

CAPITULO III COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE: TEMA CRÍTICO EN LA AGENDA INTERNACIONAL

La Cumbre de la Tierra descuidó uno de los temas cruciales en la agenda internacional de final de siglo: las relaciones entre comercio y medio ambiente. Si bien lo incluyó en la Declaración de Río y en algunos programas de la Agenda 21, no se tocaron o se trataron muy superficialmente temas claves sobre este tópico, decisivo en las relaciones Norte-Sur y en la aplicabilidad o no de los acuerdos de la Conferencia mundial.

Uno de los temas menos analizados es el desconocimiento por parte del sistema de mercado, nacional e internacional, de los costos ecológicos asociados a la producción de la mayor parte de bienes y servicios. Ello es muy claro, por ejemplo, en el caso de la biodiversidad, que al aprovecharla sin reconocer su verdadero valor, promueve en forma directa o indirecta su extinción.

La biodiversidad produce y sustenta grandes beneficios para la sociedad, pero es prácticamente ignorada en las cuentas nacionales debido a la dificultad de valorarla. Un caso ilustrativo es el precio de mercado asignado a las maderas provenientes de los bosques naturales. Este no incorpora el valor de la restitución del bosque (o los daños, muchas veces irreparables al ecosistema, a la flora y fauna asociada, a la producción de oxígeno, etc.), lo cual significa, como popularmente se dice, que nos estamos comiendo el capital y no las utilidades de este recurso natural. Con el agravante de que ese capital es casi siempre irrecuperable.

Tampoco recibió atención el tema del aumento de los precios de los productos manufacturados de los países industrializados, en relación con los productos básicos. Ello ha llevado a los países del Sur a sobre-explotar sus recursos naturales, como estrategia para amortiguar la caída de su capacidad de compra, lo cual genera una mayor presión sobre todos los recursos naturales, en particular, sobre los originarios del bosque y los recursos hidrobiológicos de las aguas marinas y continentales.

La relación comercio-medio ambiente es hoy uno de los temas prioritarios de la agenda global. Pero el hecho de que se afrontara en la Cumbre de la Tierra en forma poco sustantiva, no implica que esta tenga pocas consecuencias para el comercio. Piénsese simplemente en los efectos en términos comerciales que podrían llegar a tener las convenciones de biodiversidad y de cambio climático.

El comercio es una de las áreas de las relaciones internacionales donde lo ambiental está adquiriendo, cada vez un papel más protagonista. Al respecto, la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OECD) ha predicho que "con el desarrollo de las dimensiones internacionales tanto en asuntos de comercio como de medio ambiente, los conflictos entre éstas se encuentran en ascenso".

Las negociaciones entre Estados Unidos y Canadá para la conformación del Tratado de libre comercio (Nafta), así como las del ingreso de México, tuvieron como telón de fondo el tema ambiental. Pero así como el Nafta es un buen ejemplo de la incorporación de objetivos ambientales en un tratado de comercio, el debate posterior en el senado norteamericano sobre el ingreso de México ilustra cómo lo ambiental puede convertirse en un pretexto para defender intereses de otra índole.

Uno de los temas controvertidos en el reciente debate se centró en juzgar la capacidad de México para hacer cumplir, o no, su normatividad ambiental. Se quiso impedir la aprobación de su ingreso a nombre de la defensa del medio ambiente. Pero, inocultablemente, quienes defendieron esta tesis trataban de hacer triunfar la protección del mercado estadounidense, con el fin de defender determinados intereses comerciales.

Colombia, a similitud de otros países latinoamericanos, aspira a ingresar al Nafta. Y de alguna manera, se podría decir que ya México abrió el camino. Porque es obvio que lo mínimo que nos van a exigir en materia ambiental es lo ya pactado. En consecuencia, nuestro país debería comenzar desde ya a examinar las condiciones acordadas con México como prólogo a nuestro ingreso.

PROTOCOLO DE MONTREAL: RESTRICCIÓN COMERCIAL PARA PROTEGER EL OZONO

La vinculación medio ambiente-comercio internacional está con frecuencia motivada en objetivos de protección que representan un genuino interés global. Así por ejemplo, el comercio internacional de productos dañinos de la capa de ozono se irá restringiendo en forma paulatina. El país que persista en su manufactura, muy posiblemente no encontrará mercado para ellos. Es un precedente positivo, pues una de las sanciones comerciales que prevé el Protocolo de Montreal, encaminado a acabar con la producción de los gases que agotan la capa de ozono, es precisamente, cerrar los mercados a los productos perjudiciales para ella.

