



Red de Medio Ambiente

Comercio y Medio Ambiente en Latinoamérica y El Caribe: Prioridades y Retos

Comunidad Andina: Cartagena de Indias, Colombia, 19 noviembre 2004
CONOSUR (MERCOSUR + Chile): Santiago de Chile, 22 noviembre 2004
Centro América y México: San Salvador, El Salvador, 17 enero 2005

Este documento es una síntesis de los trabajos realizados por Nicola Borregaard y Hernán Blanco (MERCOSUR + Chile y Comunidad Andina), Walter Jokisch y Rebeca Marín (Centro América), e Isabel Studer (México-TLCAN).

Elaborado por Hernán Blanco, hblanco@rides.cl
Julio 2005

CONTENIDOS

1. INTRODUCCIÓN Y RESUMEN EJECUTIVO	3
2. EL COMERCIO Y EL MEDIO AMBIENTE EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL Y REGIONAL	6
2.1 EL MEDIO AMBIENTE LLEGÓ PARA QUEDARSE EN LA AGENDA COMERCIAL MULTILATERAL.....	6
2.2 LA INTERACCIÓN COMERCIO Y AMBIENTE ES CRECIENTEMENTE IMPORTANTE EN LAS AGENDAS REGIONALES	7
3. LAS PRIORIDADES EN COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE EN LA REGIÓN.....	9
3.1 PRIORIDADES ASOCIADAS AL COMERCIO INTERNACIONAL	9
a) <i>Bienes y servicios ambientales</i>	9
b) <i>Normas internacionales y reglamentos técnicos</i>	11
c) <i>Inversiones extranjeras</i>	13
d) <i>Asuntos relacionados con la biodiversidad</i>	16
3.2 HERRAMIENTAS PARA LA GESTIÓN AMBIENTAL	20
a) <i>Evaluaciones Ambientales o de la Sustentabilidad</i>	20
b) <i>Sistemas de gestión ambiental</i>	22
4. CONCLUSIONES	24
5. REFERENCIAS	28

1. Introducción y resumen ejecutivo

- Los Diálogos Regionales de Política (DRP) y su Red de Medio Ambiente

Los DRP son una iniciativa del Banco Interamericano de Desarrollo que busca crear un espacio para que funcionarios públicos de alto nivel de los países de la región intercambien experiencias, conozcan prácticas externas a la región, y exploren áreas de cooperación regional en temas críticos. La Red de Medio Ambiente, una de las siete áreas temáticas de los DRP, viene funcionando desde 2001, abordando variados temas definidos por los propios participantes de la red: los viceministros de medio ambiente de cada país.

La tercera reunión de la Red de Medio Ambiente del Diálogo Regional de Políticas definió como tema prioritario para la cuarta reunión los aspectos asociados al comercio y el medio ambiente. Adicionalmente, se sugirió que la cuarta reunión fuera precedida de reuniones subregionales en: la Comunidad Andina (CAN), CONOSUR (MERCOSUR y Chile), Centro América y el Caribe. Estas reuniones fueron complementadas con un trabajo de entrevistas y estudio de los antecedentes disponibles sobre comercio y medio ambiente en cada subregión y con la elaboración de un documento específico que fue presentado y discutido en cada reunión¹. Las entrevistas buscaron recoger las experiencias y opiniones de actores de la autoridad ambiental, de comercio (o economía o relaciones exteriores, según cada país), y también de algunos representantes de la sociedad civil y el sector privado.

A partir del trabajo de preparación y realización de las reuniones subregionales se pudo extraer una síntesis de las principales prioridades en materia de comercio y medio ambiente para cada subregión². El análisis de estas prioridades indica oportunidades y desafíos importantes para la región de modo de asegurar que el comercio internacional contribuya efectivamente, o al menos no mine, la sustentabilidad del desarrollo.

- El objetivo de este documento

Este documento ofrece una mirada panorámica, basada en entrevistas, revisión de literatura disponible y las reuniones subregionales realizadas a fines de 2004 y comienzos del 2005, de las prioridades en comercio y ambiente para Latinoamérica y El Caribe. El objetivo es ofrecer una plataforma para la reflexión y la acción sobre estos temas en la región. En particular, se espera que este documento permita orientar algunas acciones

¹ Las reuniones se realizaron en Cartagena de Indias, para la CAN (Noviembre 2004), Santiago de Chile, para CONOSUR (Noviembre 2004), San Salvador para Centro América (Enero 2005). Razones presupuestarias y limitaciones de tiempo hicieron imposible realizar una reunión subregional en El Caribe; en este caso se recurrió a la información publicada disponible y a contactos informales con algunos actores claves en temas de comercio y medio ambiente.

² Las minutas de las reuniones subregionales están disponibles en <http://www.iadb.org/int/drp/esp/Red7/medioambientesecure.htm>. Estas minutas incluyen recomendaciones específicas discutidas por los participantes. Adicionalmente, para cada subregión (con la excepción de El Caribe) se ha elaborado un documento específico que presenta información adicional a la resumida aquí.

concretas, tanto de los países de la región como también de instituciones internacionales que potencialmente pueden contribuir con recursos técnicos y/o financieros a programas y proyectos sobre comercio y ambiente.

- El panorama regional

Latinoamericana y El Caribe, en concordancia con lo ocurrido en el nivel multilateral, han experimentado un cambio importante de actitud frente a la relación entre el comercio y el medio ambiente. De una actitud bastante contraria a incluir esta temática en negociaciones comerciales, debido a la percepción de que estos temas eran presionados unilateralmente por los países desarrollados con fines proteccionistas, hoy en día la mayoría de los países de la región han pasado a estar más abiertos a abordar el tema ambiental e incluso a verlo como una oportunidad para aprovechar ciertas ventajas comparativas, como en el caso de los bienes y servicios ambientales.

Los acuerdos regionales y bilaterales recientes han incorporado capítulos o acuerdos de cooperación relacionados con el medio ambiente. Este es el caso de la totalidad de los acuerdos comerciales suscritos, o en negociaciones, entre uno o varios países de la región y un socio comercial desarrollado. Sin embargo, este en general no es el caso en los acuerdos suscritos exclusivamente entre países de la región. Con la excepción de MERCOSUR – que es más que un tratado comercial –, las iniciativas comerciales entre países latinoamericanos no incluyen aspectos ambientales o lo hacen mínimamente. Esto último confirma que todavía los aspectos ambientales, en negociaciones comerciales, son una materia impulsada por los países desarrollados.

- Las prioridades en la región

Primero es necesario reconocer que cualquier esfuerzo de identificar temas prioritarios en el nivel regional es muy complejo. Cada una de las subregiones, e incluso los propios países, presentan realidades diversas; por otra parte, cada actor – público, privado o de la sociedad civil – tendrá distintas apreciaciones sobre las prioridades en temas de comercio y ambiente. No obstante estas dificultades, este documento, a partir de entrevistas, revisión de literatura disponible y las reuniones subregionales realizadas durante 2004 y 2005, ha logrado identificar temas que son mencionados insistentemente en cada una de las subregiones, y que consecuentemente pueden considerarse una aproximación a una agenda regional sobre comercio y ambiente.

Los temas prioritarios se han clasificado en dos categorías: a) aquellos directamente vinculados al comercio internacional, y b) algunas herramientas (principalmente de gestión ambiental) para abordar constructivamente los vínculos entre comercio y ambiente. En cada uno de los temas específicos se han identificados algunas fortalezas, debilidades, desafíos y/o tareas pendientes.

En el primer grupo de temas se incluyen: los bienes y servicios ambientales, las normas internacionales y los reglamentos técnicos, las inversiones extranjeras y los aspectos relacionados con la biodiversidad. En cuanto a las herramientas, el documento incluye las evaluaciones ambientales o de la sustentabilidad de políticas comerciales y otras

herramientas específicas de gestión ambiental, no específicamente ligadas al comercio internacional.

En cuanto a los desafíos o tareas pendientes, algunos elementos en común son:

- la falta de información, datos y estudios específicos que permitan tener un conocimiento más acabado y preciso de la situación regional;
- la necesidad de tener más instancias de discusión y reflexión sobre los temas prioritarios, de modo de avanzar hacia visiones informadas y compartidas que se traduzcan en estrategias concretas de acción;
- la pobre coordinación entre instituciones públicas, especialmente entre autoridades ambientales y comerciales, y entre instituciones públicas y privadas;
- la insuficiente capacidad (de profesionales, de infraestructura, de recursos, etc.) para la gestión de temas en la frontera comercio-ambiente;
- la baja participación en las instancias de negociación internacionales (con la excepción de algunos países como Brasil y México), representando posiciones informadas y que apunten a la sustentabilidad de la región;
- la todavía débil voluntad política para avanzar sustancialmente en temas específicos de gestión ambiental, claves para el abordaje de potenciales problemas asociados al comercio.

