

FACTORES QUE DESALIENTAN LA INTRODUCCION DE LOS TEMAS AMBIENTALES EN LAS NEGOCIACIONES COMERCIALES: ALCA Y UNA AGENDA POSITIVA

Eduardo Gitli
Carlos Murillo *

INTRODUCCIÓN

Los países latinoamericanos han rechazado la entrada de temas ambientales y laborales dentro de sus negociaciones de integración hemisférica. No obstante, un análisis de la agenda de negociaciones internacionales y de los problemas que plantea la integración, como un concepto bastante más amplio que lo comercial, nos indica que el avance de las preocupaciones ambientales es inexorable.

La ofensiva para la integración hemisférica en el continente americano ha comenzado con la Cumbre de presidentes y jefes de Estado en Miami a finales de 1994 con una amplia agenda de actividades divididas en 23 puntos y cuatro ejes temáticos. Las negociaciones para el área de libre comercio de las Américas (ALCA) no eran más que uno de tales ejes, aunque fuera el central (véase el Esquema 1 más adelante).

Desde el nacimiento de la idea de las negociaciones, cuya operatividad se formalizó en abril de 1998 en la Cumbre de Santiago, han habido muchas dudas. En principio, el mayor socio comercial, Estados Unidos, no tenía una autorización de su Congreso para negociar efectivamente. A continuación, la permanencia de grandes discusiones sobre los resultados del Tratado de Libre Comercio de América del Norte y el esfuerzo de consolidación del Mercosur han servido como dispositivos de retraso para concertar acuerdos de fondo. Por este motivo, algunos de los temas más controversiales no entraron aún en su plenitud, ni se tiene interés en hacerlo. Pensamos que a mediano plazo, cuando las negociaciones avancen en forma sustancial, el tema del ambiente en relación al comercio se tornará más áspero.

La intención de los autores consiste en construir puentes para los debates futuros sobre la relación necesaria entre integración, comercio y ambiente. Por este motivo, hemos

* Los autores agradecen el apoyo del Centro Internacional de Política Económica para el Desarrollo Sostenible de la Universidad Nacional en Heredia, Costa Rica (CINPE), así como del Proyecto INCA-Ford. En particular se reconoce la asistencia de Eliana Villalobos en la compilación y ordenamiento de los antecedentes. También agradecen a todos aquellos que han aportado opiniones e información desde muy diversos ángulos: Samuel Yankelewicz, Alberto José Amador y Marco Vinicio Ruiz, dirigentes del sector privado, a Patricia Solano, de la Cancillería de Costa Rica; y a los miembros del Grupo Permanente de Comercio y Ambiente en Costa Rica, así como a Leiner Vargas. Las opiniones vertidas son de exclusividad de los autores.

comenzado por hacer un despliegue bastante abierto de las razones para las posiciones de rechazo en América Latina. Si bien la referencia es latinoamericana, lo estamos haciendo desde Costa Rica. Esto es, un país que ha identificado la conservación ecológica como una fuente de ventajas comparativas, si no la mayor. Este texto forma parte de un trabajo de los autores a largo plazo para establecer los escenarios para posibles negociaciones en este marco más amplio: *la integración*¹.

Encontramos que el objeto de nuestro estudio es de suma complejidad técnica, y de alta sensibilidad política, tanto al nivel de gobiernos como de la sociedad civil. Nuestra pretensión con este documento es la de dar el primer paso hacia un objetivo de más largo plazo: el de insertar las cuestiones ambientales en el proceso de integración hemisférica. En este documento somos bastante modestos: solamente haremos referencia al estado de las negociaciones, de las diferentes posiciones y enumeramos las razones esgrimidas en la región latinoamericana para rechazar de plano la aproximación de la cuestión ambiental con el comercio. Nos parece una base necesaria para *estimular el debate*.

En nuestro andar cuidadoso comenzamos por analizar la situación de las negociaciones ambientales en el contexto de las *cumbres hemisféricas*. En la segunda sección determinamos los elementos principales que dificultan las negociaciones desde un punto de vista latinoamericano, para finalizar con una agenda de tareas orientadas a favorecer el desarrollo de una posición más consistente. En esta búsqueda, los autores admiten su ingenuidad de no disponer aún de una solución definitiva, más allá de estar convencidos de que las naciones latinoamericanas deberán tomar una posición proactiva que sea el resultado de una agenda propia y no de una defensiva.

PRIMERA SECCION: LOS TEMAS AMBIENTALES EN LAS CUMBRES HEMISFERICAS

EL IMPULSO HACIA LA INTEGRACION HEMISFERICA

En la Cumbre de las Américas realizada en Miami en 1994, 34 países del Hemisferio Occidental acordaron aunar esfuerzos para iniciar un proceso de Integración Hemisférica en el campo comercial, que debería ponerse en marcha en el año 2005. También acordaron trabajar en forma conjunta en el fortalecimiento de las democracias, erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. Para ello, lanzaron 23 iniciativas y un plan de acción, que serían la base de este ambicioso proyecto.

¹ Las relaciones comerciales pueden, sin duda, ser facilitadas por tratados. Empero, la tendencia que parece despuntar en el Continente Americano es la de incluir elementos políticos, sociales, ambientales y culturales, que es un abanico de relaciones más amplio. Acerca de este tema hay una buena aproximación de Lawrence (1996).

El fin de la Guerra Fría y la vuelta de la democracia a América Latina, los cambios en las políticas económicas de los años ochenta y noventa, que se caracterizaron por nuevos énfasis, pasaron de privilegiar los mercados internos hacia una promoción de las exportaciones, la apertura y una marcada sustentación en los mecanismos del mercado. Lo anterior, aunado a un continuo crecimiento de las relaciones comerciales internacionales y el desarrollo de bloques económicos a nivel de naciones, han sido factores que han posibilitado que el Continente Americano se plantee la construcción de un bloque comercial hemisférico como nunca antes lo había hecho².

Este esfuerzo de integración, que forma parte de una tendencia más amplia, no deja de tener una gran cantidad de obstáculos en el caso del Continente Americano que deberán superarse antes de que éste sea una realidad.

El hecho de empezar esta iniciativa, involucrando desde un inicio 34 países de una gran diversidad de tamaños, niveles de desarrollo y situaciones económicas —a diferencia por ejemplo de la Comunidad Europea que inició con 5 países y que paulatinamente ha ido incorporando otros para hoy sumar 15; el que uno de esos 34 países representa aproximadamente el 80 por ciento del producto interno bruto de todo el Hemisferio y en donde todos los acuerdos deben tomarse por consenso, hacen de esta tarea un reto difícil de implementar. Si esto es así, ¿por qué estos países se han trazado este objetivo?

Entre otras razones podemos apuntar en primer lugar, que en esta iniciativa de integración hemisférica formal, por primera vez Estados Unidos participa y la promueve activamente como negociación regional (aún con sus impulsos y retrocesos, debido a las dificultades políticas). El hecho de que la nación más poderosa del planeta avale una iniciativa de esta naturaleza, le da credibilidad y la hace atractiva.

En segundo lugar, a pesar de la desigualdad de las economías involucradas y del temor de negociar en igualdad de condiciones con un país tan grande como los Estados Unidos, la posibilidad de tener acceso privilegiado al mercado más importante del mundo es sumamente atractiva.

En tercer lugar, una iniciativa de esta naturaleza —de ser exitosa— permite a las economías involucradas diversificar sus mercados *hacia dentro de la región*, simplificando los esfuerzos para obtener ese resultado al hacerse mediante una única negociación, en contraposición a múltiples negociaciones multilaterales o regionales.

El flujo comercial que se da entre los países del hemisferio, es en la actualidad suficientemente importante para todos los bloques como para pensar en profundizar y fortalecer aún más estas relaciones; sobre todo cuando las corrientes comerciales entre sub-grupos como el CARICOM y Centroamérica con Sudamérica, son bastante bajos e

² Anterior a la reunión Cumbre de Miami en diciembre de 1994, se habían celebrado 2 Cumbres Presidenciales; la primera en Julio de 1956, en Panamá, con la presencia de 19 países y la segunda en Uruguay, en Abril de 1967, con la presencia de 19 líderes hemisféricos, además de un representante de Haití.

igualmente los de Sudamérica con respecto a Norteamérica. Lo importante es que el modelo de integración favorece la vinculación física y económica. Países que no tenían ninguna relación comercial entre sí están comenzando a explorarse mutuamente como mercados.

Dos rasgos que vale la pena resaltar de este esfuerzo de integración hemisférica lanzado en la Cumbre de Miami son: 1) el hecho de que la parte *operativa conjunta* de integración económica se circunscribe a la creación de un área de libre comercio, lo que podría considerarse como la más básica de las iniciativas de integración que pueden plantearse, en contraposición a uniones aduaneras o integraciones políticas; y 2) el hecho de que se ha reconocido imprescindible para garantizar la sostenibilidad comercial, la cooperación entre los 34 países, en áreas como el fortalecimiento de la democracia, la erradicación de la pobreza y el desarrollo sostenible. En este último área podemos hablar más de convergencia que de negociación.