Examinemos este caso y sus consecuencias comerciales para Colombia: cuando las investigaciones científicas demostraron que la capa de ozono se adelgazaba a un ritmo más acelerado del que se creía, el Convenio de Viena comenzó a verse como un instrumento demasiado débil para controlar el problema del calentamiento global. Adoptado en 1985 con el fin de proteger ese escudo natural de la Tierra, el Convenio comprometía a los países signatarios a proteger la salud humana y el medio ambiente de los efectos del "agujero" en la capa de ozono.

El espíritu del tratado era acertado, pero los cambios climáticos indicaban que se requería algo más que buenas intenciones. Fue entonces cuando se elaboró el Protocolo de Montreal, que estableció como meta obligatoria la eliminación total, en el año 2020, de tres de los llamados "gases de invernadero": clorofluorocarbonos (CFC), hidroclorofluorocarbonos (HFC) y los halones.

De nuevo, las medidas previstas para alcanzar esa meta no parecían lo suficientemente estrictas como para producir un descenso en la producción y consumo de los gases que ocasionaban el problema, así que se adoptaron medidas suplementarias en Londres en 1990, en Nairobi en 1991, en Copenhague en 1992 y en Bangkok un año después, aumentando cada vez la lista de sustancias consideradas peligrosas y avanzando en la búsqueda de alternativas.

Colombia participó en las negociaciones de Viena en 1985 y ratificó el Convenio en 1990. En cuanto al Protocolo de Montreal, el Congreso ratificó la adhesión en diciembre de 1992, con las enmiendas de Londres y Nairobi, para tener, sólo seis meses más tarde, la primera propuesta de programa nacional de acción.

Así, en menos de seis años, desde la fecha en que se adoptó el Protocolo, el país tuvo que ajustarse a los compromisos y condiciones contemplados allí para proteger la capa de

ozono. Una ventaja a nuestro favor en momentos en que el Protocolo prohibió a los países partes comprar o vender ciertas sustancias, fue el hecho de que Colombia pudiera demostrar una disminución sostenida en el consumo de esas sustancias en los últimos años. Esta situación permitió que la industria nacional continuara abasteciéndose de algunos materiales y evitó que el país fuera objeto de sanciones comerciales contempladas en las resoluciones del acuerdo.

Pero los pasos más firmes hacia la reconversión de las tecnologías y procesos productivos comenzaron a darse este año en el marco de la Estrategia Nacional de Eliminación de SADCOS (Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono).

El cronograma de eliminación comenzó en marzo de 1994 con la prohibición de importar halones, gas utilizado por la industria de refrigeración y espumados, y uno de los que más contribuye a disminuir la capa de ozono.

El dióxido de carbono, el óxido de nitrógeno y el metano, aunque contribuyen significativamente al calentamiento del planeta, no son objeto del Protocolo sino de la convención marco de cambio climático.

Para ayudar a los países en desarrollo a cumplir con la meta, el Protocolo cuenta con un Fondo Multilateral que otorga recursos para facilitar la reconversión industrial y la transferencia tecnológica que permitan sustituir las sustancias dañinas.

En enero de 1994, Colombia presentó su plan de acción a la Secretaría Técnica del Fondo y obtuvo, un mes después, su aprobación. Este plan, conocido también como el "Programa País", describe las tendencias de consumo de las SADCOS, hace un recuento de las actividades que se han adelantado hasta el momento y presenta un cronograma de acciones concretas para alcanzar la meta propuesta.

En este sentido, la primera decisión adoptada por el gobierno colombiano fue la prohibición, en 1992, de utilizar CFC como propelente de los aerosoles. El objetivo de la nueva estrategia es eliminar el uso de esta sustancia y de los halones en 1996.

En este momento, Colombia lidera a nivel latinoamericano el proceso de reconversión industrial, por la forma rápida y eficiente con lo que lo lleva a cabo. Para mediados de abril de 1994 se espera terminar el diseño de 18 proyectos de reconversión industrial en refrigeración, espumados y transporte refrigerado, actividades que concentran aproximadamente el 35 por ciento del consumo de estas sustancias.