- La estructura de este documento

Los temas en la frontera del comercio y el ambiente no pueden desconocer el panorama internacional, y especialmente las negociaciones multilaterales en la Organización Mundial de Comercio, OMC. Esta situación se revisa brevemente en la sección 2. A continuación – en la sección 3 – se revisan los acontecimientos regionales, en cuanto a tratados comerciales y el tratamiento del tema ambiental; el anexo 6.1 complementa esta sección con información en más detalle. La sección 4 presenta los temas prioritarios para la región en comercio y ambiente; nuevamente en anexo (6.2) se incluyen información relevante y complementaria en la forma de matrices temáticas. Las conclusiones, con especial énfasis en las debilidades y recomendaciones que surgen para cada tema específico, se presentan en la sección 5. Finalmente, en el anexo 6.3 se presenta información por país sobre la situación institucional de temas comerciales-ambientales; el anexo 6.4 presenta un breve resumen de la situación específica Mexicana, y el anexo 6.5 hace lo propio para el caso de El Caribe. En cuanto a México y El Caribe, cabe señalar que se han hecho esfuerzos por integrar sus realidades en el análisis que sigue pero que, dado que no pudo realizarse el mismo nivel de esfuerzo de trabajo en esos países, y dado lo interesante y peculiar de los casos, se ha optado adicionalmente por integrar más información en la forma de anexos.

2. El comercio y el medio ambiente en el contexto internacional y regional

2.1 *El medio ambiente llegó para quedarse en la agenda comercial multilateral*

Los países latinoamericanos en la última década fueron en general bastante reacios a considerar temas ambientales en las negociaciones comerciales. Razones habían muchas — económicas, políticas, técnicas, y estratégicas — y estaban directamente relacionadas con la aparente utilización proteccionista del tema por parte de los países desarrollados. Pero esta situación está cambiando. Actualmente los países en desarrollo ven una serie de oportunidades comerciales — por ejemplo las asociadas a la provisión de servicios ambientales — que se deben aprovechar y en las cuales cuentan con ventajas comparativas.

La ronda de negociaciones comerciales multilaterales de la OMC que se lanzó en Doha (Noviembre 2001) hace un reconocimiento explícito de diversos vínculos entre comercio y medio ambiente. Lo mismo se aprecia en negociaciones comerciales, regionales o bilaterales, que involucran países desarrollados, y que incluyen capítulos y/o acuerdos de cooperación en temas ambientales. En el primer caso, cabe preguntarse cuáles son los temas que están en el frente de las preocupaciones, y por ende de las negociaciones, sobre comercio y ambiente en el ámbito multilateral. Estos temas se pueden resumir en lo que sigue:

- **La relación entre acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y las reglas comerciales de la OMC.** Las negociaciones en curso buscan determinar cómo deben aplicarse las normas de la OMC a los miembros de la organización que son parte de los acuerdos ambientales multilaterales.
- **La reducción o eliminación de obstáculos al comercio de bienes y servicios ambientales.** El objetivo es facilitar el comercio de bienes y servicios cuya comercialización conlleva beneficios para el medio ambiente.
- **Revisar las subvenciones a la pesca de modo de eliminar distorsiones.** Se busca equilibrar la presión sobre los recursos del mar mediante una racionalización de los subsidios existentes, especialmente en los países desarrollados.
- **Otras líneas de acción del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC.** Adicionalmente los Ministros en Doha instruyeron al Comité a trabajar en temas como: los efectos de las medidas ambientales sobre el acceso a mercados; la relación entre el Acuerdo de Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) y el Convenio sobre Diversidad Biológica; las prescripciones y consecuencias del etiquetado ambiental. Por otra parte, en el Mandato de Doha también se reconoce la importancia de los programas de asistencia técnica, de creación de capacidades, y se alienta a los países miembros a compartir sus conocimientos prácticos sobre evaluaciones ambientales en la escala nacional.

No obstante esta nutrida agenda, la verdad es que los avances hasta ahora han sido pobres y se han concentrado en las negociaciones sobre subsidios pesqueros y en algunas propuestas sobre bienes y servicios ambientales. Es respecto de esto último donde existen mayores expectativas de lograr resultados. Por lo mismo, los países de la región deberían ser proactivos en la búsqueda de posiciones de negociación que los favorezcan.

2.2 La interacción comercio y ambiente es crecientemente importante en las agendas regionales

La creciente importancia de la interacción entre comercio y ambiente en la región se explica no sólo en los acontecimientos y negociaciones multilaterales, sino también —y probablemente con mayor intensidad— en las propias iniciativas de integración comercial regional. Sin ir más lejos, y aunque no es claro su devenir, el Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA) ha sido en buena medida un catalizador de temas ambientales (y también de otros como los laborales).

Ahora bien, las modalidades y los grados de inclusión del tema ambiental en iniciativas de negociación comercial son bastante variables. En síntesis —y simplificando la realidad para efectos ilustrativos—, se podría decir que cualquier tratado comercial suscrito por países de la región, que involucre países desarrollados, incluirá un tratamiento más explícito, extenso y/o exigente del tema ambiental que uno que sólo incluya países en desarrollo. En este último caso, generalmente el medio ambiente es abordado mínimamente. El MERCOSUR, que más que un tratado comercial es un proyecto de integración económica (e incluso política) de países sudamericanos, podría ser una excepción a esta regla, al incluir un Subgrupo de negociaciones (el número seis) que se aboca exclusivamente a temas ambientales.

En cuanto a los tratados comerciales implementados, se aprecian diversas modalidades de inclusión de temas ambientales. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN o NAFTA, por sus siglas en inglés; 1994) fue pionero en el tratamiento de los temas ambientales, siendo el primer tratado de libre comercio en incorporar un acuerdo de cooperación ambiental paralelo. Posteriormente, y de un modo similar, la experiencia chilena, con tratados de libre comercio que se remontan a mediados de los 90s (por ejemplo, el tratado Chile-Canadá, firmado en 1996 y en vigencia desde 1997), también ha sentado precedentes en la región sobre cómo abordar los temas ambientales.

En términos generales, el tratamiento del tema ambiental en tratados comerciales puede evaluarse según los siguientes criterios:

- La inclusión de preceptos ambientales, ya sea concentradamente —como un capítulo específico— o desagregadamente en otros capítulos (como por ejemplo en: los Obstáculos Técnicos al Comercio, los Aspectos Sanitarios y Fitosanitarios, las Inversiones, y la Propiedad Intelectual).
- El contenido mismo de los preceptos/capítulo ambientales: por ejemplo, la exigencia del cumplimiento de la legislación ambiental nacional, los programas de cooperación, la transparencia, los arreglos institucionales, y —notablemente— los mecanismos de resolución de disputas.
- La existencia de acuerdos laterales sobre medio ambiente y/o de cooperación ambiental.

Considerando el primer y tercer criterio —y simplificando la realidad nuevamente para efectos ilustrativos—, se pueden distinguir las siguientes alternativas en el tratamiento de temas ambientales en tratados comerciales:

- a) **Mínima o ninguna mención al tema ambiental.** Es el caso de los tratados comerciales que incluyen sólo a países de la región. Algunos ejemplos son los acuerdos de complementación económica suscritos entre países latinoamericanos, así como los tratados comerciales por México, Chile y Colombia con otros países latinoamericanos. En este último caso se hacen por lo general menciones al medio ambiente en cuanto a que cada país signatario tiene la libertad de adoptar medidas que aseguren que las inversiones respeten la legislación ambiental y desalientan el relajamiento de medidas internas aplicables a la salud, la seguridad y el medio ambiente.
- b) **Mínima o ninguna mención en el texto del tratado, pero sí un acuerdo de cooperación ambiental.** La situación se presenta similar al caso anterior, pero los temas ambientales sí son incluidos explícitamente en la forma de un acuerdo de cooperación ambiental. El tratado emblemático y pionero en este sentido es el de América del Norte (TLCAN o NAFTA). Un modelo muy similar — aunque con bastante menos desarrollo institucional — se presenta en el tratado entre Chile y Canadá. Otro ejemplo en esta misma modalidad lo constituye el tratado entre Chile y la Unión Europea.
- c) **Mención en el texto del tratado y acuerdo de cooperación ambiental.** El tratado de libre comercio entre Chile y EEUU sentó un precedente en la manera de incluir en el texto la temática ambiental (capítulo 19 del Tratado). Básicamente se especifica el compromiso de cada parte de cumplir su legislación ambiental; se garantiza el derecho de cada parte de establecer y modificar sus propios niveles de protección ambiental; se busca que las partes provean altos niveles de protección ambiental así como un mejoramiento continuo; se consigna lo inapropiado que resultaría debilitar o reducir los niveles de protección ambiental con el fin de alentar el comercio o la inversión; y se crea una institucionalidad básica para el manejo de los asuntos ambientales en el contexto del tratado. Adicionalmente se incluye un anexo sobre temas de cooperación ambiental (anexo 19.3) y existe un acuerdo de cooperación ambiental con un programa de trabajo para el período 2004-2006. Esta modalidad impuesta por el tratado entre Chile y EEUU ha sido de hecho un referente importante para tratados recientes — por ejemplo, CAFTA, por sus siglas en inglés — y otros actualmente en negociación (por ejemplo, el tratado entre EEUU y países de la Comunidad Andina).