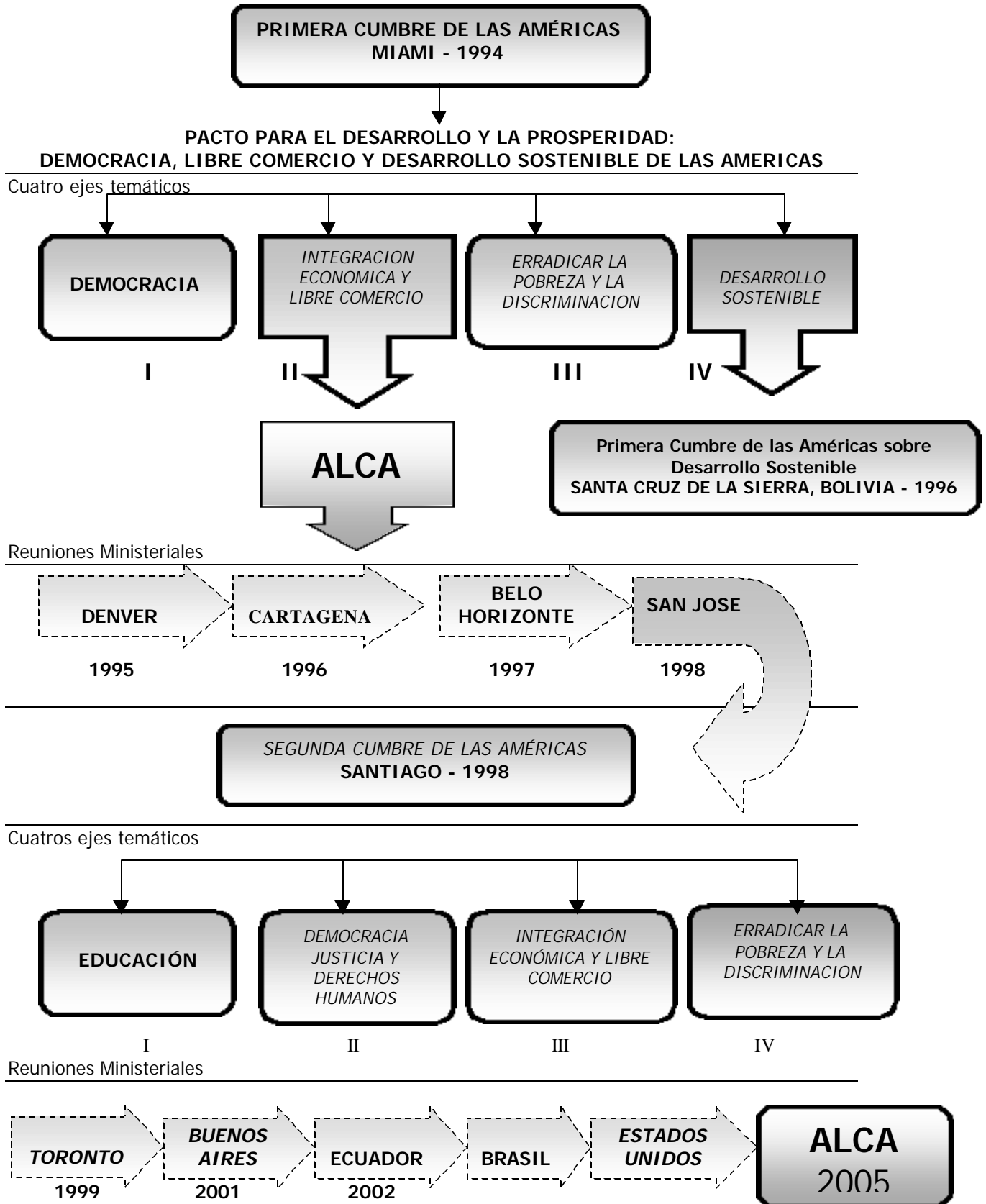
EL TEMA AMBIENTAL EN LA CUMBRE DE LAS AMERICAS Y EN EL ALCA

En la Cumbre de las Américas de 1994 –en Miami- quedó claro que los Presidentes y Jefes de Estado, de los 34 países le dan una buena dosis de importancia conceptual al desarrollo sostenible, lo que se traduce en que uno de los 4 ejes temáticos está dedicado a él.

En 1998, en la ciudad de Santiago de Chile se realizó la Segunda Cumbre de las Américas, como seguimiento del *Pacto para el Desarrollo y la Prosperidad: Democracia, Libre Comercio y Desarrollo Sostenible en las Américas*, iniciado en Miami, diciembre de 1994. En esta Cumbre de Santiago se firmó un Plan de Acción que contiene las iniciativas de trabajo para alcanzar los objetivos propuestos en el Pacto, y que son parte de las agendas de trabajo vigentes para los países de América.

En el nuevo plan de acción suscrito en Santiago en abril de 1998, se redefinieron los ejes temáticos (ver Esquema 1). Los mismos, son: i) educación; ii) democracia, justicia y derechos humanos; iii) integración económica y libre comercio; y iv) erradicación de la pobreza y la discriminación. Si se comparan las áreas en que se dividen ambos planes de acción (Santiago 1998 y Miami 1994) se destaca notablemente que el *Desarrollo sostenible* presente en el Plan de Acción de Miami deja de ser un eje temático (más bien se inscribe dentro de las demás áreas en diversas ocasiones). En cambio aparece el eje de *Educación*, que por lo demás se constituye en el argumento central de la Declaración de Principios de Santiago.

Esquema 1. Proceso de Cumbres de las Américas



Lo anterior podría dar lugar a pensar que las propuestas de desarrollo sostenible y ambiente fueron sacadas del proceso de formación del Pacto. Sin embargo se debe tener presente que en 1996 se realizó la Cumbre de Desarrollo Sostenible de las Américas en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia, la cual había sido acordada desde la Cumbre de Miami. En la cumbre de Desarrollo Sostenible se estableció el Plan de Acción de Santa Cruz y que básicamente absorbió, retomó y amplió los aspectos relacionados con el desarrollo sostenible contenidos inicialmente en el Plan de Acción de Miami (véase el Esquema 1). El seguimiento de estos acuerdos esta bajo la responsabilidad de la Organización de Estados Americanos –OEA- y el Grupo de Revisión de Implementación de las Cumbres –GRIC-, formado por los representantes de los Ministerios de Relaciones Exteriores. Específicamente, el seguimiento de la Cumbre de Desarrollo Sostenible está a cargo del Consejo Interamericano para el Desarrollo Integral (CIDI), adscripto a la OEA.

El enfoque que se dio a la Cumbre de Santa Cruz no fue de una cumbre ambientalista, sino de desarrollo integral, en donde se trataron temas de carácter social y económico, además del ambiental. En lo que se refiere a la parte económica, la Declaración en forma explícita aborda el tema de comercio y ambiente; y parte de que esa relación debe ser de apoyo mutuo al conservar el ambiente, a la vez que se salvaguarda un sistema de comercio multilateral abierto, equitativo y no discriminatorio. Hace mención específicamente al Comité de Comercio y Ambiente de la OMC. Los Jefes de Estado abogan por mejorar el acceso a los mercados entre los países, a la vez que mantienen políticas ambientales efectivas y apropiadas. Concluyen reiterando que se deben evitar las restricciones encubiertas y que los esfuerzos deben de estar en concordancia con la OMC.

No obstante, la continuidad de las cumbres de desarrollo sostenible (probablemente en forma no muy diferente de ALCA) no está del todo clara y probablemente se vayan diluyendo en foros cuyas implicaciones prácticas no están determinadas aún. No es lo mismo negociar un tratado de libre comercio, donde los objetivos para cada país pueden parecer más o menos claros, que una agenda de cooperación subsidiaria de grandes acuerdos internacionales.

Conviene observar que en la Declaración de Principios de Santiago (abril 1998), cuando se hace referencia a las negociaciones del ALCA se dice lo siguiente:

“Creemos que la integración económica, la inversión y el libre comercio son factores claves para elevar el nivel de vida, mejorar las condiciones laborales de los pueblos de las Américas y lograr una mejor protección del medio ambiente. Estos temas se tomarán en consideración a medida que avancemos en el proceso de integración económica en las Américas”.

El anterior párrafo permite deducir de forma preliminar que tanto los temas ambientales como laborales son considerados *parámetros* dentro de las negociaciones del ALCA, entendiéndose por ello que no son temas sujetos a negociación, pero que al menos teóricamente deberán estar presentes como consideración general. La redacción de ese párrafo es lo suficientemente ambigua como para ser interpretada de diversas formas, no necesariamente excluyentes entre sí:

- a) en el sentido más clásico de la posición oficial de la Organización Mundial del Comercio, de que el desarrollo del (libre) comercio facilita el crecimiento económico, el que a su vez promueve un crecimiento de la elasticidad-ingreso de la “calidad ambiental” como bien de consumo. Esto es: en la medida en que el ingreso aumenta, la demanda por calidad ambiental crece en proporción mayor a él;
- b) en el sentido de que una etapa más avanzada de las negociaciones (pre o post Acuerdo) el tema debería de ser tratado; y
- c) en el sentido de que los impactos ambientales deberán ser tomados en cuenta a cada paso de las negociaciones, aunque no tema de negociación *per se*.

La primer interpretación tiene varios aspectos que demandan cautela. En primer lugar, el de la relación directa entre libre comercio y desarrollo, porque no es automática. El libre comercio permite la profundización en la división internacional del trabajo, la que bajo ciertos supuestos de mercado competitivo y capacidad de ajuste a mediano plazo, debería contribuir a una mejora en el bienestar de la población. En otras palabras, los perdedores del proceso de integración, podrían quedarse en el sepulcro en el camino a la prosperidad que aparece en algunos textos. En segundo lugar, hay una literatura reciente bastante amplia que no aprecia la existencia de una relación tan directa entre crecimiento del ingreso y reducción de la presión ambiental, e inclusive la rechaza³. Por tanto, no hay mucha ganancia en aceptar esta interpretación. En cambio, las opciones (b) y (c) abren nuevas avenidas para utilizar los acuerdos ya alcanzados como base para introducir elementos ambientales en las negociaciones. Se podría seguir el estilo de las interpretaciones más recientes de la OMC a que se hace referencia en el Recuadro 1 más adelante, en el sentido de que la preocupación ambiental de ALCA podría derivarse de esta declaración.

Por ahora, en términos generales, los textos de las Cumbres reiteran el principio de no utilizar los problemas ambientales o los concernientes a los derechos de los trabajadores como barreras a la participación en los beneficios del ALCA. En el Plan de Acción de Santiago se establece que los gobiernos “...rechazan la utilización de normas laborales con fines proteccionistas...”. Además, en el Plan de Acción de Miami al referirse a las políticas ambientales se establece que “Evitaremos las restricciones encubiertas al comercio, de acuerdo con el GATT/OMC y otras obligaciones internacionales”.