De ser aprobados, estos proyectos recibirían del Fondo Multilateral una suma superior a los 15 millones de dólares, siendo Colombia el primer país de América Latina en acceder a esta financiación.

El positivo desempeño de Colombia en la aplicación del Protocolo de Montreal ha sido el resultado de un trabajo de equipo entre el ministerio de Relaciones Exteriores, Planeación Nacional, el Inderena, el ministerio de Desarrollo y la industria nacional, representada por la Asociación Nacional de Industriales (ANDI).

Al ministerio del Medio Ambiente le corresponde tomar ahora las riendas del proceso, para lo cual conformará la Comisión Nacional para la Protección de la Capa de Ozono. Esta deberá coordinar y supervisar la implementación de la estrategia nacional y concertar con los sectores público y privado las políticas y medidas pertinentes.

SE REGULA COMERCIO DE ESPECIES, DESECHOS Y MADERAS

Además del Protocolo de Montreal, hay otros tratados que restringen el comercio: el de protección de las especies en peligro de extinción (CITES), ratificado por Colombia, que limita las especies silvestres y los productos que pueden ser comercializados. La Convención de Basilea sobre control de movimientos transfronterizos de desechos azarosos, que limita el transporte y comercio de ciertos materiales y sustancias peligrosos, bajo ciertas condiciones. Aunque esta última no ha sido ratificada por Colombia, la nueva Constitución prohíbe el ingreso al país de residuos nucleares y tóxicos. Así renunciamos a traer este tipo de materias para fines de entierro o de reciclaje, negocio que adelantan muchos gobiernos y empresas de países, tanto desarrollados como en desarrollo. Algunos juzgan el artículo constitucional demasiado radical, pero sin duda es una medida preventiva.

Por su parte, el Convenio Internacional sobre Maderas Tropicales que se encuentra en proceso de negociación para ser renovado, es el único acuerdo comercial sobre productos básicos que contiene en forma central objetivos ambientales y de conservación. La participación de Colombia en el marco de este convenio ha sido activa en los últimos años, razón por la cual se escogió a Cartagena como sede de su asamblea anual de 1994, con asistencia de representantes de la mayor parte de las naciones del mundo.

El consumidor, y en particular el de los países industrializados, exige en forma creciente productos ambientalmente limpios. El sello de calidad del próximo siglo será el verde, es decir, aquel que garantice que el bien de consumo ha sido producido causando un mínimo daño al ambiente. Ello naturalmente obliga a países como Colombia, comprometidos con una política de participación en los mercados externos, a definir los nichos estratégicos del mercado de productos limpios que se proponen conquistar, y a reestructurar aquellas industrias, que por obsoletas, se vean amenazadas de perder mercados, así cumplan con la normatividad ambiental nacional.

En muchos casos se podrá acudir a sistemas de descontaminación al final del proceso de producción (end of the pipe technologies). Pero se insiste cada vez más en la necesidad de utilizar procesos de producción limpios, que al final produzcan un mínimo de contaminación y desperdicio. La agricultura orgánica es una buena ilustración de esta última alternativa, que también encuentra ejemplos equiparables en el sector manufacturero.

Pero en muchas ocasiones la vinculación medio ambiente-comercio está basada en interpretaciones unilaterales del interés global ambiental, o constituye un pretexto para erigir barreras al comercio de otros países, como estrategia para proteger la producción nacional. Fue el caso, por ejemplo, de la prohibición que hizo Estados Unidos a la importación de atún mejicano, arguyendo que la flota pesquera de ese país estaba matando un excesivo número de delfines durante sus operaciones. Un panel de arbitramento del GATT concluyó que la medida constituía una barrera irrazonable e injustificable al comercio, dando razón al gobierno mejicano que denunciaba la intención velada de reducir la competencia de la flota pesquera norteamericana.

Al tema de las restricciones artificiales de carácter ambiental al comercio se refiere la Declaración sobre Medio Ambiente y Desarrollo de Rio de Janeiro de 1992, a la cual nos referimos anteriormente. Esta proclama, en el principio 12, que los Estados deberán cooperar en el establecimiento de un sistema económico abierto, que lleve al

crecimiento económico y al desarrollo sostenible de todos los países, sin que se recurra a políticas ambientales como medio arbitrario para la restricción del comercio internacional. Pero este principio no responde a la pregunta de si un país con altos estándares ambientales para un producto determinado estaría en posibilidad de imponer tarifas o de excluir productos procedentes de los países con más bajos estándares. Otro documento acordado en la Conferencia, la Agenda 21, tampoco hace claridad sobre el particular.