El anexo 6.1 presenta información más específica para los principales tratados comerciales vigentes en la región latinoamericana.

3. Las prioridades en comercio y medio ambiente en la región

Tanto las negociaciones comerciales en los distintos niveles — multilaterales, regionales y bilaterales — como las propias preocupaciones comerciales y ambientales domésticas han ido perfilando una agenda sobre comercio y medio ambiente en la región. Si bien es evidente que las agendas difieren según los actores comprometidos — públicos, privados o sociedad civil — y según los países o subregiones, es posible identificar una serie de temas que se repiten consistentemente. En base a i) entrevistas a algunos actores públicos, privados y de la sociedad civil de las subregiones Centroamérica, Comunidad Andina y Cono Sur (MERCOSUR y Chile), ii) talleres de trabajo, y iii) una revisión de los estudios disponibles en estas subregiones y en El Caribe, se han podido identificar un conjunto de temas tratados sintéticamente a continuación. Adicionalmente, el anexo 6.2 entrega información detallada y complementaria para cada uno de los temas prioritarios.

Existe una diversidad de temas relevantes sobre el vínculo entre comercio y medio ambiente. En lo que sigue se distingue entre prioridades directamente asociadas al comercio internacional, y herramientas o instrumentos que permiten abordar el vínculo de manera de evitar o mitigar problemas y maximizar oportunidades.

3.1 Prioridades asociadas al comercio internacional

a) Bienes y servicios ambientales

Es un tema bastante importante en el concierto de las negociaciones internacionales multilaterales, especialmente luego que el Mandato de Doha abriera la posibilidad de negociar sobre el mismo. Por lo mismo, es fundamental que los países latinoamericanos avancen en profundizar su conocimiento y en aclarar sus intereses y posiciones de negociación.

- Los bienes y servicios ambientales: ¿potenciando ventajas comparativas para Latinoamérica y El Caribe?

El primer problema, antes de enfrentar esta pregunta, estriba en la definición de bienes y servicios ambientales (BSA). En la OMC los bienes ambientales no cuentan con una definición específica y los servicios ambientales se rigen por el Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS por sus siglas en inglés). En cuanto a estos últimos la definición entregada por la OMC está muy enfocada hacia la remediación y control de la contaminación y actividades de limpieza³. Las principales críticas a esta definición apuntan a que está muy restringida hacia la industria tradicional de BSA, y por lo tanto no representa el estado actual más amplio e integral de este sector (Borregaard et al, 2002).

³ Incluye: tratamiento de aguas, disposición de residuos sólidos, servicios de sanidad y similares, y otros servicios ambientales.

Tal como consignan Borregaard et al (2002), debido a las limitaciones de las definiciones de la OMC diversos países, especialmente de economías desarrolladas, han elaborado sus propias definiciones de BSA, ampliándola respecto del GATS, y han tomado posiciones respecto de las negociaciones de la OMC en el tema. La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE) ha sido líder en el debate a nivel intergubernamental, siendo su propuesta de BSA la de mayor aceptación.

La propuesta de la OCDE amplía la definición de servicios ambientales respecto del GATS, definiendo a la industria ambiental como “actividades que producen bienes y servicios para medir, prevenir, limitar, minimizar o corregir daños ambientales en el agua, aire y suelo, así como problemas relacionados con residuos, ruidos y ecosistemas. Las tecnologías limpias, procesos, productos y servicios que reducen el riesgo ambiental y minimizan la polución y uso de materiales son también considerados parte de la industria ambiental”. En cuanto a los bienes ambientales, la OCDE estructura una lista de productos relacionados de acuerdo a los grupos de servicios definidos en el manual⁴, incluyendo categorías y subcategorías, calzándolos con la nomenclatura del comercio (sistema armonizado de la OMC).

Aparte de la OCDE, también organismos internacionales como la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD, por sus siglas en inglés) y la APEC (el Acuerdo de Cooperación Económica del Asia-Pacífico; por sus siglas en inglés), y países como Estados Unidos, la Unión Europea, Canadá, Suiza, Nueva Zelandia, Australia y Colombia han hecho sus definiciones y/o propuestas sobre BSA.

En síntesis, existe gran dinamismo e intensidad de reflexiones y debates sobre BSA. Hay múltiples intereses y en particular la Unión Europea ha manifestado intenciones que este tema sea efectivamente resuelto en esta ronda de negociación. Las definiciones existentes están más cerca de los bienes y servicios tradicionales para el saneamiento ambiental. Bajo estas definiciones los países desarrollados son principalmente exportadores de BSA y los países en desarrollo importadores.

Un objetivo de negociación importante para los países de la región es lograr que las definiciones de BSA se acerquen a bienes y servicios en los cuales existen ventajas comparativas para su exportación. En el caso de los bienes, por ejemplo, se podría tratar de productos agrícolas orgánicos y productos forestales sustentables⁵. En el caso de los servicios, en la discusión actual se ha agregado el concepto de servicios *ecológicos* (o *ecosistémicos*), entendidos como servicios que prestan los ecosistemas y que incluyen, por ejemplo, la captura de carbono, la conservación del patrimonio biológico, y la protección de cuencas para la producción de agua.

En la región el tema de los servicios ecológicos ha recibido mucha atención últimamente. La valorización económica, pero también cultural y política, de los servicios que

⁴ *Environmental goods and services industry manual for the collection and análisis of data*, Paris, OCDE/EUROSTAT, 1999.

⁵ La OCDE incluye sólo los insumos para la producción de este tipo de bienes, pero no los bienes en sí.

actualmente no se transan en el mercado ha sido empujada por distintos actores, con distintos motivos: algunos anhelan la comercialización de estos servicios, y otros quieren relevar el costo de oportunidad que implican grandes proyectos de inversión que destruyen los correspondientes ecosistemas.

- Hacia estrategias nacionales y regionales sobre BSA

Como ya se ha destacado, hay trabajo básico que hacer en cuanto a las definiciones de BSA. En la región —y también en el nivel internacional— se habla indistintamente de BSA, mercados verdes, biocomercio y productos ambientalmente preferibles; ciertamente precisar el lenguaje que se utiliza redundará en avances en la materia. Por otra parte, la elaboración de estrategias nacionales y regionales sobre BSA debe superar problemas y debilidades como: la carencia de personal experto en el tema, la falta de discusión nacional, y la falta de capacidades, no sólo en términos profesionales, sino también de infraestructura y procedimientos. Sin duda la situación no es igual en todos los países; en particular, países como Colombia y Costa Rica tienen una trayectoria importante en el tema y pueden ofrecer valiosos intercambios de experiencias con los demás países.

- Más allá de las negociaciones internacionales: conociendo el mercado y facilitando el comercio

Claramente hay una tarea que hacer en el frente de las negociaciones internacionales. Aparte de lo ya mencionado, sería relevante presionar por la inclusión de bienes y servicios como: consultorías y servicios de ingeniería, ecoturismo, bienes y servicios que puedan apoyar la eficiencia energética y bienes específicos donde algunos países tengan ventajas comparativas. Pero las acciones en este frente no pueden dejar de lado actividades estratégicas, como por ejemplo: i) conocer en mayor profundidad el funcionamiento del mercado nacional, regional e internacional sobre BSA, ii) generar encuentros de intercambios de información y experiencias, iii) identificar actores relevantes, iv) dimensionar oportunidades comerciales, y v) potenciar lo relativo al diseño e implementación de normas internacionales para la certificación de BSA (procesos de normalización, acreditación, metrología y evaluación de la conformidad, incluyendo procesos como las equivalencias técnicas y los reconocimientos mutuos).

b) Normas internacionales y reglamentos técnicos

Son temas no completamente conocidos ni dominados por los diversos actores públicos, privados y de la sociedad civil. Esto se debe tanto a factores técnicos como incluso idiomáticos. En cuanto a lo último, las normas internacionales en los países de habla hispana de la región son generalmente llamadas “estándares”, que corresponde a la traducción literal del inglés *standard*. Esta situación genera incomodidad en los organismos técnicos y confusión del público en general, ya que la traducción oficial de la organización internacional de normalización (ISO, por sus siglas en inglés) del concepto *standard* es norma⁶. Por otra parte, el concepto de norma tiene en español una connotación de

⁶ Según la ISO, una norma es un documento aprobado por una institución reconocida, que prevé para un uso común y repetido, reglas, directrices o características para los productos o los procesos

obligatoriedad y legalidad, ajena a la voluntariedad que suponen las normas. Son los reglamentos técnicos⁷ los que tienen un carácter de obligatoriedad y que son diseñados y fiscalizados por instituciones públicas, a diferencia de las normas que pueden ser diseñados y verificados por organismos privados.