En la Cumbre de Santiago, el tema del desarrollo sostenible tomó un nivel secundario, dado que la Cumbre de Santa Cruz se dedicó a él y de dicha reunión emanó un Plan de Acción que guía a los países del Hemisferio en la consecución de los objetivos ahí

³ Varios estudios presentados a la Quinta Conferencia Bienal de la Sociedad Internacional de Economía Ecológica a fines de 1998 se centraron en comprobar que los datos empíricos no apoyan la hipótesis de que el crecimiento económico está asociado de alguna forma con mecanismos que reducen la presión ambiental. Al parecer, el análisis de las llamadas “curvas de Kuznets” muestra que el crecimiento económico tiene impactos distintos sobre problemas diferentes (Sterner 1998, Kadekody y Agarwal 1998, Hansen 1998).

planteados; por lo que los organizadores consideraron innecesario retomarlo en la Cumbre de Santiago.

Las 4 áreas temáticas en las cuales se organizó la Cumbre de Santiago fueron: Educación, Democracia, Justicia y Derechos Humano, Integración, y Erradicación de la pobreza (véase el Esquema 1).

Para esa ocasión, se consideró que el tema Educación iba a ser el punto central, reconociendo con ello la importancia del recurso humano en el proceso de desarrollo. Empero, un segundo elemento, quizá más importante, que inclinó a que los organizadores a elevar a tal nivel la Educación, fue el temor a que en cuestiones de comercio no tuviese los resultados esperados dada la incapacidad de la administración de Clinton por conseguir la autorización de la *vía rápida (fast track)*, del Congreso para conducir las negociaciones comerciales. Al final, el tema comercial fue de hecho el centro de atención de la Cumbre, y en la misma se lanzaron las negociaciones del Area de Libre Comercio de las Américas con una estructura y unos términos de consenso bien definidos, que habían emanado de la IV Reunión de Ministros de Comercio, realizada en San José, Costa Rica, un mes antes.

En el campo de integración y comercio, además del lanzamiento de las negociaciones del ALCA, destacan dos temas que tienen relación con el desarrollo sostenible que son a) la cooperación energética regional, que promueve la inversión extranjera directa en el sector energético, estimula el desarrollo de energías renovables y su uso eficiente; y b) el apoyo al Acuerdo sobre Cambio Climático que sustenta los compromisos adquiridos en Kioto. El Plan de Acción de Santiago insta a trabajar en torno a los objetivos planteados en la Convención Marco de Cambio Climático, así como el Protocolo de Kioto; además, reconocen el papel clave que tienen las tecnologías en el manejo de los aspectos ambientales relacionados con la energía y se alienta al intercambio de información y opiniones referentes al Mecanismo de Desarrollo Limpio (MDL). Este también constituye un tema de interés para los países en desarrollo ya que implica transferencia de tecnología, así como de recursos financieros.

Podemos concluir, aún cuando en la Cumbre de Santiago el tema de desarrollo sostenible no aparece tan destacado como lo fue en la Cumbre de Miami, que éste continúa siendo de interés hemisférico, aunque en medio de algunas dificultades conceptuales, sobre todo en la parte ambiental. Existen otros foros adicionales al nivel multilateral para este tema y bastante confusión entre ambos niveles. Igualmente, sobresalen las dificultades de coordinación entre la gran cantidad de instituciones involucradas en el tema del desarrollo sostenible, que garanticen congruencia y un trabajo eficiente en esta tan importante área; tarea que está tratando de hacer la OEA.

Pasemos ahora a analizar con más detenimiento el papel que juegan las consideraciones ambientales en las negociaciones de ALCA.

ALCA y la cuestión ambiental

Esta relevancia que los Jefes de Estado del Hemisferio le han dado al desarrollo sostenible en las distintas cumbres, no tiene igual respuesta en el proceso de creación del Area de Libre Comercio de las Américas (ALCA).

La posición de los países en la construcción del Area de Libre Comercio de las Américas tanto en su fase preparatoria como en la etapa actual de negociaciones, ha sido de que los asuntos ambientales no deben ser un tema y eso se refleja en que no figuran entre las cuestiones a negociar.

Los acuerdos específicos en materia ambiental sobre los que ha habido consenso en el marco del ALCA, han sido 1) el de seguir con detenimiento los avances y esfuerzos que en ese tema se están realizando en la Organización Mundial del Comercio –OMC- y en particular en el Comité de Comercio y Ambiente; y 2) que en los preámbulos de las declaraciones de los Ministros, se menciona la complementariedad que debe existir entre los esfuerzos comerciales y la protección del ambiente.

Aunque no lo parezca –ante esta imagen de profundo acuerdo- la posición de los países ante el tema comercio y ambiente en el ALCA, no es homogénea y a la fecha se pueden detectar tres bloques básicos:

- El primero constituido por Estados Unidos, quien ha querido que el tema ambiental sea tratado en el marco de las negociaciones, proponiendo que al menos se constituya un grupo de estudio sobre el tema.
- Un segundo bloque de países que se oponen rotundamente a que el tema sea considerado en el marco del ALCA y se oponen a cualquier iniciativa que trata inclusive de mencionarlo. Países como México, y asociaciones como la Comunidad Andina y Centroamérica son quienes conforman este bloque.
- Un tercer grupo de países que podrían estar de acuerdo en algún tipo de tratamiento de la materia, aún cuando no necesariamente deba ser un tema de negociación. Canadá, Chile y Mercosur estarían dentro de esta posición.

No obstante, la línea divisoria entre los grupos 2 y 3 es muy tenue y en términos generales el resultado ha sido un bloque generalizado de oposición al tratamiento del tema, por parte de los países de América Latina y el Caribe⁴, ante la posición de los Estados Unidos. Acerca de estas materias es necesario aclarar algunas interrogantes.

⁴ Consideramos que desde el punto de vista táctico hay una gran diferencia entre oponerse ignorando el tema, y oponerse preparando una situación más ventajosa de negociaciones para el futuro. En el primer caso, consideramos que la actitud es poco inteligente. En el segundo hay una racionalidad que conviene respetar. Agradecemos la observación de René Vossenaar acerca de este punto.

En primer lugar, ¿cómo se explica esta aparente contradicción de los países de darle un perfil alto al tema ambiental en las Cumbres de Jefes de Estado y el de excluirlo en las negociaciones?

Destacamos tres respuestas posibles a esta interrogante, que se profundizan y amplían en la próxima Sección:

Primero, la existencia de una “esquizofrenia” gubernamental en donde se evidencia una inconsistencia y brecha en la elaboración de políticas ambientales y comerciales por parte del gobierno y es así como vemos a los Ministerios del Ambiente y las Cancillerías firmando Acuerdos Multilaterales Ambientales; y por otro lado, los Ministerios de Comercio y Economía o las divisiones de comercio de las Cancillerías oponerse en los Foros de Negociaciones Comerciales a la inclusión del tema ambiental.

Segundo, la preocupación de que el tema sea utilizado como barrera de acceso a los mercados y el aumento en los costos de producción de las empresas con la probabilidad de pérdida de competitividad, al menos en el corto plazo. Poco se han explorado por parte de los países de América Latina las posibles ventajas comparativas y las ganancias que pueden devenir de un adecuado enfoque del tema; así como los posibles nichos de mercado que se pueden generar.

En *tercer* lugar, existe el temor al desarrollo de represalias cruzadas que utilicen sanciones comerciales para el cumplimiento de acuerdos ambientales (este tema se amplía en la próxima Sección).

Una segunda pregunta se refiere a qué significado tiene el acuerdo de seguir con detenimiento los avances del Comité de Comercio y Ambiente de la OMC.

En primer lugar, este Comité es un grupo de análisis y estudio y no una mesa de negociaciones. En segundo lugar, en los cuatro años que tiene de existir el Comité, ha sido en realidad poco lo que se ha avanzado en el tema (han habido más avances en las decisiones de los paneles de solución de diferencias). En tercer lugar, en el marco de la OMC la diversidad de países hacen más difícil llegar a acuerdos de consenso y diluyen la influencia de un país como los Estados Unidos. En cuarto lugar, la OMC representa un marco más seguro -por el énfasis comercial- para tratar un tema poco conocido como el ambiental, disminuyendo de ésta manera la amenaza para los ministerios encargados del comercio.

En síntesis, la posición en el ALCA es una manera de postergar el tema en ese foro y de alguna manera comprar tiempo. Pero en realidad, ¿están los países del ALCA comprando tiempo? Por el contrario, podrían estar perdiéndolo.

Si los países de la región no estudian con cuidado el tema, buscan sus posibles ventajas comparativas, realizan cambios en sus formas de producir y consumir y crean su propia agenda de trabajo, entonces lo que están haciendo es perdiendo el tiempo. Sus socios comerciales más importantes, los Estados Unidos y la Unión Europea cada vez le dan más relevancia a este tema y eventualmente los países latinoamericanos tendrán que enfrentar

estas realidades y para cuando eso suceda los costos ambientales y comerciales pueden ser más altos.

Aún cuando la legislación en el marco de la OMC no ha variado y a pesar de que los avances en el Comité de Comercio y Ambiente no son lo que se podría esperar; la actitud de la OMC está cambiando y con ello la lectura que se hace de la legislación existente; ejemplo de ello pueden ser los resultados de los paneles, como se verá más adelante, o la apertura y diálogo que la OMC ha iniciado hacia la sociedad civil⁵. En los alrededores de la OMC se sabe que los tiempos cambian y que es necesario adaptarse a estos cambios si se quiere mantener vigencia. A su vez, muchos de los temores de los países de América Latina de tratar el tema Comercio y Ambiente en el ALCA, son fundados (véase la segunda Sección); pero eso no quiere decir que se debe claudicar o cerrar el tema.