La Declaración de Rio se refiere también, en los principios 11 y 14, a los temas de regulaciones ambientales nacionales y al comercio y desplazamiento de bienes e industrias sucias. El primero establece que las normas ambientales de cada país deben reflejar su contexto ambiental y de desarrollo particular. Pero esto deja sin resolver el problema de la migración de las industrias sucias hacia los países pobres. Sin embargo, el principio 14, que urge a los países desarrollados a cooperar para que no se efectúen desplazamientos de sustancias y actividades dañinas, podría ayudar a evitar dicho peligro.

EL GATT Y LA RONDA DE URUGUAY

En Rio se plantearon programas de acción destinados a asegurar que las reglamentaciones ambientales, incluidas las relativas a normas de salud y de seguridad, no se conviertan en instrumentos de discriminación arbitraria o injustificada, ni de restricción comercial encubierta. En los acuerdos de Rio se solicitó a la UNCTAD y al GATT que adelantaran las acciones necesarias para la creación de una normatividad comercial internacional, no sólo para alcanzar esa meta sino fundamentalmente para convertir el sistema comercial en el principal salvaguarda de los recursos naturales renovables y del medio ambiente.

En ese sentido, la Agenda 21 establece: "En los años futuros y teniendo en cuenta los resultados de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, los gobiernos deberían continuar procurando alcanzar los siguientes objetivos:

- a) Fomentar un sistema comercial multilateral no discriminatorio y equitativo que permitiera a todos los países, y en particular a los países en desarrollo, transformar sus estructuras económicas y mejorar el nivel de vida de su población mediante un desarrollo económico sostenido;
- b) Mejorar el acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo;
- c) Mejorar el funcionamiento de los mercados de productos básicos, y adoptar a nivel nacional e internacional unas políticas de productos básicos apropiadas, compatibles y coherentes, con miras a optimizar la contribución del sector de los productos básicos al desarrollo sostenible, teniendo en cuenta las consideraciones relativas al medio ambiente;
- d) Promover y apoyar políticas nacionales e internacionales que hicieran que el crecimiento económico y la protección del medio ambiente se apoyaran mutuamente".

Los supuestos de estos cuatro objetivos se hacen explícitos en el informe del GATT para la Segunda Reunión de la Comisión de Desarrollo Sostenible (Mayo de 1994), sobre el seguimiento de la Cumbre por parte del GATT: "Para los países en desarrollo, donde la pobreza es la preocupación prioritaria de política y el más importante obstáculo para mejorar la protección ambiental, la liberalización del comercio, acoplada con transferencias financieras y tecnológicas, es esencial para promover el desarrollo

sostenible. Las ganancias provenientes de las exportaciones son una fuente primaria para las divisas de estos países. Las oportunidades de exportación aumentarán a través del paquete de la Ronda de Uruguay, tanto por la reducción de la escalación de tarifas, como por la remoción de las barreras no tarifarias por parte de sus mayores interlocutores comerciales, y en áreas específicas, tales como textiles y confecciones. Ello puede ser una real contribución a la reducción de la dependencia de actividades basadas en los recursos naturales, y en asistir a los países en desarrollo en la reorientación de los factores de producción a otras actividades que son menos intensas desde el punto de vista ambiental y producen un mayor valor agregado"¹.

Así pues, la lógica de la Cumbre y de la Ronda de Uruguay coincide en que el crecimiento económico es una condición necesaria para el desarrollo sostenible. Pero como se ha señalado, "no existe ninguna evidencia de que las fuerzas de mercado por sí mismas podrán proteger el medio ambiente. Hay por el contrario, muchas evidencias de que las fuerzas del mercado totalmente liberadas pueden degradar el medio ambiente a una gran velocidad. Alimentadas por el atractivo de la ganancia a corto plazo, estas fuerzas son poderosas. El asunto crítico es, por consiguiente, cómo obtener lo mejor de las fuerzas del mercado —el desarrollo económico y la eficiencia y la innovación que con frecuencia acompañan la competencia— al mismo tiempo que se orientan las fuerzas hacia la protección del medio ambiente y la igualdad de oportunidades. Puesto de otra forma, el punto es cómo determinar el nivel apropiado y el tipo de regulaciones por parte del gobierno"².