- Las normas internacionales son cada día más importantes para facilitar el comercio internacional sustentable

Cada vez hay más consenso en que las estrategias actuales de apertura económica y promoción de las exportaciones, bajo una perspectiva de desarrollo sustentable, no podrán ser exitosas si no se avanza en la implementación de procesos de normalización. Numerosas razones respaldan esta aseveración.

En primer lugar, mientras las barreras arancelarias son cada vez menores, las barreras no arancelarias — esto es, sobre condiciones a los productos y servicios, e indirectamente sobre los procesos de producción — cobran mayor importancia. Estas últimas pueden ser abordadas y evitadas en gran medida a través de la implementación de procesos internacionalmente comparables de normalización.

En segundo lugar, el acceso a mercados es directamente proporcional a la habilidad para destacar en los mercados internacionales, demostrando la calidad de productos y servicios. Al respecto, la manera más convincente que tienen los productores de demostrar la calidad de sus productos y servicios es mediante la implementación de procesos internacionalmente aceptados de normalización.

En tercer lugar, la sustentabilidad ambiental, económica y social es de manera creciente el paradigma que guía el desarrollo de los países. En este contexto, la normalización representa una herramienta óptima para asegurar y demostrar los esfuerzos que se hacen en materia de sustentabilidad del desarrollo en los procesos productivos. Si bien se podría argumentar que este paradigma está más presente en los países desarrollados que en los en desarrollo, éstos deben también asumir compromisos muy concretos en pos de la sustentabilidad de su desarrollo, particularmente — pero no exclusivamente — producto de la apertura económica, la globalización y los intercambios comerciales.

En definitiva, y tal como en sus orígenes, la normalización ofrece una oportunidad para facilitar la comunicación y la interacción entre productores y consumidores de diversos países y sectores, especialmente en la actualidad bajo los requerimientos que impone la agenda del desarrollo sustentable.

y métodos de producción conexos, y cuya observancia no es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.

⁷ Un reglamento técnico es un documento en el que se establecen las características de un producto o los procesos y métodos de producción relacionados, con inclusión de las disposiciones administrativas aplicables, y cuya observancia es obligatoria. También puede incluir prescripciones en materia de terminología, símbolos, embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción, o tratar exclusivamente de ellas.

- La región está atrás en materias de normalización y reglamentación técnica

Los importadores en países desarrollados suelen exigir el cumplimiento de normas internacionales que regulan la calidad de los productos y de los procesos de producción; especialmente relevante son las normas que tienen relación con aspectos ambientales. Las normas pueden tener un efecto positivo sobre el medio ambiente, complementario al de regulaciones obligatorias. Sin embargo, los países de la región en general carecen de los medios apropiados y de las capacidades para la completa implementación de procesos de normalización. Por otra parte, la participación de los países en desarrollo en la elaboración de normas internacionales es limitada y está restringida por recursos, capacidades e idioma. Además, las normas internacionales son en ocasiones miradas con recelo por los países de la región, ya que podrían ser utilizadas —por los países desarrollados— como barreras al comercio, de modo de limitar el acceso de los productos regionales a los mercados de los países desarrollados.

Los reglamentos técnicos (obligatorios) y las normas internacionales están directamente relacionados a través del acuerdo de la OMC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC). Este acuerdo solicita a los países miembros a basar sus reglamentos técnicos sobre las normas internacionales existentes. La problemática asociada a los reglamentos técnicos —en cuanto a su diseño, implementación y fiscalización— es, en este sentido, similar a aquella de las normas internacionales. La principal diferencia radica en que mientras los reglamentos técnicos son materia de reparticiones gubernamentales, las normas por lo general quedan en manos de organismos privados o no gubernamentales.

- Las tareas pendientes en la región

Según un estudio reciente que cubrió la región sudamericana (Blanco y Bustos, 2004) los principales problemas y desafíos en estos temas son: la baja participación de los países en los procesos de diseño de normas internacionales que tocan el comercio y el medio ambiente; el escaso conocimiento y sensibilidad de los diversos actores (privados y públicos) sobre la normalización y los reglamentos técnicos; el bajo nivel de conocimiento y sensibilidad ambiental de los organismos normalizadores; la capacidad limitada y los escasos recursos para avanzar en la implementación de procesos de normalización; la incapacidad de las PYMEs para implementar normas internacionales, y el escaso conocimiento y experiencias sobre normalización en sectores “nuevos” o no tradicionales para el comercio internacional, como por ejemplo los bienes y servicios ambientales.

En cada país existe un ente encargado de la normalización. Las autoridades ambientales tienen en general un papel menor en este tema, lo que representa una debilidad a la hora de potenciar la participación de los países en el diseño y la implementación de normas internacionales.

c) Inversiones extranjeras

Cuando se piensa el vínculo entre comercio y medio ambiente, un tema que surge notoriamente —no sólo en la región sino también en el nivel internacional— es la

inversión extranjera y sus impactos ambientales. La inversión extranjera, a pesar de ser en ocasiones regulada directamente por acuerdos de inversión (principalmente bilaterales), por lo general aumenta como resultado de tratados de libre comercio. Los países en desarrollo, al no contar con una institucionalidad adecuada —expresada entre otros en políticas, instituciones, capacidades profesionales, regulaciones y prácticas de gestión—, suelen ser incapaces de manejar los aspectos ambientales de los grandes proyectos de inversión. Así, la inversión extranjera puede resultar en un agravamiento de problemas ambientales⁸. Estudios de CEPAL han señalado que la inversión extranjera se ha concentrado en sectores intensivos de recursos naturales en la región (por ejemplo, Schaper, 1999).

- Más allá de los impactos ambientales de la inversión extranjera

Los impactos ambientales no son la única preocupación asociada a las inversiones extranjeras. Existen otros temas que han abundado en la discusión internacional y regional y que se expresan en las reglas de inversiones que se negocian. Son temas controvertidos, cuya conflictividad ha quedado demostrada en las fallidas negociaciones de acuerdos multilaterales sobre inversiones en el marco de la OMC y de la OCDE. En Latinoamérica, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, y en particular su capítulo XI, han sido una fuente de inquietud para toda la región. La inquietud radica en la posibilidad que abrió el capítulo XI —y que de hecho se ha materializado ya en varias ocasiones— para que empresas internacionales limiten la capacidad de un Estado de generar o modificar regulaciones para la protección ambiental que podrían afectarlas, llegando al punto de entablar millonarias demandas sobre los Estados huésped de la inversión. El tema que subyace es la soberanía nacional: los Estados estarían cediendo su libertad para determinar regulaciones ambientales de modo de garantizar la estabilidad de ciertas condiciones que favorecerían a la inversión extranjera. Al respecto cabe mencionar que los ministros de comercio de los tres países del TLCAN en 2002 hicieron hace unos años un esfuerzo muy importante por aclarar los alcances del Capítulo XI en materia de desafíos ambientales, y que emitieron una decisión al respecto que luego ha sido incorporada al borrador de texto del ALCA. Este texto es muy parecido al posteriormente aprobado en los TLCs con Chile y con Centroamérica y RD, en particular en lo que concierne a que no hay expropiación indirecta por virtud de los efectos negativos que tenga la reglamentación que persiga objetivos de interés público (como la protección ambiental).

Por otra parte, ha surgido una creciente preocupación por reglas similares al capítulo XI en una gran cantidad de acuerdos bilaterales suscritos por parte de los países de la región. Citando a Cosbey et al.(2004): “ En los últimos años ha habido una escalada de casos de arbitraje entre inversionistas y Estados, en parte debido a que se han utilizado algunas cláusulas de maneras nuevas posiblemente no previstas por sus redactores. Se ha sostenido, por ejemplo, que la reglamentación gubernamental en beneficio del público, si tiene repercusiones bastante grandes para un inversionista, puede constituir una expropiación susceptible de indemnización. También se ha sostenido que incluso una

⁸ Cabe resaltar que la acepción de “problema ambiental” debe ir más allá de la contaminación; puede tratarse también de una explotación excesiva o no sustentable de recursos naturales, o incluso de impactos socioeconómicos que redunden en una agudización de problemas ambientales.

medida adoptada de buena fe por un gobierno podría violar obligaciones legales de nivel mínimo de trato si no se ha seguido un procedimiento adecuado, que en gran parte no está definido. Y la definición de trato nacional es tal que ha dado lugar a la impugnación de reglamentaciones legítimas que tenían repercusiones mayores sobre algún inversionista extranjero que sobre los inversionistas nacionales que competían con éste.”

Otra dimensión, potencialmente positiva, de las reflexiones y experiencias sobre inversión extranjera y medio ambiente guarda relación con el impulso que está teniendo la responsabilidad social empresarial en algunos sectores y países de la región. La ISO está actualmente en proceso de generar una nueva norma – ISO 26000 – sobre responsabilidad social (RS), y la OCDE ha establecido directrices sobre temas de responsabilidad social y ambiental de proyectos de inversión extranjera. El tratado de libre comercio suscrito entre Chile y EEUU fue el primero en alentar a las partes a fomentar una gestión empresarial responsable de sus empresas (artículo 19.10 del TLC; este artículo no está presente en tratados posteriores como el CAFTA). Aun cuando no es del todo evidente la efectividad que este tipo de cláusulas tendrá en la realidad, es razonable pensar que se trata de un avance respecto de otros tratados.