En el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), hemos visto la sujeción de la firma de un tratado de libre comercio, a la suscripción de un acuerdo bilateral en materia ambiental. Igualmente, en la región centroamericana y caribeña se ha experimentado la condicionalidad que pone los Estados Unidos, como en las nuevas versiones de la Iniciativa para la Cuenca del Caribe. Es de esperar que cuando el tiempo llegue, los Estados Unidos hagan valer su peso económico y político en el ALCA e introduzcan algún tipo de demanda y condiciones para firmar un acuerdo como éste. Por lo que es buena idea comenzar a pensar en el tipo de discusión o en que términos ésta deba darse; posibilitaría un mayor margen de maniobra y comodidad para tratar un tema tan complejo, como el de Comercio y Ambiente.

La creación del Comité gubernamental para recoger las opiniones de la sociedad civil fue ya un primer paso del ALCA en reconocer las presiones por parte del sector privado y la sociedad civil, de considerar temas como el ambiental. Es de esperar que esta presión aumente y no disminuya, en la medida en que las negociaciones avancen. Una de las razones por las cuales el Acuerdo de Inversiones (MAI), que se negociaba en la OCED se paralizó, se debió en buena medida a la oposición de las organizaciones no gubernamentales. La forma en que evolucione la presencia del Comité Gubernamental y cuál sea la posición de los países ante el tema ambiental, van a determinar como el gran público perciba el ALCA y también el apoyo o reprobación que se de a esta iniciativa.

El ALCA es un proceso dinámico que define su agenda a la luz de los esfuerzos que los distintos grupos realizan para imponer sus criterios. En la medida en que las corrientes ambientalistas siguen creciendo en *todos* los países, e incluso toman espacios que van dejando los gobiernos, también crecen la fuerza política de su demanda. Esta es una tendencia que no conviene olvidar.

⁵ Basta con hacer referencia a la Reunión de Alto Nivel de marzo de 1999 en Ginebra, donde se dedicaron dos días a Comercio y Ambiente y dos días a Comercio y Desarrollo. Esta reunión había sido solicitada por la Casa Blanca.

SEGUNDA SECCION: ALCANCES Y LIMITACIONES DE LOS FACTORES ESPECÍFICOS DE RECHAZO

En la sección anterior vimos de qué manera y en forma progresiva (o regresiva), las cuestiones ambientales han ido quedando fuera de las negociaciones comerciales. Esta forma elíptica de negociar resulta de particular interés, sobre todo si tomamos en cuenta tres elementos de notable importancia:

1.- La jurisprudencia en materia de Solución de Diferencias en el seno de la OMC se está volcando hacia interpretaciones ambientalistas, impensables tan sólo cinco años atrás⁶. La resolución del Organo de Apelación de la OMC en el caso de las restricciones a las importaciones de camarón por parte de Estados establece un nuevo camino en este sentido. A la vez que esto nos indica una tendencia dentro de la OMC, también nos informa que hay bastante espacio dentro de la reglamentación actual para el debate ambiental, si bien todavía es necesario clarificar bastantes conceptos (véase el Recuadro 1).

2.- Es sabido que bajo el proceso actual de globalización, al país pequeño le conviene aprovechar todos los foros posibles para negociar normas claras y transparentes (Gitli 1999). Por tanto, resulta de particular interés examinar más de cerca la contradicción de que los supuestos beneficiarios manifiesten su temor acerca de tal evento.

3.- En el caso del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), su aprobación final fue condicionada, entre otras cosas, a la firma de por lo menos dos acuerdos adicionales, uno de carácter laboral y otro ambiental. Por tanto, parece razonable pensar que en momentos en que se acerque la negociación final del ALCA, el debate ambiental va a retornar con fuerza.

⁶ Esto no altera que dentro del ámbito de la OMC y de sus diversas instancias, no le corresponde pasar juicio sobre objetivos y estándares ambientales. Tampoco puede aceptar un juicio de un acuerdo multilateral ambiental que contradiga sus principios y cláusulas. No obstante, pueden apoyar decisiones interpretativas en algunos aspectos donde no se introduzcan *per se* nuevos elementos. Véase por ejemplo la decisión del Organo de Apelación de la OMC sobre los camarones del 12 de octubre de 1998.

Recuadro 1**La decisión del Organo de Apelación sobre el embargo camaronero de Estados Unidos, alienta nuevas expectativas sobre la relación entre Comercio y Ambiente en el seno de la OMC**

Durante los años 90 han surgido nuevas interpretaciones sobre el contenido de las disposiciones ambientales en el seno del GATT-OMC. En los comienzos del GATT la preocupación ambiental, no existía en los términos de las últimas décadas del siglo XX. No obstante, está adquiriendo fuerza la idea de que varias viejas disposiciones se pueden leer bajo nuevas luces, toda vez que en el preámbulo del Acta de Marrakesh se planteó el objetivo del desarrollo sostenible y la preservación del medio ambiente. Esta simple declaración que en un principio no pasaba de una de las tantas actitudes de compromiso nominal, está comenzando a servir de manto para reinterpretar varios de los artículos, en especial el Artículo XX.

Dos casos que despertaron notablemente la atención de estos elementos fueron los referentes a los embargos atunero y camaronero por parte de Estados Unidos. Si bien en ambos casos la OMC interpretó que estos embargos iban contra sus disposiciones (en el caso atún-delfines todavía se usó el mecanismo del GATT), es de particular interés la decisión del Organo de Apelación que revió el caso de los camarones en 1998 . El Organo de Apelación estudió con profundidad las excepciones del Artículo XX(g), invocadas por el gobierno de Estados Unidos y concluyó que:

- El concepto de “recursos naturales agotables” no incluye solamente a los minerales (como fue probablemente la intención al redactarse el GATT en 1947), sino tanto los recursos “vivos” como “no vivos”. Para llegar a tal conclusión toma en cuenta precisamente el preámbulo del acuerdo que da origen a la OMC, y que cubre a los acuerdos del GATT. Por tanto, el objetivo de preservar el ambiente y fomentar el desarrollo sostenible actualizó el significado del concepto de recursos naturales agotables. Los redactores de la resolución de apelación también buscaron inspiración en resoluciones de las Naciones Unidas firmadas por los querellantes, donde se llegaba a conclusiones similares con respecto al concepto de recursos naturales
- Que las tortugas matadas accidentalmente a través de los procedimientos pesqueros constituyen recursos naturales “agotables” fue reconocido –de una manera u otra- por todos los participantes. Pero además, estas especies de tortugas aparecen en el Apéndice I del Convenio Internacional Sobre Especies de Flora y Fauna en Peligro (CITES) como especies en peligro de extinción.
- Se comprueba también que existe una relación entre las tortugas y el territorio de Estados Unidos, puesto que son especies que se dan en sus costas. Aunque el Organo de Apelación no parece pronunciarse acerca del hecho de si son físicamente las mismas tortugas las que migran.
- Las medidas impuestas por Estados Unidos se relacionan directamente con el objetivo de disminuir la muerte de las tortugas. Por tanto, se cumple la necesidad de una “relación” establecida en el Arto XX(g).
- Las disposiciones técnicas acerca de la pesca del camarón son impuestas en conjunción con las mismas reglamentaciones hacia las aguas de Estados Unidos, tal como se exige en el Arto XX(g).

Una vez determinado que las excepciones citadas en el Arto XX(g) son pertinentes, el Organo de Apelaciones revisó el encabezado del artículo XX.. En particular, la cuestión de si las medidas impuestas por Estados Unidos constituían “un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones...”. Aquí es donde el Organo de Apelación de la OMC encontró los principales puntos en contra de la mantención del embargo a los camarones. Los puntos a destacar fueron:

(continúa)

Recuadro 1 – Continuación

□ Si bien la legislación estadounidense sobre la materia permitía cierta flexibilidad, se aplicó en forma tal en que se extendía el brazo de la ley estadounidense para aplicar esencialmente las mismas disposiciones para lograr el objetivo de disminuir la mortandad de tortugas. “Si bien puede ser aceptable para un gobierno el adoptar un estándar único en todo su país...no es aceptable requerir de los otros Miembros la adopción de los mismos programas regulatorios para lograr un determinado objetivo, sin tomar en consideración diferentes circunstancias que pudieran prevalecer en los demás países”.

□ Esta situación se tornaba más grave aún si se toma en cuenta que en la forma de aplicación de la ley que revisó la OMC, lo relevante era que el país del que provenía el camarón estuviera certificado. Por tanto, aquellas flotas que hubieran introducido las disposiciones obligatorias estadounidense tampoco podrían exportar sus productos hacia ese mercado, si pertenecían a un país no certificado; o peor aún, por el simple hecho de pescar en sus aguas. Esta contradecía el objetivo de proteger a las tortugas, y la medida se transformaba en una de presión política sobre el país afectado para que cambiara sus políticas internas.

□ Otro aspecto que el Organo de Apelación encontró “injustificable” se refiere a que Estados Unidos no pudo presentar evidencias de que había hecho los suficientes esfuerzos previos para negociar un acuerdo internacional para la protección o conservación de las tortugas del mar. De hecho hubieron negociaciones, pero solamente con países del hemisferio Occidental, que culminaron con La Convención Interamericana para la Protección y la Conservación de las Tortugas del Mar en 1996 (los principales demandantes eran países asiáticos y de Oceanía).