La necesidad de establecer regulaciones comerciales en el campo del medio ambiente fue reconocida en la Ronda de Uruguay. Aunque no se trató como tema específico y en negociaciones separadas, la relación entre comercio y medio ambiente aparece en forma explícita y concreta en varios acuerdos multilaterales.

Así, el Acuerdo sobre Barreras Técnica al Comercio (TBT) busca asegurar que las regulaciones técnicas y los estándares no creen obstáculos innecesarios para el comercio. Sin embargo, reconoce que cada país está en capacidad de tomar las medidas que sean necesarias para proteger la vida humana, animal y vegetal o la salud o el medio ambiente, y que cada país tiene el derecho de establecer el nivel de protección que considere apropiado en estas áreas.

El Acuerdo sobre Subsidios y Derechos Compensatorios identifica subsidios no sancionables, sobre los cuales no se pueden imponer derechos compensatorios. Pagos hasta del 20% del costo de adaptación de instalaciones a nuevas regulaciones y requerimientos ambientales, sujetos a ciertas condiciones, serán considerados como un subsidio no-sancionable.

El Acuerdo sobre Derechos de Propiedad Intelectual en Relación con el Comercio (TRIPS) tiene como objetivo estimular la investigación y la innovación y mejorar el acceso a nuevas tecnologías, incluyendo la ambiental, para todos los países. En él se contempla la posibilidad de excluir invenciones de la patentabilidad, si se considera que al evitar su explotación comercial se evitan serios daños al medio ambiente. Además, se permite a los gobiernos excluir de la patentabilidad las plantas o animales diferentes a los microorganismos, y esencialmente, procesos biológicos para la producción de plantas o animales diferentes a los

¹ "Reporte de la secretaría del GATT para la segunda reunión de la Comisión de Desarrollo Sostenible", 16-31, Mayo 1994 (Draft).

² JOAN HOLMBERG, et, al., op. Cit. p.12.

procesos microbiológicos y no biológicos. Se subraya, además, que los gobiernos deben prever la protección de las variedades de plantas mediante patentes o un sistema sui generis efectivo, o una combinación de los dos.

En la reunión de Makkaresh para el establecimiento de la Organización Mundial de Comercio (WTO) se estudiará la posibilidad de crear una comisión especializada sobre comercio y medio ambiente.

Es una propuesta razonable y más a la luz del ministerio del Medio Ambiente colombiano, pues permitiría contar con un foro donde se trate sistemáticamente este tema y que, además, pueda servir como árbitro en las múltiples controversias y conflictos que la relación comercio-medio ambiente está generando entre los países.

EL CASO COLOMBIANO

En Colombia, el ministerio de Relaciones Exteriores, el Departamento Nacional de Planeación (DNP) y el Inderena iniciaron un estudio orientado por el ministerio del Medio Ambiente, para diagnosticar las relaciones entre comercio internacional y medio ambiente, como instrumento que sirva de base para alcanzar los siguientes objetivos:

- Formular políticas a nivel nacional que le permitan al país contar con un sector productivo de tales características, que sus productos no sean objeto de vetos en el mercado internacional por razones ambientales, como parece ser una de las tendencias.
- Identificar las ventajas comparativas que tendría el país en el mercado internacional, con el fin de aprovechar las oportunidades que abre la expansión de la demanda por bienes de consumo ambientalmente sanos.
- Adelantar una política exterior que impida el establecimiento de barreras artificiales al acceso de nuestros productos con el pretexto de la defensa del medio ambiente. Como parte de esta iniciativa, el gobierno de Colombia, conjuntamente con la UNCTAD, realiza seminarios internacionales, orientados a aclarar un tema vital para el futuro de los países en desarrollo.

Las relaciones comercio-medio ambiente jugarán un papel crítico en la agenda internacional de Colombia. Por esa razón, se previó como función del nuevo ministerio del Medio Ambiente "formular conjuntamente con el ministerio de Comercio Exterior, las políticas de comercio exterior que afecten los recursos naturales renovables y el medio ambiente".