- *¿Hacia una inversión extranjera sustentable?*

Hay un camino que recorrer para llegar a asegurar que la inversión extranjera efectivamente contribuya al desarrollo sustentable de los países de la región. En cuanto a los impactos ambientales de la inversión extranjera, con la excepción de países como Chile, Brasil, Perú, Ecuador, Colombia y Argentina, existen pocos estudios empíricos que den cuenta informada y sistemáticamente de los efectos ambientales de la inversión extranjera. La coordinación interinstitucional no es del todo fluida y en general los aspectos ambientales, así como la participación de la autoridad ambiental en el tema, están principalmente acotados a los sistemas de evaluación de impacto ambiental.

En cuanto a las reglas de inversión, por ser un tema altamente jurídico, por lo general lo lleva el ministerio de comercio o de relaciones exteriores (según la estructura de cada país). Dado que se trata de un tema que puede incidir en la regulación ambiental, las autoridades ambientales deberían tener un papel más protagónico.

Por otra parte, la RS, como práctica que podría contribuir a la sustentabilidad de los proyectos de inversión en general, y extranjera en particular, enfrenta una serie de desafíos. Las iniciativas nacionales surgen básicamente desde el sector empresarial (principalmente exportador) y/o desde el sector de organizaciones no gubernamentales (ONGs) cercanas al sector empresarial. Así se han creado en la mayoría de los países de la región ONGs que promueven y difunden el tema y se encargan de la creación de capacidades. En este contexto no ha sido muy claro cuál el papel jugado por el sector público de modo de catalizar el proceso de adopción de prácticas empresariales social y ambientalmente responsables. Una tarea que, por ejemplo, podría cumplir el sector público es apoyar a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) en su adopción de prácticas social y ambientalmente responsables. Se trata manifiestamente de un sector que presenta dificultades mayores para adoptar prácticas de RS, debido a sus condiciones de funcionamiento más precario.

En términos generales, los desafíos pasan por profundizar el conocimiento de los países de la región sobre el tema, y llevar a cabo más estudios que indiquen cómo asegurar efectos positivos de la inversión extranjera en el medio ambiente y en el plano social. En este sentido, se hace necesaria la creación de capacidades respecto a mecanismos e instrumentos para proteger adecuadamente el medio ambiente en los países anfitriones de inversión extranjera. Respecto a la responsabilidad social en acuerdos comerciales, es importante una definición del rol del sector público para evitar, por ejemplo, que los proyectos de inversión extranjera relajen sus pautas de desempeño ambiental en las subsidiarias en países en desarrollo.

d) Asuntos relacionados con la biodiversidad⁹

Son muy variados los temas comerciales que guardan relación con la biodiversidad; los principales son: acceso a recursos genéticos, conocimientos tradicionales y biopiratería; derechos de propiedad intelectual (DPI); biotecnología, organismos genéticamente modificados (OGMs), bioseguridad y transferencia de tecnología. Los temas anteriores están muy relacionados entre sí. La relación comercio-ambiente en cada uno de ellos se da de diversas maneras; en muchos casos la relación es amplia y se refiere especialmente a las amenazas sobre la diversidad biológica que las iniciativas comerciales pueden tener; en otros casos la relación abarca aspectos sociales, económicos e institucionales, convirtiendo esta problemática en una sobre comercio y desarrollo sustentable. Todos estos son temas que pueden guardar relación con la explotación y comercialización de bienes y servicios ambientales pero, por su especificidad, se tratan aquí por separado.

- El acceso a recursos genéticos, los conocimientos tradicionales y la biopiratería

La preocupación principal guarda relación con la distribución justa y equitativa de los beneficios asociados a la extracción y uso de recursos genéticos. La distribución de los beneficios tiene diversas escalas. Por una parte, se refiere a las comunidades directamente vinculadas a los recursos genéticos; a este respecto una situación particularmente sensible es la que ocurre cuando son comunidades indígenas las que han tradicionalmente usado los recursos genéticos y/o desarrollado los conocimientos tradicionales. Por otra parte –y especialmente en situaciones de biopiratería– son también los estados nacionales los que pueden requerir medidas para salvaguardar sus derechos sobre recursos que son patrimonio de su país. La relación con el medio ambiente se expresa en las potenciales amenazas sobre la diversidad biológica que puede significar una explotación no sustentable de los recursos genéticos. Adicionalmente, la pérdida de conocimiento tradicional –que pudiese ocurrir como resultado de prácticas comerciales inapropiadas– podría atentar contra el manejo sustentable de los recursos asociados.

- Los derechos de propiedad intelectual, DPI

⁹ Gran parte de la información proviene de Bifani (2003). El anexo 6.2 entrega una sugerencia de bibliografía sobre el tema.

Los DPI se refieren a creaciones del intelecto humano y son la expresión legal de la recompensa que la sociedad otorga a los inventores, mediante la concesión de derechos monopólicos sobre el uso del invento-innovación. En el caso de las patentes este monopolio de tipo temporal protege los inventos nuevos, no obvios, y útiles. La propiedad no se refiere a los aspectos tangibles de la innovación, sino al conocimiento e información incorporados en ellos o asociados con su proceso productivo. Los sistemas de propiedad intelectual conllevan la obligación de divulgación del nuevo conocimiento en una forma que pueda ser utilizada por otros.

Los países en desarrollo, poseedores de la mayor parte de la diversidad biológica y, por ende, de los recursos genéticos del planeta, ven así con aprensión que las invenciones convencionales realizadas en los países desarrollados son fuertemente protegidas, y su difusión es restringida por formas de propiedad intelectual. Por otra parte, gracias a la conjunción de la biotecnología y nuevas modalidades internacionales sobre derechos de propiedad intelectual, los recursos genéticos están siendo apropiados por los países desarrollados y en particular por grandes firmas o empresas transnacionales. En cambio, observan que a sus recursos genéticos, incluyendo cultivos resultantes de milenios de años de hibridación y mejoras por pueblos indígenas, comunidades autóctonas o campesinos, no se les reconoce ningún derecho de propiedad. Esta asimetría es uno de los factores que se encuentran en el origen del conflicto respecto de la protección de la propiedad intelectual para el material genético y que incluye los cultivos tradicionales utilizados en la agricultura. En síntesis, los sistemas de propiedad intelectual están sesgados contra el tipo de innovaciones tradicionales, de tipo colectivo e incremental, que no son recompensados por los sistemas convencionales de propiedad intelectual de la misma forma en la que se reconocen y recompensan el tipo de innovación industrial proveniente de la moderna investigación científica y tecnológica.

- Diversidad biológica y propiedad intelectual: una compleja relación

Las relaciones entre diversidad biológica y propiedad intelectual son extremadamente complejas, controvertidas y muy sensibles políticamente. Entre los factores de controversia cabe mencionar:

- El alcance que la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales (dentro de la Organización Mundial de Comercio, OMC) ha dado a los acuerdos comerciales, incluyendo en ellos el tema de la propiedad intelectual. Este último ha sido objeto de un acuerdo conocido como TRIPS (*Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights Agreement*). Entre sus provisiones, el acuerdo requiere que todos los estados signatarios adopten un sistema de propiedad intelectual para plantas y microorganismos.
- La pugna entre los países del Norte y los del Sur, en el marco de la Convención de Naciones Unidas sobre Diversidad Biológica (CBD), por la propiedad de los recursos genéticos. Los derechos de propiedad intelectual juegan un papel clave en esta materia.
- El extremadamente dinámico cambio tecnológico, particularmente en el campo de las nuevas tecnologías que ha modificado drásticamente la gestión así como la política de ciencia y tecnología y ha colocado el tema de la propiedad intelectual

como punto central, si bien controvertido, de la política de la ciencia y tecnología y de la transferencia de tecnología.

- La creciente privatización de la ciencia y la innovación tecnológica y su concentración, principalmente en transnacionales que realizan investigación y desarrollo, particularmente en los sectores químico, farmacéutico, agroindustrial y de semillas en lo que actualmente se conoce como “*the genomic sector*”, para el cual el acceso a los recursos genéticos es crucial.

La pregunta central que todavía no encuentra respuesta es hasta qué punto los DPI promueven u obstaculizan la distribución justa y equitativa de los beneficios que derivan del uso de los recursos genéticos y si favorecen o no la conservación y el uso sustentable de la diversidad biológica, objetivos fundamentales de la CBD. Estas preguntas dan pie a un difícil debate sobre las relaciones entre TRIPS, el CBD y el Tratado Internacional sobre los Recursos Filogenéticos para la Alimentación y la Agricultura (de la FAO).