De lo anterior se puede apreciar que, aunque el Organo de Apelación de la OMC *mantuvo su rechazo* a las medidas adoptadas por Estados Unidos para proteger las tortugas, predominaron los aspectos de *forma* más que los de fondo. Es importante tener en cuenta que las conclusiones solamente se aplican a este caso y no necesariamente constituyen un precedente para todas aquellas situaciones que comprendan procesos de producción en los problemas ambientales,. Pero señalan un camino en el que se deberá sin duda pensar detenidamente en el futuro. Conviene citar textualmente algunas de las reservas de la resolución:

*“...deseamos subrayar que es lo que **no** hemos decidido en esta apelación. **No** hemos decidido que la preservación y la protección del ambiente no es significativa para los Miembros de la OMC. Claramente lo es. **No** hemos decidido que las naciones soberanas que son miembros de la OMC no puedan adoptar medidas efectivas para proteger a las especies amenazadas, como las tortugas. Claramente, pueden y debieran. Y **no** hemos decidido que los estados soberanos no debieran actuar en conjunto en forma bilateral, plurilateral o multilateral, ya sea dentro de la OMC o en otros foros para proteger a la especies amenazadas o el ambiente. Claramente debieran”.*

*“Lo que **sí** hemos decidido es que aunque la medida de los Estados Unidos en disputa sirve a un objetivo ambiental reconocido y legítimo bajo el Arto XX(g), esta medida ha sido aplicada en una manera en que constituye una discriminación arbitraria e injustificable entre Miembros de la OMC, contraria a los requisitos del encabezado del Arto XX....los Miembros de la OMC tienen la libertad de adoptar sus propias políticas a efectos de proteger el ambiente, siempre que, al hacerlo, cumplan sus obligaciones con respecto a los derechos de los otros Miembros” (WTO 1998:78).*

Otros autores han planteado que el Arto XX(a) también podría ser tomado en cuenta si se involucra la “moral pública” como argumento (Subramanian 1992). Si se adopta esta tesis, no sería necesario demostrar que el objetivo ambiental específico tiene reconocimiento internacional (lo moral está asociado con lo cultural y lo religioso, y estos pueden ser valores exclusivamente nacionales). Algunos autores como Sorza (1992), antes de la finalización de la Ronda Uruguay habían señalado que no es necesario cambiar el GATT para introducir los problemas ambientales. La resolución del Organo de Apelación parece caminar en este sentido.

Fuente: Gitli (en proceso)

Aunque resulte obvio decirlo, conviene ratificar que nadie cuestiona el objetivo de la protección ambiental. El debate es más bien acerca de los mecanismos para lograrlo. Queda claro que se discute hasta qué punto se deberían introducir las *sanciones comerciales* como mecanismo inductor de reformas⁷. Algunos grupos las aplauden como la única manera efectiva de lograr los objetivos, otros proponen la existencia de marcos negociados y definidos. Finalmente, hay para quienes la actual Organización Mundial del Comercio es más que suficiente en estos aspectos. Empero, es interesante tomar en cuenta que el potencial socio mayor del ALCA, Estados Unidos, es uno de los dos únicos países que *no* han rechazado el uso unilateral de las restricciones comerciales como un medio de imponer sus programas ambientales sobre los demás (el otro fue Austria, McCaskill 1994).

Veremos a continuación algunos de los argumentos relacionados con el tema ambiental, que suelen servir para rechazar las negociaciones. Los autores toman distancia de ellos. Simplemente han sido captados en diversos foros, entrevistas y textos analíticos. Tampoco se refieren necesariamente a Costa Rica, sino a los países latinoamericanos en general. En la Sección de Conclusiones, determinamos una agenda para avanzar en la resolución de estos conflictos.

1.- “La política para la determinación de los estándares domésticos actuales no es la más adecuada para utilizar como base en caso de negociación internacional”.

Un elemento que se ha destacado de los acuerdos complementarios en el caso del TLCAN es la no supranacionalidad de estos. En otras palabras, los mecanismos disparadores de demandas en el TLCAN radican en el incumplimiento de las normas nacionales, las que en teoría, no son fijadas desde fuera.

El sector privado costarricense ha manifestado en entrevistas a los autores que la adopción de estas normas en los países latinoamericanos (Costa Rica) se hace en forma irreflexiva, copiando estándares provenientes de países industrializados, de manera tal que un buen grupo de ellas de hecho no tienen posibilidad de ser puestas en práctica. Esto implica que las barreras ambientales para las exportaciones latinoamericanas ya están presentes en sus propias legislaciones. De ahí en adelante todo lo que tienen que hacer los países industrializados en acusar al país en desarrollo de no cumplir sus propias leyes.

Esto significa que el sector privado aprecia la existencia de un flanco de suma debilidad en la legislación ambiental nacional en el estado en que se encuentra ahora. Este puede ser obviamente un motivo válido sobre el que se deberá profundizar. Esto es, analizar hasta que punto se debería llegar a un compromiso de mayor adaptación a cambio de mejor cumplimiento (y penalidades mayores en caso de no observación).

⁷ Distingamos en este aspecto las *sanciones* comerciales en base a problemas ambientales, de las *medidas* comerciales con el mismo propósito. Las segundas pueden tomar la forma de restricciones acordadas en el ámbito multilateral, como en el caso de transporte de materiales peligrosos, control de especies en extinción, etc. Las primeras suelen constituir medidas unilaterales cuestionables dentro de la OMC.

2.- *“La introducción del tema ambiental en las negociaciones significaría romper con la unidad latinoamericana, dado que hasta ahora ha existido unanimidad en la negativa”.*

Este argumento lo respaldan tanto el sector privado como el sector público. No obstante, resulta curiosa la selectividad en la adopción de políticas para la unidad regional. Por ejemplo, Argentina, en su prisa por negociar el ingreso a la OECD ya ha planteado que establecerá límites unilaterales a las emisiones de carbono, en contra de lo planteado por Costa Rica y por todos los países en desarrollo en la Convención para el Cambio Climático y el Protocolo de Kioto. Si hay un país en América Latina que podría estar interesado en no contar con límites a sus emisiones de carbono que respaldan el desarrollo industrial es Argentina, y si hay un país al que el tema le importa menos es Costa Rica. No obstante, sus posiciones son opuestas y contradictorias con sus intereses inmediatos. Por tanto, el argumento de la unidad latinoamericana no es tan fuerte como parece.

Además, así como existe unidad para el rechazo, podría haberla para la negociación, de existir una agenda compartible.

3.- *“El peor enemigo del ambiente es la pobreza. Empero, una vez que el país satisface sus necesidades básicas, demandará bienes superiores, como la calidad ambiental. Por tanto no es necesaria ninguna negociación en esta materia”.*

Esta posición ya ha sido contrastada páginas atrás. Como vimos, está sujeta a muchas críticas, que se pueden ejemplificar con el argumento de Paul Krugman de que “los estadounidenses son muy sentimentales ante el ambiente, en tanto no afecte sus estilos de vida” (por ejemplo llevar envases a reciclar en automóviles que son fuertes generadores de gases, Krugman 1998:168). El crecimiento económico aumenta la demanda por calidad ambiental, pero también por otros factores de bienestar que van en su contra. Empero, constituye un argumento utilizado por países en desarrollo en contra del tratamiento de temas ambientales en la OMC.

4.- *“El debate ambiental ha sido introducido por los países desarrollados para la conservación de sus ventajas comparativas en sectores declinantes. Por tanto, su inclusión en cualquier tipo de negociación, debe ser rechazada de plano”.*

Este es el tradicional enfoque defensivo que suelen tener tanto el sector privado como el público. Es importante para su examen tener en cuenta que la búsqueda de sanciones comerciales puede ser emprendida desde dos ángulos, el doméstico y el transfronterizo. En el primer caso, los grupos de presión que favorecen las sanciones contra productos de países con controles ambientales débiles, son grupos de interés “que capturan argumentos ecológicos” para promover la protección de sus sectores. Los que favorecen las sanciones como respuesta a problemas ambientales transfronterizos, son grupos de interés (ambiental) “que capturan instrumentos comerciales” para promover sus objetivos (Subramanian 1992).

5.- *“La existencia de acuerdos ambientales relacionados con el comercio aumentará el total de restricciones a las exportaciones latinoamericanas, sin proporcionar ventajas tangibles a cambio”.*

Hay aquí un problema fuerte de imagen en relación a las restricciones de carácter ambiental y a la insistencia en la unilateralidad por parte de Estados Unidos. En este caso, el desconocimiento en conjunción con actitudes poco claras por parte de Estados Unidos potencian los prejuicios basados en hechos reales o imaginarios. Se pueden poner dos ejemplos importantes: el primero se refiere a que luego de la Ronda Uruguay hay más de mil casos de aplicación de derechos antidumping al nivel mundial (que se asumía debería contribuir a ordenar mejor esta situación). Esto es, por más que se negocien mejoras en los sistemas, estos se utilizan de manera sostenida. Otro caso es el de las normas de origen para los productos negociados en libre comercio: la experiencia indica que el país grande las puede aplicar, el pequeño no tiene la más mínima chance de hacerlo. Por tanto, la imagen de negociaciones impuestas frente a resultados que no hacen mucho por mejorar las condiciones prácticas de defensa legal es aún sumamente fuerte⁸. En otras palabras, la negociación ambiental tiene sentido para el país más débil si éste percibe la posibilidad de una notoria mejoría en su posición comercial. Usando las palabras de una asesora del gobierno canadiense, “la percepción es que en vez de ofrecerse zanahorias a los países en desarrollo, se les solicita que acepten armar a los países desarrollados con garrotes” (McCaskill 1994).

6.- *“Los temas priorizados en las negociaciones ambientales responden a los grupos de interés de Estados Unidos, ya sean puramente empresariales o ambientales”.*

Esto es generalmente aceptado como un hecho. El ejemplo más claro consiste en que la preocupación de Estados Unidos ha estado centrada en los estándares ambientales domésticos (señal indudable de presiones proteccionistas, frente a las preocupaciones ambientales), más que en los problemas transfronterizos (no se vio a Estados Unidos muy agresivo en la Convención para el Cambio Climático). Es sabido además, que Estados Unidos ha resistido todos los intentos multilaterales por controlar los productos prohibidos en el país de origen. Por otra parte, también es cierto que los países latinoamericanos no tienen una agenda ambiental coherente y coordinada para colocar en la mesa de discusión, más allá de la posición unánime de no negociar cuestiones ambientales en los foros comerciales.

Por otra parte, hay una enorme industria naciente en el mercado de las tecnologías limpias que busca en los cambios legales su oportunidad de negocios. Según la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el mercado mundial para las tecnologías limpias estaría llegando en el año 2000 a la suma de \$ 300 mil millones (USITC 1996). Obviamente, en estos casos, es necesario conocer los intereses, no sólo de las industrias de países desarrollados que buscan protegerse, sino de las industrias de tecnologías ambientalmente limpias que buscan colocar sus productos en todo el mundo

⁸ Esto es así a pesar de que en algunas áreas como en la Solución de Diferencias se han producido algunas mejoras. El punto es que se puede negociar bien o mal, y el tema ambiental es bastante nuevo y aún no suficientemente digerido en sus aspectos comerciales.

