**

COMERCIO Y AMBIENTE A NIVEL DE TLC REGIONALES:

CAFTA-DR:

- **Sistema de controversias del Capítulo 20 pero con particularidades (multas o contribuciones monetarias a ser invertidas en la Parte y solo en caso de no ser pagadas- o plan de acción no cumplido- proceden sanciones). Escalera de medidas.**
- **Participación de la sociedad civil**
- **Mecanismos de denuncia y reparación.**
- **Peticiones ciudadanas (una en curso en RD).**
- **Consulta en materia de AMUMA**
- **Consejo de Asuntos Ambientales y Secretariado.**
- **Mecanismos voluntarios se enfatizan.**
- **Prioridades de cooperación en temas específicos. ACA ratificado por separado.**

COMERCIO Y AMBIENTE A NIVEL DE TLC REGIONALES:

NUEVA GENERACIÓN DE ACUERDOS: PERÚ, PANAMÁ, COLOMBIA:

Principios básicos de Chile y Costa Rica (aplicación de legislación, capítulo dentro del tratado, etc).

No obstante, recientemente se incorporan otras obligaciones (acuerdo en el Congreso de EU para su ratificación) en materia de :

- Incorporación de Acuerdos Multilaterales Ambientales a ser aplicados como parte de las obligaciones del texto.**
- Sistema de solución de controversias normal para todo el tratado (aplicable a disputas comerciales per se).**
- Regulaciones y obligaciones específicas en ciertas áreas (Perú en materia forestal).**
- Otros temas relacionados: inversiones, acceso a medicamentos.**

En términos generales la situación de aplicación y cumplimiento de la legislación ambiental en la región se caracteriza por:

- *La existencia de numerosa legislación, en su mayoría dispersa, antigua, contradictoria y que no ha respondido a una política ambiental conductora
- *La legislación que puede calificarse de ambiental a tenor de la definición del texto del CAFTA, proviene de entidades diferentes y de períodos distintos. Los traslapes y problemas de competencias han sido una constante en las administraciones ambientales de la región.
- *Se han copiado y tratado de adaptar normas del exterior para las cuales la capacidad de seguimiento y monitoreo no existe o es insuficiente.
- *Los Ministerios de ambiente, usualmente rectores de su sector, poseen presupuestos de operación relativamente bajos si se les compara con otras entidades. En algunos casos, los Ministerios son normadores de actividades o emisores de políticas públicas pero carecen de personal para realizar acciones de seguimiento y monitoreo.
- *En general, se han emitido normas sin contar con una planificación sobre como hacerlas cumplir, lo que en otras latitudes se ha denominado un “Plan de aplicación y cumplimiento de la normativa”
- *El énfasis de los mecanismos utilizados a la fecha han sido los llamados instrumentos de comando y control, aunque de forma reciente se ha procedido a diseñar e implementar instrumentos económicos

CONSIDERACIONES FINALES DE LOS TLC

❖ **IMPORTANTE NO PERDER DE VISTA ASPECTOS AMBIENTALES O DE SOSTENIBILIDAD EN OTROS CAPITULOS:**

❖ **INVERSIONES: EXPROPIACION INDIRECTA/APLICACIÓN DE LA LEGISLACION AMBIENTAL. TOMAR EN CUENTA INQUIETUDES AMBIENTALES, ETC.**

❖ **PROPIEDAD INTELECTUAL: MEJOR ESFUERZO PARA PATENTAR PLANTAS, UPOV 91, PROTECCION DEL CONOCIMIENTO TRADICIONAL Y DE LOS RECURSOS GENETICOS**

❖ **SERVICIOS: AGUA POTABLE**

❖ **OTROS.**

CONSIDERACIONES FINALES.

1. El tema ambiental debe ser transversal.
2. Los aspectos ambientales de los TLC se enmarcan dentro de la relación comercio y ambiente y no sustituyen las obligaciones de promover el desarrollo sostenible ni son la principal fuente jurídica ambiental.
3. La cooperación técnica y la difusión de información, constituyen pilares fundamentales, recordando además que dicha colaboración esta requerida en la propia Autoridad de Promoción Comercial. CCA del NAFTA ha probado ser exitosa en términos de difusión de información; apertura de espacios de participación; mejora de la legislación ambiental y fortalecimiento de la cooperación técnica. No siempre los recursos financieros han estado comprometidos desde el inicio en otros Tratados.

3. El acceso preferencial para los bienes y servicios ambientales, especialmente tratándose de productos agrícolas con impactos ambientales menores u orgánicos, tópico también negociado en Doha en la actualidad, podría lanzar un mensaje sobre los beneficios de abordar la relación comercio-ambiente.

4. Es necesario fortalecer la institucionalidad ambiental e iniciar procesos de reforma y análisis de la legislación ambiental nacional que se orienten a determinar sectores en los cuales existen incumplimientos reiterados, a mejorar los mecanismos de control, a simplificar la maraña legislativa existente, etc

5. La participación de los Ministerios de Ambiente en estas discusiones debe ser mucho mayor, lo cual requiere de adecuadas capacidades técnicas y humanas, para comprender de qué manera lo ambiental se encuentra cubierto en otros capítulos de los tratados.