- La biotecnología

La biotecnología, ha sido definida como “toda aplicación tecnológica que utilice sistemas biológicos y organismos vivos o sus derivados para la creación o modificación de productos o procesos para usos específicos” (Convención sobre Diversidad Biológica, 1992)¹⁰.

Las biotecnologías, en general, representan una actividad científica y tecnológica con importantes aplicaciones en distintos sectores de la economía, específicamente aquellos que se basan en los recursos naturales, esto es, los sectores agropecuario, forestal, acuícola, y minero. Como tal, las aplicaciones biotecnológicas tienen un gran potencial en el mejoramiento de los niveles de vida de las personas especialmente considerando la excepcional riqueza de biodiversidad existente en la región.

La biotecnología se encuentra indisolublemente unida al comercio, y en particular, al comercio internacional. Al respecto, se sostiene que la industria biotecnológica es uno de los sectores comerciales más prometedores, destacando el desarrollo de áreas de negocios tales como el sector farmacéutico y agrícola, que han beneficiado principalmente a la industria biotecnológica de Estados Unidos y la Unión Europea.

Los países en desarrollo, en cambio, son por lo general proveedores de insumos y compradores de licencias para la utilización de tecnologías generadas por los países industrializados (*Commission on Intellectual Property Rights*, 2002). Los aspectos cruciales a

¹⁰ Se distingue entre biotecnología tradicional (comprende las diversas técnicas utilizadas a lo largo de la historia, mediante el cruzamiento de organismos cercanos en procesos relativamente largos, que generan nuevas variedades genéticas), y una biotecnología moderna (definida como “la aplicación de: a) técnicas in vitro de ácido nucleico, incluidos el ácido desoxirribonucleico (ADN) recombinante y la inyección directa de ácido nucleico en células u orgánulos; o b) la fusión de células más allá de la familia taxonómica; que superan las barreras fisiológicas naturales de la reproducción o de la recombinación y que no son técnicas utilizadas en la reproducción y selección tradicional” (Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, 2000).

analizar así como los retos que hoy enfrenta la biotecnología se dividen en dos áreas generales, cuales son:

- i) Las restricciones a las exportaciones e importaciones. El Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología establece restricciones al comercio de OGMs, como mecanismo esencial para velar por la bioseguridad. Esta situación da lugar a posibles fuentes de conflicto entre los Acuerdos de la Organización Mundial de Comercio, OMC, y lo establecido por el Protocolo, así como la creciente regulación impuesta por las naciones industrializadas respecto de áreas tales como medicamentos, alimentos y agricultura, y
- ii) La relación entre los tratados de libre comercio, la propiedad intelectual y la biotecnología. En este punto, la problemática se plantea en torno a las regulaciones que se establecen para la protección de la propiedad intelectual (lo que incluye el acceso a los recursos genéticos) a través de los tratados de libre comercio, por una parte, y al acceso a la propiedad intelectual y la transferencia de tecnologías por los países en desarrollo, por la otra.

Respecto de esta segunda área, y de acuerdo a los resultados de una consulta regional realizada a propósito del Foro Mundial de Biotecnología, llevado a cabo en Concepción, Chile, entre el 2 y 5 de marzo de este año, (que buscaba identificar las principales dificultades asociadas a la generación y transferencia de tecnologías y las disparidades existentes en la región), se concluyó que existe la necesidad de mejorar la cooperación tendiente a armonizar los marcos regulatorios para permitir que la biotecnología moderna sea un instrumento viable para el desarrollo socio-económico de los países de la región, enfatizando la necesidad de implementar la propiedad intelectual y sus instrumentos asociados a fin de promover una transferencia tecnológica efectiva que beneficie la capacidad industria local. En materia de derechos de propiedad intelectual la consulta identificó la necesidad de crear redes para la difusión de tecnologías, capacitación, y la necesidad de alcanzar niveles adecuados de protección que incentiven la innovación y a la vez protejan la biodiversidad involucrada.

- La bioseguridad

La bioseguridad es una rama de la biotecnología que nace junto con la modificación genética, con el fin de garantizar que ningún proceso tenga efectos dañinos sobre la salud o el ambiente. En consecuencia se trata de regular las aplicaciones tecnológicas a la biodiversidad, de modo que dichas aplicaciones tecnológicas no signifiquen un peligro. Son de especial importancia para la región los aspectos relativos a la bioseguridad en la manipulación genética de organismos vivos y en especial de los alimentos o también conocidos como Organismos Genéticamente Modificados u OGMs. En la consulta regional efectuada a propósito del Foro Mundial sobre Biotecnología se concordó que los productos de la biotecnología moderna enfrentan obstáculos en relación a su producción y marketing, principalmente debido a las disparidades existentes entre los países en términos de sus marcos políticos, científicos y legislativos, así como a la precariedad de la legislación internacional en estas áreas específicas de negociación. También existe preocupación sobre la aprobación de la comercialización de *bio-products*¹¹, sin que existan

¹¹ En términos generales se trata de productos producidos por organismos vivos.

los necesarios consensos a nivel internacional, lo que explica la preocupación de la región acerca de la falta de adecuación de los marcos regulatorios asociados a la bioseguridad, que ponen a su vez en riesgo el desarrollo de la biotecnología en los países en desarrollo que tienen recursos limitados para certificación, investigación y control. De modo similar existen controversias acerca del etiquetado de este tipo de productos, lo que es exacerbado por la falta de normas a nivel multilateral. Estos factores impiden el comercio internacional en *bio-products* y crean barreras al acceso para exportaciones desde los países de la región. En consecuencia lo que se requeriría en términos generales es considerar el establecimiento de redes regionales de laboratorios para la detección y autenticación, establecer mecanismos de intercambio de información y experiencia, desarrollar sistemas para la cooperación entre especialistas en bioseguridad de la región y la formación de redes regionales sobre el tema.

3.2 Herramientas para la gestión ambiental

a) Evaluaciones Ambientales o de la Sustentabilidad

Son una herramienta para a) anticipar y prevenir efectos indeseados de iniciativas de política comercial (especialmente acuerdos de libre comercio) y b) identificar y aprovechar las oportunidades que las mismas puedan generar.

- Una práctica cada vez más utilizada

Algunos socios comerciales importantes para la región –como la UE, EEUU y Canadá– ya han hecho una práctica oficial (requerida por ley) la realización de evaluaciones ambientales o de la sustentabilidad de sus políticas o tratados comerciales. De hecho han realizado evaluaciones de este tipo en sus recientes acuerdos comerciales. Las evaluaciones realizadas por la UE han incluido los impactos en los países con los cuales están suscribiendo un acuerdo de libre comercio (es el caso de Chile). Por otra parte, la OMC ha hecho recomendaciones para que los países miembros implementen la práctica de evaluaciones ambientales (párrafo 33 de la declaración de Doha).

Existen más de una docena de experiencias de evaluaciones ambientales realizadas en países (o cubriendo países) de la región. La mayoría, sin embargo, no son oficiales, sino que han sido realizadas por centros de investigación u ONGs independientemente del accionar de los gobiernos. La única excepción es la evaluación ambiental realizada por Chile en el contexto del acuerdo con EEUU; sin embargo esta evaluación no fue conocida públicamente.

Existen más de una docena de experiencias de evaluaciones ambientales realizadas en países del CONOSUR. La mayoría, sin embargo, no son oficiales, sino que han sido realizadas por centros de investigación u ONGs, independientemente del accionar de los gobiernos. La única excepción es la evaluación ambiental realizada por Chile en el contexto del acuerdo con EEUU, sin embargo esta evaluación no fue conocida. En Perú existen planes y financiamiento internacional para realizar evaluaciones ambientales concentradas en temas de biocomercio, en el contexto de las negociaciones para un TLC

con EEUU. Además, en Perú, Ecuador y Colombia se están realizando evaluaciones ambientales del tratado con EEUU; estas evaluaciones son parte de un proyecto de la OEA.

En MERCOSUR existe una experiencia reciente de la evaluación que la OEA efectuó en Paraguay, Uruguay, Argentina y Brasil a raíz del ALCA. Brasil ha realizado ejercicios de evaluación que le han permitido reforzar sus propuestas en el ámbito de las negociaciones multilaterales.

En la región centroamericana, las autoridades ambientales tienen poca participación en los procesos de toma de decisiones relacionados con el diseño de políticas comerciales. El componente ambiental no es prioritario y por ello en general no se toman en cuenta los impactos que las políticas tendrán sobre el medio ambiente. Este tema ha sido identificado en el Acuerdo de Cooperación Ambiental del CAFTA.

- Hay tareas institucionales pendientes

En la CAN, la coordinación interinstitucional ha aumentado notablemente fruto de las negociaciones entre Colombia, Ecuador y Perú para un TLC con EEUU. No obstante, se reconoce que existe una gran primacía de los ministerios de comercio sobre las demás reparticiones y el papel de la autoridad ambiental ha sido prácticamente nulo.