7.- *“La introducción de los temas ambientales asociados a cualquier acuerdo de comercio implica someterse a la regla de las represalias cruzadas lo que, de acuerdo a los antecedentes proteccionistas en la esfera internacional y al activismo ambientalista entraña grandes peligros para los países en desarrollo”.*

Según la evaluación de Agosin, Tussie y Crespi el más importante logro de la Ronda Uruguay fue la creación de un mecanismo integrado y reforzado de solución de controversias. Las represalias cruzadas (cross-retaliation) han sido legitimizadas como un último recurso y los demandados no podrán vetar las decisiones de paneles contra ellos.

Sin embargo, no es claro aún hasta qué punto el nuevo mecanismo de solución de controversias podrá detener a los grandes importadores de recurrir a medidas unilaterales, tales como las de la Sección 301 de la Ley Comercial de Estados Unidos de 1984.

En los casos concernientes al Acuerdo de Aspectos Comerciales de la Propiedad Intelectual, en los mecanismos de solución de controversias la situación es más compleja, en la medida en que la carga de la prueba es invertida: es la parte acusada la que debe probar sus derechos en los casos de disputas sobre patentes (Agosin, Tussie y Crespi 1995).

Un elemento central a todo el procedimiento sobre solución de controversias en el seno de la OMC es su “integralidad”, que legitima las represalias cruzadas entre demandas en cualquier área cubierta por la Organización y permite (aunque no facilita) represalias en otra. Agosin, Tussie y Crespi notan de pasada que las represalias cruzadas abren nuevas posibilidades a países en desarrollo para su aplicación cuando su socio comercial recurre a medidas unilaterales que suspenden sus compromisos en el seno de la OMC, pero esto no es tan sencillo, porque estamos tratando con empresas y no con países.

8.- *“No existe un frente claro en las actitudes de las organizaciones ambientalistas frente a las negociaciones internacionales. En los casos asiáticos, las ONGs toman en cuenta el amplio espectro de los intereses nacionales. En América Latina, a muchas ONGs les cuesta tomar distancia de las ONGs estadounidenses y se centran en aspectos parciales y confrontativos con sus gobiernos”.*

Este punto ha sido sostenido tanto por gobiernos como por los sectores privados. Obviamente en este caso toda generalización es peligrosa. Además, el propio nombre de “no gubernamental” está cubriendo un espectro de actitudes tan amplio como el de sociedad civil. Como se dijo anteriormente, las ONGs se multiplican debido en gran parte a la desaparición paulatina de la actividad gubernamental en muchos terrenos.

Una cuestión a destacar concierne a la “actitud”, en su significación más amplia, de algunas ONGs, sobre todo las estadounidenses, con respecto a las relaciones comerciales norte-sur. La importancia de este análisis deriva del hecho de que la mayor parte de las críticas de los funcionarios gubernamentales se centra en un presunto comportamiento confrontativo por parte de las ONGs, a lo que se responde con el correspondiente comportamiento defensivo.

Las ONGs no tienen una conducta uniforme. Por ejemplo, las organizaciones asiáticas se centran en reprochar a los países de la OCDE su comportamiento “neocolonialista” y su control sobre la OMC y se erigen en vigilantes de los intentos proteccionistas de los países industrializados⁹ y discrepan firmemente de la posibilidad de incluir temas ambientales en la OMC. Por ejemplo, Khor (1997) elabora un muy interesante análisis de las discusiones posteriores a la Ronda Uruguay (publicado por la ONG *Third World Network*) donde precisamente sostiene que el problema principal de cualquier nueva disciplina ingresada a la OMC es que persigue obtener la “represalia cruzada”. Este es, por ejemplo, el caso del Acuerdo Multilateral de Inversiones, donde dos versiones han sido empujadas: una por Estados Unidos a través de la OECD, y otra por la Unión europea, a través de la OMC.

Khor sostiene (bastante asociado a la posición de India, Indonesia, Pakistán, Malasia y del lado latinoamericano a Brasil), que incluso cuando se crea un grupo de estudio dentro de la OMC (como en el caso de inversiones desde 1996), se están abriendo las puertas de un proceso de negociación¹⁰ (Khor 1997). Es importante comprender este estado de ánimo a la hora de hablar sobre Comercio y Ambiente.

Por tanto, en general, las ONGs “tercermundistas” rechazan la discusión ambiental en el seno de la OMC. No rechazan el debate ambiental como tal, sino que lo relegan a un área exclusiva de las negociaciones, en un plano donde no existan las temidas represalias cruzadas. Hasta donde esta posición es consistente y fuerte, y no una táctica dilatoria resulta difícil de revisar en este contexto¹¹.

Del otro lado, tenemos a las ONGs ambientalistas, las que en muchos casos no han tomado una posición clara sobre la materia, sobre todo las latinoamericanas y constituyen nuestro ámbito de acción. Por otra parte, algunas ONGs ambientalistas de base estadounidense adoptan posiciones de antipantía con respecto a determinados temas de

⁹ Las críticas hacia los países industrializados se centran en: escasa transparencia en las discusiones de la OMC (donde todo se “cocina” en pequeños grupos), uso exagerado de mecanismos proteccionistas como los derechos antidumping, la amenaza permanente de las “represalias cruzadas”, el escatimar (aunque en medida decreciente) el sector agropecuario de las disciplinas de la OMC, el crear, casi a la fuerza, un grupo de trabajo sobre inversiones, que iría mucho más allá que el actual TRIMs, etc.

¹⁰ El grupo creado para el análisis sobre inversiones tiene términos de referencia muy imprecisos. Empero, la idea con la que fue empujado por Estados Unidos y la Unión Europea no es la de revisar el acuerdo actual de TRIM, que solamente se refiere a los aspectos de las inversiones extranjeras que impactan directamente sobre el comercio (para esto ya existe un Comité desde los inicios de la OMC), sino de estudiar las inversiones *por sí mismas*.

¹¹ De hecho, en un documento titulado *Trade and Environment Position Paper of the Third World Network*, esta ONG sostiene que los acuerdos regionales o multilaterales deberían darse “solamente cuando hay efectos transfronterizos”.

interés para países latinoamericanos, *fuera del ámbito estrictamente ambiental*.¹² Por ejemplo, recientemente y ante los estragos causados por el Huracán Mitch, los países centroamericanos solicitaron un paquete de ayuda económica que incluía la muchas veces reiterada solicitud de obtener la paridad con el TLCAN. Esta paridad serviría para relanzar un programa de desarrollo basado en la maquila textil, sobre todo para Honduras y Nicaragua. Un grupo de ONGs estadounidenses planteó como estrategia un amplio programa de transferencia de fondos y condonación de deudas; empero solicitó separar la paridad con NAFTA del asunto, que no correspondía a una necesidad “real” de la población, sino a una estrategia de las empresas transnacionales. Entre las organizaciones ambientalistas firmantes del comunicado estaban: Sierra Club, Friends of the Earth, Rainforest Action Network, y Atmosphere Alliance. Llegado el momento de apoyar las exportaciones centroamericanas, que en todo caso, siguen la dinámica de la división internacional del trabajo, estas organizaciones toman una instancia proteccionista y hasta con ecos del “neocolonialismo” que tanto denuncian los asiáticos. Pero hay más.

Las decisiones del Organismo de Solución de Diferencias de la OMC de establecer un panel o aceptar sus conclusiones son prácticamente automáticas. Esto se deduce al establecer que el consenso es necesario *para rechazar un informe de panel*¹³ (Arto 16.4), de lo contrario queda aceptado. Lo mismo ocurre con la decisión del Organismo de Apelación (Arto 17.14). El nuevo sistema se aparta radicalmente del viejo GATT, donde un país podía de hecho vetar el informe de un panel y bloquear cualquier decisión¹⁴. Para los países pequeños esta puede constituir una avenida para mejorar el respeto a sus reclamos en la diplomacia internacional del comercio. Rodrik se refiere a una *queja* bastante interesante por lo insólita: “...la OMC será la mayor organización internacional donde los Estados Unidos no tendrán poder de veto o de votación ponderada; al contrario de lo que ocurre en el Consejo de Seguridad de Las Naciones Unidas, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional, o incluso el viejo GATT”. Lo importante a destacar es que esta queja-afirmación está firmada por ONGs con intereses ambientales, simpatizantes de los problemas de los países en desarrollo como Public Citizen, Greenpeace y Citizen’s Clearinghouse for Hazardous Wastes.

¹² Conviene anotar que muchas ONGs estadounidenses tienen una notoria actitud positiva en materia de apoyo a los avances comerciales y el crecimiento económico de los países latinoamericanos: National Wildlife Federation, Environmental Defense Fund, entre otros. En cambio, las organizaciones adversarias parecen tener por lo menos la misma estridencia. Véase en Audley (1997:35) una clasificación de estas organizaciones.

¹³ Se entiende por “consenso”, que nadie objete una resolución.

¹⁴ Si bien esta es una interpretación compartida por todos los especialistas consultados, resulta extraña la disposición, en el Arto 2.4 del *Entendimiento*, donde se establece que “en los casos en que las normas y procedimientos del presente Entendimiento establezcan que el OSD debe adoptar una decisión, se procederá por consenso”. Este es un ejemplo de “doble negativa”, dado que en este caso, la decisión se debe tomar solamente en caso de *rechazo* y no en el caso de aceptación.

Obviamente, quienes sienten recelo de estas instituciones que premian y castigan y utilizan el comercio como arriete de sus posiciones, tienen argumentos bastante fuertes en contra de la introducción de temas ambientales en las negociaciones. Este es un problema sobre el que las propias ONGs estadounidenses y las latinoamericanas deberán trabajar a fondo a la hora de construir agendas ambientales para las negociaciones internacionales.

Fuera de la clasificación anterior, por no responder al mismo criterio, es muy escuchado el argumento de que “*el libre comercio, tal como está planteado en el TLCAN tiene diversos resultados adversos en los ordenes económico, sociales, culturales y ambientales*”. Esta crítica ha sido muy difundida, sobre todo entre los grupos mexicanos opuestos al TLCAN. En realidad, no es un cuestionamiento, sino más bien una razón muy válida para *introducir el tema ambiental* en las negociaciones. No obstante, algunos de quienes plantean la existencia de efectos ambientales negativos, concluyen más bien que no se deberían negociar los acuerdos de libre comercio.

Existen fuertes argumentos por parte de estos sectores. Esta posición la toman indistintamente –y con motivos diversos– grupos políticos opositores, organizaciones ambientalistas y organismos sindicales. Los planteos se cristalizan en las críticas a los acuerdos de libre comercio. Empero, el verdadero problema está en la descoordinación entre las exigencias del crecimiento de las actividades productivas y las restricciones ambientales¹⁵. Este es un tema que no debe tomarse a la ligera. Se ha hecho más en el plano de denuncias que en la generación de soluciones positivas. Conviene precisar que en el primer estudio oficial de evaluación sobre los impactos ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte, conducido por la Comisión para la Cooperación Ambiental, que administra esta parte (marzo de 1999) se tomó como uno de los tres objetos de estudio el sector de la producción de maíz en México, donde abundan los impactos sociales y ambientales. Obviamente, en toda reestructuración productiva se corren riesgos ambientales, así como abre posibilidades de mejora. El libre comercio tiene como objetivo tal reestructuración (a través de la especialización que conlleva) y reclama precisamente la vigilancia de estos impactos y su corrección a tiempo.

¹⁵ Históricamente, los aspectos exportadores de *todos* los modelos de crecimiento en América Latina han tendido a ser depredadores de la naturaleza y del ser humano. Este fenómeno está ampliamente documentado: desde la desertificación del nordeste brasileño que acompañó las exportaciones azucareras, la deforestación en beneficio de la expansión ganadera en varios países tropicales y sub-tropicales, hasta los daños ambientales y de salud creados por la expansión del los cultivos de café y banano. No tiene nada que ver con los acuerdos de libre comercio, sino con la necesidad de disponer de políticas públicas de control del daño que puede causar la especialización de la actividad humana. Esto nos provoca un llamado de atención acerca de la necesidad de la modernización y democratización políticas como parte necesaria del fenómeno de integración mundial.

CONCLUSIONES Y AGENDA

La negativa cerrada de los gobiernos latinoamericanos –asediados desde varias esferas– a incluir los temas ambientales, tiene objetivamente bases reales. No obstante, lo ambiental está aquí para quedarse; lo percibe la OMC, que está dedicando cada vez más atención y recursos al tema; lo manifiestan los países industrializados, que diariamente imponen nuevas restricciones al comercio. La mayoría de ellas generan problemas menores y negociables, pero tarde o temprano serán más conflictivos¹⁶. Los países en desarrollo tienen a su vez intereses específicos en lo ambiental que no llegan al primer plano del debate en su prisa por bajar el perfil de todo lo que se refiera a la materia. La llamada de atención es entonces acerca de la necesidad de construir *puentes* y no levantar barreras en la discusión.

Podemos señalar varias acciones que contribuirán a construir dichos puentes, los que de cualquier modo tomarán su tiempo en ser recorridos.

- **Alentar los intercambios de información y opiniones entre representantes de la sociedad civil y de los gobiernos en contextos regionales y subregionales del Continente.** Resulta esencial que en estos intercambios participen tanto expertos provenientes del mundo ambientalista como del comercio exterior y que se involucren tanto los sectores público como el privado. Ambos puentes deberán ser los primeros en construirse. En particular los orígenes de los grupos de presión ambientalistas y los de comercio exterior son sumamente divergentes y la ausencia de un lenguaje común perjudica la consolidación de una síntesis que beneficie a todos. En Costa Rica se comenzó a trabajar en base a un Grupo Permanente de Análisis sobre Integración, Comercio y Ambiente, donde participan sectores académicos, las ONGs y el sector privado.
- **Realizar en cada país estudios sobre la coherencia interna de la legislación ambiental y de su aplicabilidad.** En efecto, si las leyes nacionales constituyen la base para posibles sanciones internacionales de tipo ambiental, será necesario tener claro su aplicabilidad e impacto de corto y largo plazo. Podría ser mejor en ciertos casos tener leyes menos “perfectas y modernas” y más aplicables. Es de vital importancia también que los legisladores reciban de inmediato la capacitación necesaria para analizar los impactos comerciales de medidas ambientales. Por tanto, estos grupos nacionales que se podrían crear deberían fomentar el intercambio con los congresos nacionales.

¹⁶ Desde el momento en que quedó claro que el TLCAN no pasaría en el Congreso de Estados Unidos sin un acuerdo paralelo de tipo ambiental (además de uno laboral), la literatura acerca de esta materia comenzó a interesar de manera creciente a los especialistas en política comercial. Si bien lo puristas del Comercio Internacional como Bhagwati siguen aferrados a la idea de que la cuestión ambiental tiene su propia esfera, otros como Rodrik, uno de los economistas más citados en las teorías modernas de la política comercial ya ha planteado su propuesta de crear una cláusula de Salvaguardia especial para aplicar en casos en los que alguna cuestión ambiental no negociada “afecta” a algún país.

- **Mantener un seguimiento informativo y analítico muy estrecho de las decisiones del Comité de Comercio y Ambiente de la OMC, pero más aún de los paneles y Organo de Apelación de la OMC que se refieran a los temas bajo consideración.** Desde la creación de la OMC se está acelerando la “jurisprudencia” y los cambios interpretativos en disposiciones del viejo GATT que pueden afectar la visión de la “no injerencia” de la institución en materias ambientales. La OMC nunca abrirá juicio sobre el fondo de estos temas, pero tiene suficientes decisiones que han firmado los países en otros contextos (acuerdos multilaterales ambientales, aunque no pasen de aspectos declarativos), y en el suyo propio, para intervenir en disputas, siempre y cuando se observen los principios y el articulado de la OMC
- **Lo anterior llama la atención acerca de la necesidad de coordinar la firma de disposiciones ambientales que a primera vista no afectan el comercio, con las correspondientes autoridades especializadas.** En el futuro será necesario ser cada vez más cuidadosos con la firma de principios ambientales de carácter general de tal manera que sean compatibles con la política comercial de cada país (coherencia que debe darse desde ambos sentidos). Por ejemplo, las transacciones de permisos de emisión de carbón que se hacen en un contexto estrictamente ambiental, son a su vez exportaciones de servicios y tienen otro marco jurisdiccional al que podrían tener que acogerse.
- **Los países deberán diseñar esquemas que permitan costear los aspectos sociales y ambientales negativos que causa la profundización de la especialización en el comercio internacional.** Como vimos anteriormente, estos problemas existen, y pueden tener una gravedad inusitada. En el caso del TLCAN se ha visto que incluso afectan negativamente algunas regiones ganaderas de Estados Unidos que se han especializado exageradamente, por no hablar del caso de la irrupción del maíz barato estadounidense en México, con sus consecuentes problemas sociales y ecológicos. La especialización carga sus propias amenazas, no sólo sociales, sino también ambientales. La transición de un modelo a otro puede ser traumática y tener consecuencias negativas duraderas. Esto requiere una vigilancia muy estrecha de la sociedad civil, pero además requiere del pensamiento creativo de políticas compensatorias.
- **Cada país debería construir su “Agenda Ambiental Internacional” proactiva donde se consignen las posiciones internacionales sobre cada uno de los temas, independiente de si tienen una relación directa con el comercio.** Al confrontar los aspectos ambientales bajo la órbita cruzada de sus impactos políticos, económicos, comerciales y viceversa, dentro del marco de una estrategia de desarrollo nacional, se podrán resolver muchas de las incoherencias aparentes en el manejo de las negociaciones ambientales internacionales. En esta discusión sería altamente conveniente que hubiera una amplia participación de la sociedad civil. Precisamente, la ausencia de esta agenda profundiza las desconfianzas de los distintos sectores, fundamentalmente del privado. Ello implica obviamente, analizar los costos y beneficios para los diferentes sectores nacionales de cada una de las negociaciones. Somos conscientes de que esto no es nada sencillo, sobre todo en aquellos países donde la estrategia nacional de desarrollo no es lo suficientemente clara, o existe por “default”. Si no hay estrategia nacional de desarrollo, es difícil que exista una estrategia ambiental con algún significado práctico. Esto indica que

la sociedad civil y los estados deberán interesarse activamente porque exista dicha estrategia.

En realidad, el rumbo de las negociaciones está bastante predeterminado por la conformación de la “agenda”. Hay ya suficientes elementos como para considerar que los países en desarrollo deberían tener una agenda proactiva, a efectos de abandonar la actitud defensiva tradicional. No es el tema de este ensayo, pero podemos citar el caso de los costos excesivos de la certificación ambiental, el comercio de productos prohibidos en su países de origen, el funcionamiento efectivo del Mecanismo de Desarrollo Limpio de Tokio, la posibilidad de determinar un conjunto general de principios que guíen todos los convenios ambientales, principios de compensación a los países en desarrollo por medidas ambientales, inversiones en transferencia de tecnologías limpias, entre otros.

Referencias

Agosin, Manuel, Tussie, Diana y Crespi, Gustavo (1995), “Developing Countries and the Uruguay Round: An Evaluation and Issues for the Future”, UNCTAD, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Geneva.

Audley, John (1997), *Green Politics and Global Trade*, Georgetown University Press, Washington, D.C.

Gitli, Eduardo (1999), “Development Policies and Trade Negotiations”, *World Competition*, March.

----- (en preparación), *Las negociaciones comerciales internacionales*, Libro de texto en progreso.

Hansen, Abders Chr. (1998), “Environmental Kuznets Curves and Energy Consumption in Denmark”, en ISEE (1998), *Beyond Growth: Policies and Institutions for Sustainability*, Fifth Biennial Meeting, International Society for Ecological Economics, Santiago, November.