En Chile, los temas comerciales en general y comerciales-ambientales son llevados principalmente por la Cancillería chilena. CONAMA, la autoridad ambiental, no ha tenido una participación activa en los temas comerciales-ambientales y la institución no ha desarrollado acciones en lo relativo a evaluaciones ambientales de tratados comerciales.

En MERCOSUR, las autoridades ambientales han ido tomando un liderazgo aunque todavía incipiente; por ejemplo, en Brasil existe coordinación interministerial y de instituciones de la sociedad civil, incluso de los representantes empresariales para la evaluación de la Amazonía.

En la región centroamericana, el gobierno de los EEUU ha ofrecido apoyo financiero para aquellos países que deseen desarrollar una EIA del CAFTA.

El contexto actual y las proyecciones futuras refuerzan la necesidad de que las autoridades implementen la práctica de realizar evaluaciones de la sustentabilidad, incorporando la participación ciudadana en la elaboración de estos estudios. También se requiere completar y mejorar las bases de información y desarrollar metodologías y enfoques apropiados, especialmente para cubrir los aspectos sociales.

- Algunas recomendaciones específicas incluyen:

- El establecimiento de un grupo de trabajo a nivel subregional.
- La elaboración de directrices apropiadas para las capacidades, recursos y contextos de la región, incluyendo recomendaciones sobre buenas prácticas de participación ciudadana constructiva.

- Ampliar el ámbito de aplicación: las evaluaciones de la sustentabilidad, tal como su nombre lo indica, no deben remitirse solo a impactos ambientales, sino que deben considerar además temas sociales, económicos e institucionales.
- Tan importante como realizar evaluaciones ex ante o durante negociaciones comerciales es realizar evaluaciones ex post o tomar medidas de seguimiento o monitoreo de impactos.
- Buscar un mayor compromiso de las autoridades para implementar esta práctica.
- Se debe avanzar en generar posturas comunes para las negociaciones en la OMC.
- Avanzar en temas como: la participación ciudadana en la elaboración de estos estudios; completar y mejorar las bases de información; y avanzar en la comprensión de los “servicios” y sus impactos ambientales o sobre la sustentabilidad.

b) Sistemas de gestión ambiental

Los sistemas de gestión ambiental ofrecen distintos enfoques e instrumentos. En particular, existen los instrumentos de comando y control, los instrumentos basados en incentivos, y los instrumentos voluntarios. Ejemplos de los primeros son las regulaciones sobre emisiones de contaminantes, los sistemas de evaluación de impacto ambiental y el ordenamiento territorial; los segundos se relacionan por ejemplo con facilidades impositivas o financieras asociadas a la implementación de determinadas soluciones ambientalmente favorables; y los instrumentos voluntarios incluyen, entre otros, la certificación bajo normas específicas (nacionales o internacionales) y los acuerdos de producción limpia. Una sana gestión ambiental tendrá que apuntar a lograr una combinación balanceada y apropiada de estos distintos enfoques de gestión ambiental. Distintos temas ambientales requerirán distintos enfoques, o una combinación de ellos. Adicionalmente, será relevante determinar el estadio de desempeño ambiental en el que se encuentra un determinado sector o país, y de este modo definir el enfoque más apropiado para abordarlo.

Los distintos enfoques para la gestión ambiental requieren, para su correcto funcionamiento, de diversas condiciones básicas y transversales. Algunos ejemplos son: la disponibilidad y calidad de la *información ambiental*, el nivel de *acceso* a la misma, la cantidad y calidad de *participación ciudadana* en la toma de decisiones y el nivel de desarrollo de herramientas básicas como son los *indicadores ambientales*.

Al mismo tiempo, para garantizar el cumplimiento ambiental será necesario que existan las instituciones, las regulaciones, las capacidades, los recursos (tanto profesionales como de infraestructura, equipamiento y financiamiento), y la voluntad política. Se trata, en definitiva, de una combinación bastante exigente de una serie de condiciones que, en general, no siempre se dan en los países de la región. No obstante el conjunto de temas citados hasta aquí son relevantes en todos los países de Latinoamérica y El Caribe, la necesidad de avanzar en los mismos parece más apremiante en las subregiones Centroamérica y El Caribe, y en menor grado en la Comunidad Andina y el CONOSUR (MERCOSUR y Chile).

Uno de los países en Latinoamérica que tiene más experiencia en el tratamiento de temas comerciales-ambientales es México. A modo de ilustración, el recuadro siguiente ilustra la evolución institucional que se ha observado en el contexto del TLCAN¹².

Recuadro 3.1 - El TLCAN y el desarrollo institucional de medio ambiente en México

El debate del medio ambiente y el TLCAN tuvo un impacto positivo en el desarrollo institucional mexicano en materia ambiental, porque para el gobierno mexicano era importante mostrar a la opinión pública, sobre todo en EEUU, su compromiso con la protección del medio ambiente. Esto explica la decisión de crear varias agencias ambientales en 1992, y la creación de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) un mes antes de la entrada en vigor del TLCAN (la que en el 2000 se transformó en SEMARNAT).

El nuevo marco institucional permitió elaborar programas ambientales en diversas áreas, y reformar sustancialmente, en 1996, la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental. Dichas reformas también incluyeron una mayor participación pública en la toma de decisiones y el afianzamiento del derecho de los ciudadanos al acceso de la información ambiental.

Cabe destacar que el proceso de negociación del TLCAN también contribuyó a fundar las bases de un régimen de administración ambiental transnacional al movilizar intereses ambientales y al fomentar la gestación y el desarrollo de grupos ambientalistas en México y en la región fronteriza con EEUU.

Sin embargo, no se registran progresos importantes desde la perspectiva institucional. La posición de la Secretaría de Economía, antes Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, presentada en foros nacionales e internacionales, sigue siendo reactiva tanto en el ámbito del TLCAN, como en el marco de otros foros y negociaciones multilaterales (OCDE, OMC, ALCA). Son pocos, además, los recursos que se han invertido, tanto al nivel de los gobiernos estatales como el federal, para abordar esta temática.

Con el gobierno de Vicente Fox, la SEMARNAT intentó atender el tema de comercio-medio ambiente de manera más sistemática y pro-activa en los foros de la OCDE y la OMC. También se fortaleció la relación con la Secretaría de Economía, a fin de elaborar una propuesta de negociación en la OMC y fijar posiciones con respecto al ecoetiquetado. Sin embargo, aunque ha habido esfuerzos para abordar el asunto de comercio y medio ambiente, en la SEMARNAT no existen bases de investigación amplias y suficientes que hayan permitido delinear las fronteras del debate sobre el medio ambiente y el comercio y sus implicaciones para México. El tema, además, es inexistente en las Cámaras de Diputados y Senadores, así como en los gobiernos de los estados y en los más altos niveles de coordinación de políticas públicas.

¹² La información del recuadro proviene de Studer (2005). Una ampliación de esta información, con énfasis en la situación centroamericana, se presenta en el anexo 6.4.

4. Conclusiones

¿Cuáles son los principales desafíos de la relación entre el comercio y el ambiente para la región? ¿Cuáles son algunas tareas prioritarias? Lo que sigue ofrece respuestas a estas preguntas para cada uno de los temas específicos tratados.

- Sacando partido de los bienes y servicios ambientales

- Es necesario aprovechar la coyuntura de negociaciones internacionales en el contexto de la Ronda de Doha, y el ímpetu que especialmente la Unión Europea le imprime al tema. Un objetivo de negociación importante para los países de la región es lograr que las definiciones de BSA se acerquen a bienes y servicios en los cuales existen ventajas comparativas para su exportación.
- Se debe avanzar en la elaboración de estrategias nacionales y regionales sobre BSA, para lo cual se requiere superar problemas y debilidades como: la carencia de personal experto en el tema, la falta de discusión nacional, y la falta de capacidades, no sólo en términos profesionales, sino también de infraestructura y procedimientos. Sin duda la situación no es igual en todos los países; en particular, países como Colombia y Costa Rica tienen una trayectoria importante en el tema y pueden ofrecer valiosos intercambios de experiencias con los demás países.
- De modo de acompañar las actividades en los frentes internacionales, se debe apuntar a: i) conocer en mayor profundidad el funcionamiento del mercado nacional, regional e internacional sobre BSA, ii) generar encuentros de intercambios de información y experiencias, iii) identificar actores relevantes, iv) dimensionar oportunidades comerciales, y v) potenciar lo relativo al diseño e implementación de normas internacionales para la certificación de BSA (procesos de normalización, acreditación, metrología y evaluación de la conformidad, incluyendo procesos como las equivalencias técnicas y los reconocimientos mutuos).