Kadekody, Gopal and Agarwal, M.M. (1998), “Why and Inverted U-Shaped Environmental Kuznets’ Curve May Not Exist”, en ISEE (1998), *Beyond Growth: Policies and Institutions for Sustainability*, Fifth Biennial Meeting, International Society for Ecological Economics, Santiago, November.

Khor, Martin (1997), *The WTO and the South: Implications and recent developments*, Third World Network, May.

- Krugman, Paul (1998), *The Accidental Theorist*. W. W. Norton & Company, New York
- Lawrence, Robert Z. (1996), *Regionalism, Multilateralism, and Deeper Integration*, The Brookings Institution, Washington, DC.
- McCaskill, K. Anne (1994), *Dangerous Liaisons: The World Trade Organization and the Environmental Agenda*, Department of Foreign Affairs and International Trade, Canada, Policy Staff Paper No. 94, June.
- Rodrik, Dani (1995), “Developing Countries after the Uruguay Round”, en UNCTAD, *International Monetary and Financial Issues for the 1990s*, Geneva.
- Sorza, Piritta (1992), “GATT and Environment”, *The World Economy*, Vol 15, No. 1, January.
- Sterner, Thomas (1998), ‘Reconciling Growth and the Environment: The Need for Policy Instruments’, en ISEE (1998), *Beyond Growth: Policies and Institutions for Sustainability*, Fifth Biennial Meeting, International Society for Ecological Economics, Santiago, November.
- Subramanian, Arvind (1992), “Trade Measures for Environment: A Nearly Empty Box?”, *The World Economy*, Vol 15, No. 1, January.
- USITC (1996), *Global Competitiveness of U.S. Environmental Technology Industries: Air Pollution Prevention and Control*, Publication 2974, Washington, DC, June.
- WTO (1998), *United States – Import Prohibition of Certain Shrimp and Shrimp Products. Report of the Appellate Body*, WT/DS58/AB/R, Geneva, October 12.

APÉNDICE

Cuadro Apéndice 1. Presencia de los temas ambientales y laborales en el Plan de Acción de la Segunda Cumbre de las Américas, Santiago 1998

| E J E S T E M Á T I C O S | | | |
|--|--|---|---|
| I EDUCACIÓN | II DEMOCRACIA, JUSTICIA Y DERECHOS HUMANOS | III INTEGRACIÓN Y LIBRE COMERCIO | IV ERRADICACIÓN DE POBREZA Y DISCRIMINACIÓN |
| <p>- Fortalecer la educación y la capacitación para el mundo del trabajo.</p> <p>- Fortalecer mecanismos que permitan a los trabajadores obtener la certificación de competencias laborales mediante la educación formal y la experiencia del trabajo.</p> | <p>- Proteger los derechos de todos los trabajadores migrantes.</p> <p>- Proporcionar, con respecto a las condiciones laborales, la misma protección jurídica otorgada a los trabajadores nacionales.</p> <p>- Impedir el abuso y maltrato de trabajadores migrantes por parte de los empleadores.</p> | <p>- Cooperación energética regional:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Incentivar la inversión extranjera en el sector energético, en aquellas áreas permitidas en las respectivas constituciones. • Apoyar políticas y programas para estimular el desarrollo de energía renovable y energía eficiente. <p>- Cambio Climático:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Apoyo total a los compromisos adquiridos en Kioto (Mecanismo de Desarrollo Limpio). | <p>- Derechos Básicos de los trabajadores:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Los gobiernos intercambiarán materiales informativos referentes a su legislación laboral. • Promover las normas laborales fundamentales reconocidas por la OIT. • Se rechaza la utilización de normas laborales con fines proteccionistas. • Reforzar la cooperación e implementación del Plan de Acción de Santa Cruz. |

Cuadro Apéndice 2. Presencia de los temas ambientales y laborales en el primer Plan de Acción de la Primera Cumbre de las Américas, Miami 1994

| E J E S T E M Á T I C O S | | | |
|---|---|---|--|
| I DEMOCRACIA | II INTEGRACIÓN Y LIBRE COMERCIO | III ERRADICACIÓN DE POBREZA Y DISCRIMINACIÓN | IV DESARROLLO SOSTENIBLE |
| <p>(3) <i>Fortalecimiento de la sociedad y participación comunitaria:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - el sector laboral como parte de la sociedad civil poderosa, diversa y organizada. | <p>(9) <i>El libre comercio de las Américas:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - apoyo mutuo entre políticas ambientales y la liberalización comercial. -observancia y promoción de los derechos de los trabajadores. <p>(11) <i>La infraestructura hemisférica:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Fortalecimiento del flujo de capital productivo del sector privado hacia proyectos económicamente viables y ecológicamente sanos. <p>(12) <i>Cooperación energética</i> (vinculada integralmente al punto (21) del pacto.</p> | <p>(18) <i>El fortalecimiento del papel de la mujer en la sociedad:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - capacitación, desarrollo de habilidades y empleo para la mujer. - garantizar a la mujer el acceso igualitario al mercado laboral en todos los niveles de empleo. | <p>(21) <i>La alianza para el uso sostenible de la energía:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Promover un mayor acceso a servicios de energía confiables, limpios y de menor costo y energía renovable no convencional. -identificación y ejecución de proyectos de reducción de gases efecto invernadero. <p>(22) <i>Alianza para la biodiversidad:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Comprender, evaluar y usar de manera sostenible la biodiversidad. <p>(23) <i>Alianza para la prevención de la contaminación:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> - Elaborar marcos para la protección ambiental y mecanismos de cumplimiento de los reglamentos. -Atender problemas ambientales como el uso de plaguicidas, plomo, manejo de desechos y calidad del agua y el aire. -Políticas y leyes ambientales para garantizar que la integración económica se realice de forma ambientalmente sostenible. |

Nota: Los números entre paréntesis indican el párrafo correspondiente del Plan de Acción.

Cuadro Apéndice 3. Las medidas ambientales presentes en el proceso de integración hemisférica

| MEDIDAS AMBIENTALES | Miami – 1994 | Santa Cruz -1996 | Santiago - 1998 | Ejemplos de acciones |
|---|---|--|------------------------|--|
| 1. Formular estrategias nacionales de energía renovable no convencional. | Desarrollo Sostenible y ALCA (cooperación energética) | Energía y Minas | ALCA | Actualmente 17 países del hemisferio mantienen programas activos de promoción de la conservación de la energía y el uso de tecnologías dotadas de eficiencia energética. Además se han ampliado las alternativas de financiamiento de los bancos multilaterales de desarrollo para proyectos de energía sostenible |
| 2. Fomentar proyectos de energía renovable no convencional, eficiencia en el uso de la energía y energía convencional limpia. | Desarrollo Sostenible y ALCA (cooperación energética) | Energía y Minas | | |
| 3. Ratificar y ejecutar las disposiciones de la Convención Marco sobre Cambio Climático. | Desarrollo Sostenible | | | |
| 4. Ejecutar proyectos del sector privado que reduzcan la emisión de gases de efecto invernadero. | Desarrollo Sostenible | Energía y Minas | | |
| 5. Incentivar la inversión energética. | | Energía y Minas | ALCA | |
| 6. Conservación y uso sostenible de la biodiversidad (silvicultura, agricultura y gestión de zonas costeras) | Desarrollo Sostenible | Agricultura y Silvicultura sostenibles | | |
| 7. Procurar ratificar la Convención de Diversidad Biológica | Desarrollo Sostenible | Agricultura y Silvicultura sostenibles | | Adopción estrategias nacionales de biodiversidad, para fortalecer su capacidad de investigación y desarrollo en el ámbito de los recursos biológicos e introducción de normas legales sobre el acceso a los recursos genéticos. |

| MEDIDAS AMBIENTALES | Miami - 1994 | Santa Cruz -1996 | Santiago - 1998 | Ejemplos de acciones |
|---|-----------------------|--|---|--|
| 8. Apoyar los compromisos adquiridos en Kioto, llámese Mecanismo de Desarrollo Limpio. | | | ALCA | |
| 9. Reforzar la cooperación e implementación del Plan de Acción de Santa Cruz. | | | Erradicación de la Pobreza y Discriminación | |
| 10. Establcer y fortalecer la gestión de parques y reservas nacionales | Desarrollo Sostenible | Agricultura y Silvicultura sostenibles | | |
| 11. Atender prioridades ambientales como plaguicidas, contaminación por plomo, prevención de la contaminación. • Implementar medidas técnicas y conocimientos adecuados entre los productores para reducir el uso de pesticidas. | Desarrollo Sostenible | Ciudades y Comunidades Sostenibles Agricultura y Silvicultura Sostenibles | | Introducción por parte de los países del Caribe y de América Central de mecanismos integrados de control de plagas y substitutos biológicos de plaguicidas o el establecimiento de agricultura orgánica. |
| 12. Planes nacionales de eliminación gradual del plomo en la gasolina. | Desarrollo Sostenible | Ciudades y Comunidades Sostenibles | | |
| 13. Fortalecer marcos y mecanismos nacionales de protección ambiental. | Desarrollo Sostenible | Ciudades y Comunidades Sostenibles | | |
| 14. Formación de valores de respeto al medio ambiente y los recursos naturales. | | Salud y Educación | Educación | |
| 15. Promoción de la Agricultura Sostenible | | Agricultura y Silvicultura Sostenibles | | |
| 16. Manejo de suelos | | Agricultura y Silvicultura Sostenibles | | |
| 17. Protección y conservación de las Recursos Hídricos | | Recursos Hídricos y Áreas costeras | | Perú está adoptando normas legales innovadoras en materia de aguas que respalden al sector privado y favorezcan la descentralización. |
| 18. Manejo Sostenible del bosque | | Agricultura y Silvicultura Sostenible | | Programas regionales de cooperación bilateral y multilateral sobre manejo sostenible de los bosques. |
| 19. Prevención de la contaminación y protección ambiental | | Ciudades y comunidades sostenibles | | |