- Avanzando en la normalización para el comercio sustentable

- Los países de la región en general carecen de los medios apropiados y de las capacidades para la completa implementación de procesos de normalización. Por otra parte, la participación de los países en desarrollo en la elaboración de normas internacionales es limitada y está restringida por recursos, capacidades e idioma.
- Los principales problemas y desafíos en estos temas son: la baja participación de los países en los procesos de diseño de normas internacionales que tocan el comercio y el medio ambiente; el escaso conocimiento y sensibilidad de los diversos actores (privados y públicos) sobre la normalización y los reglamentos técnicos; el bajo nivel de conocimiento y sensibilidad ambiental de los organismos normalizadores; la capacidad limitada y los escasos recursos para avanzar en la implementación de procesos de normalización; la incapacidad de las PYMEs para implementar normas internacionales, y el escaso conocimiento y experiencias sobre normalización en sectores “nuevos” o no tradicionales para el comercio internacional, como por ejemplo los bienes y servicios ambientales.

- Hacia una inversión extranjera sustentable

- Hay un camino que recorrer para llegar a asegurar que la inversión extranjera efectivamente contribuya al desarrollo sustentable de los países de la región. En cuanto a los impactos ambientales de la inversión extranjera, existen pocos estudios empíricos que den cuenta informada y sistemáticamente de los efectos ambientales de la inversión extranjera. La coordinación interinstitucional no es del todo fluida y en general los aspectos ambientales, así como la participación de la autoridad ambiental en el tema, están principalmente acotados a los sistemas de evaluación de impacto ambiental.
- En cuanto a las reglas de inversión (por ejemplo, reglas como las definidas por el capítulo XI del TLCAN-NAFTA), por ser un tema altamente jurídico, por lo general lo lleva el ministerio de comercio o de relaciones exteriores. Dado que se trata de un tema que puede incidir en la regulación ambiental, las autoridades ambientales deberían tener un papel más protagónico.
- En cuanto a la responsabilidad social y ambiental de la inversión extranjera, una tarea que, por ejemplo, podría cumplir el sector público es apoyar a las pequeñas y medianas empresas (PYMEs) en su adopción de prácticas social y ambientalmente responsables. Se trata manifiestamente de un sector que presenta dificultades mayores para adoptar prácticas de RS, debido a sus condiciones de funcionamiento más precario.
- En términos generales, los desafíos pasan por profundizar el conocimiento de los países de la región sobre el tema, y llevar a cabo más estudios que indiquen cómo asegurar efectos positivos de la inversión extranjera en el medio ambiente y en el plano social. En este sentido, se hace necesaria la creación de capacidades respecto a mecanismos e instrumentos para proteger adecuadamente el medio ambiente en los países anfitriones de inversión extranjera.

- *Un comercio que no perjudique el patrimonio de biodiversidad regional*

- Los sistemas de propiedad intelectual están sesgados contra el tipo de innovaciones tradicionales, de tipo colectivo e incremental, que no son recompensados por los sistemas convencionales de propiedad intelectual de la misma forma en la que se reconocen y recompensan el tipo de innovación industrial proveniente de la moderna investigación científica y tecnológica.
- Los países en desarrollo son por lo general proveedores de insumos y compradores de licencias para la utilización de tecnologías generadas por los países industrializados. Los aspectos cruciales a analizar así como los retos que hoy enfrenta la biotecnología se dividen en dos áreas generales, cuales son:
 - ✓ Las restricciones a las exportaciones e importaciones.
 - ✓ La relación entre los tratados de libre comercio, la propiedad intelectual y la biotecnología.
- Respecto de esta segunda área, existe la necesidad de mejorar la cooperación tendiente a armonizar los marcos regulatorios para permitir que la biotecnología moderna sea un instrumento viable para el desarrollo socio-económico de los países de la región, enfatizando la necesidad de implementar la propiedad intelectual y sus instrumentos asociados a fin de promover una transferencia tecnológica efectiva que beneficie la capacidad industria local. En materia de derechos de propiedad intelectual se ha identificado la necesidad de crear redes para la difusión de tecnologías, capacitación, y la necesidad de alcanzar niveles

adecuados de protección que incentiven la innovación y a la vez protejan la biodiversidad involucrada.

- En cuanto a bioseguridad, lo que se requiere en términos generales es considerar el establecimiento de redes regionales de laboratorios para la detección y autenticación, establecer mecanismos de intercambio de información y experiencia, desarrollar sistemas para la cooperación entre especialistas en bioseguridad de la región y la formación de redes regionales sobre el tema.

- *Cuando prevenir es mejor que curar: las evaluaciones ambientales o de la sustentabilidad*

- Se hace necesario el establecimiento de un grupo de trabajo a nivel subregional sobre el tema.
- Del mismo modo, se requiere contar con directrices apropiadas para las capacidades, recursos y contextos de la región, incluyendo recomendaciones sobre buenas prácticas de participación ciudadana constructiva.
- Se debe apuntar a ampliar el ámbito de aplicación: las evaluaciones de la sustentabilidad, tal como su nombre lo indica, no deben remitirse solo a impactos ambientales, sino que deben considerar además temas sociales, económicos e institucionales.
- Tan importante como realizar evaluaciones ex ante o durante negociaciones comerciales es realizar evaluaciones ex post o tomar medidas de seguimiento o monitoreo de impactos.
- Buscar un mayor compromiso de las autoridades para implementar esta práctica.
- Se debe avanzar en generar posturas comunes para las negociaciones en la OMC.
- Avanzar en temas como: la participación ciudadana en la elaboración de estos estudios; completar y mejorar las bases de información; y avanzar en la comprensión de los “servicios” y sus impactos ambientales o sobre la sustentabilidad.

- *Perfeccionando los sistemas de gestión ambiental*

- Los distintos enfoques para la gestión ambiental requieren, para su correcto funcionamiento, de diversas condiciones básicas y transversales. Algunos ejemplos son: la disponibilidad y calidad de la *información ambiental*, el nivel de *acceso* a la misma, la cantidad y calidad de *participación ciudadana* en la toma de decisiones y el nivel de desarrollo de herramientas básicas como son los *indicadores ambientales*.
- Al mismo tiempo, para garantizar el cumplimiento ambiental será necesario que existan las instituciones, las regulaciones, las capacidades, los recursos (tanto profesionales como de infraestructura, equipamiento y financiamiento), y la voluntad política. Se trata, en definitiva, de una combinación bastante exigente de una serie de condiciones que, en general, no siempre se dan en los países de la región. No obstante el conjunto de temas citados hasta aquí son relevantes en todos los países de Latinoamérica y El Caribe, la necesidad de avanzar en los mismos parece más apremiante en las subregiones Centroamérica y El Caribe, y en menor grado en la Comunidad Andina y el CONOSUR (MERCOSUR y Chile).

- Tendencias y otros temas estratégicos¹³

Una mirada más estratégica —tomando distancia de las coyunturas actuales— revela un conjunto de debilidades y necesidades que la región no debiera dejar de lado. Algunos ejemplos son:

- No se conocen los efectos que tiene para la región y para la relación comercio-ambiente el creciente papel de China en el comercio internacional, el creciente rol de APEC en la Región y en la OMC.
- No se conoce el efecto de las cadenas globales de valor sobre el comercio y el medio ambiente.
- No hay posturas muy definidas sobre trato especial y diferenciado o sobre escalonamiento arancelario.
- En el tema de los subsidios verdes es urgente una discusión sobre posturas a nivel de los países de la Región.
- No hay claridad sobre el rol que juegan, y pueden jugar, MERCOSUR, CAN u otro bloque subregional en estos temas.

¹³ Se trata de temas que fueron discutidos en las reuniones subregionales y que no calzan completamente con la clasificación de temas utilizada en este documento.

5. Referencias¹⁴

Bifani, P. 2003. Efectos potenciales del ALCA sobre la propiedad intelectual, los transgénicos y la biodiversidad: el caso de Chile y Estados Unidos. En Blanco H. y M. Araya (2003). ALCA y medio ambiente: ideas desde Latinoamérica. Santiago, Chile: CIPMA, GETS y CINPE.

Blanco, H. y B. Bustos (2004). Normalización y comercio sustentable en Sudamérica. Santiago, Chile: RIDES.

Borregaard, N., Dufey, A., Guzman, Z. (2002) Bienes Y Servicios Ambientales: Insumos Para La Discusión Desde La Perspectiva Latinoamericana, Fundación Futuro Latinoamericano (FFLA), Recursos e Investigación para el Desarrollo Sustentable, RIDES): Santiago y Quito.

Cosbey, A., Mann, H., Peterson, L.E., von Moltke, K. (2004) Inversiones y desarrollo sustentable. IISD, Winnipeg

Schaper, M. (1999). Impactos ambientales de los cambios en la estructura exportadora en nueve países de América Latina y El Caribe: 1980-1995. Santiago de Chile: CEPAL.

Studer, I. (2005). Lecciones aprendidas del TLCAN y su relevancia con respecto a Centroamérica. Documento insumo a la reunión subregional centroamericana. Diálogo Regional de Políticas, BID.

¹⁴ El anexo 6.2, sobre matrices temáticas, entrega listados bibliográficos para cada uno de los principales temas. Adicionalmente a las referencias específicas incluidas aquí, en la elaboración de este documento se ha hecho uso intensivo de los documentos elaborados por los consultores para Centroamérica (incluido México), la Comunidad Andina y el CONOSUR.