

El tema ambiental en los acuerdos de libre comercio: a propósito del acuerdo de promoción comercial con los Estados Unidos de América

Ernesto Guevara Lam*

1. Introducción

En la actualidad, los países se ven en la necesidad de agruparse en bloques comerciales para poder «sobrevivir» en el contexto internacional. Esto lleva a la conformación de acuerdos regionales de integración de diverso alcance y al surgimiento de la pregunta sobre cuál es la relación existente entre el regionalismo y el sistema multilateral de comercio.

La relación entre regionalismo y el sistema multilateral de comercio, representado por la Organización Mundial del Comercio (OMC), se debate desde hace largo tiempo. La pregunta es si los acuerdos regionales son contrapuestos o complementarios al sistema multilateral de comercio. Desde el punto de vista económico, se plantea el tema de la desviación de comercio —es decir, la tendencia de los acuerdos comerciales a desviar alguna parte del comercio que, de lo contrario, se realizaría entre los participantes del acuerdo y terceros países—. Algunos creen que los acuerdos comerciales corren el riesgo de volverse centrípetos, discriminatorios y proteccionistas, por lo cual plantearían un grave peligro a un régimen multilateral abierto basado en un

* Abogado, asesor legal del Viceministerio de Comercio Exterior del Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR). Jefe negociador del capítulo sobre medio ambiente de los acuerdos de promoción comercial y de cooperación ambiental entre el Perú y los Estados Unidos de América. Representante del Perú en el XX Curso de Política Comercial de la Organización Mundial del Comercio (Ginebra, Suiza, 2002).

comercio no discriminatorio. Frente a esta posición, un estudio de la Secretaría de la OMC en 1995 concluyó que los acuerdos regionales de integración y el sistema multilateral de comercio son complementarios para el logro de un comercio más abierto, al observar que los acuerdos regionales habían permitido que grupos de países negociasen normas y compromisos que van más allá de lo que era posible multilateralmente en aquel momento; del mismo modo, algunas de esas normas —por ejemplo, en servicios y protección de la propiedad intelectual— abrieron el camino para los acuerdos de la Ronda Uruguay.¹

La integración económica tiene diferentes etapas. Dentro de estas etapas, un área de libre comercio —también denominada zona de libre comercio—² se constituye cuando dos o más países reducen a cero todos sus aranceles y restricciones cuantitativas para su comercio mutuo, a la vez que mantienen sus niveles de protección particulares con el resto del mundo. Este proceso consiste en la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias que inciden sobre el comercio entre dos o más países. Para que un acuerdo comercial sea considerado como área de libre comercio debe abarcar, por lo menos, el 80% de los bienes y servicios comercializados entre los países del área.³ Un área de libre comercio, creada a partir del acuerdo de libre comercio celebrado por dos o más países, permite que dichos países integrantes del área protejan sectores específicos contra la competencia de países no miembros del área, en el caso que así lo desearan.

¹ Se sostiene que los acuerdos regionales son un camino aceptable hacia la meta de la liberalización global y que, normalmente, promueven el comercio permitiendo a los participantes avanzar hacia la liberalización en mayor medida y celeridad de lo que sería posible a nivel multilateral. Ver OEA. *Hacia el libre comercio en las Américas*. Washington: OEA, 1995, p. 44.

² Las siguientes etapas de la integración, posteriores a la conformación de un área de libre comercio, son:

- Unión aduanera: consiste en un área de libre comercio dotada adicionalmente de un arancel externo común. Se constituye cuando un grupo de países, además de no gravar el comercio intrazonal, aplica el mismo arancel a las importaciones de fuera del área. Por ejemplo, el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), que se convirtió en unión aduanera a partir del 1 de enero de 1995.
- Mercado común: se constituye cuando además de la unión aduanera se permite el libre movimiento de los factores de producción —mano de obra y capital— entre los países miembros, lo cual generalmente da lugar a la necesidad de coordinar algunas políticas macroeconómicas —los países ajustan de común acuerdo sus tasas de interés, su tipo de cambio, sus niveles de inflación y su política fiscal— y de migración. Por ejemplo, la Unión Europea.
- Unión económica y monetaria: es la etapa más elevada de la integración. Existe cuando se establece una moneda única y una política macroeconómica unificada, lo cual implica la creación de un banco central comunitario, al cual se transfieren las funciones típicas de los bancos centrales estatales, tales como la emisión de moneda y la fijación del tipo de cambio en relación con las divisas. Esta es la etapa previa a la integración política, ya que implica la adopción de políticas comunitarias.

³ OROZCO, Javier y otros. *Globalización e integración económica mundial*. México: Centro Universitario de Ciencias Económico Administrativas – El Colegio de Jalisco, 1996, p. 15.

2. Relación comercio – medio ambiente

Cabe preguntarse por qué en la actualidad el tema ambiental se está incorporando en las negociaciones comerciales internacionales y específicamente en los acuerdos de libre comercio. La respuesta debemos buscarla en la creciente importancia que el tema ambiental está adquiriendo en los últimos tiempos, debido a diversos factores. Entre estos, podemos mencionar la mayor conciencia de los habitantes del planeta en la necesidad de conservar su espacio vital de manera sostenible, la revolución en las tecnologías para mantener el ambiente cada vez más libre de las actividades contaminantes realizadas por el hombre —por ejemplo, métodos de producción limpia en las industrias modernas, control más eficaz del manejo de los recursos sólidos, entre otros—, y los sistemas de información que permiten conocer y aprender de experiencias foráneas. El comercio internacional, asimismo, ha experimentado un desarrollo considerable con negociaciones en los ámbitos multilateral, regional y bilateral, permitiendo que los países puedan beneficiarse mutuamente del intercambio de bienes y servicios de mejor calidad.

Actualmente, el comercio internacional y el medio ambiente no pueden concebirse como dos ámbitos separados o incompatibles. Ambos son temas que se interrelacionan y requieren complementarse. Los países que buscan un desarrollo perdurable en el tiempo no pueden dejar de lado esta interrelación entre comercio y medio ambiente, no con la finalidad de establecer una jerarquía del comercio sobre el medio ambiente o viceversa, sino para lograr que ambos temas se apoyen mutuamente con el fin de lograr el desarrollo sostenible de los países.⁴

Ahora bien, ¿cuál es la relación que se percibe entre los temas ambiental y comercial? Esencialmente, la vinculación entre comercio y medio ambiente deriva de los recursos ambientales —tales como aire, agua, minerales del subsuelo, energía, bosques y peces— que proveen insumos básicos para la actividad económica, al mismo tiempo que funcionan como un contenedor de los desechos de tales actividades. La calidad de los recursos ambientales cambia debido a la actividad económica, así como las políticas comerciales pueden tener implicaciones ambientales significativas. El comercio agranda la escala de la actividad económica, un factor para el cambio ambiental. La composición de las exportaciones es variada entre los países dependiendo de sus dotaciones de recursos naturales y de su nivel de desarrollo tecnológico o industrialización, lo cual también tiene implicancias para la ubicación geográfica de

⁴ Desarrollo sostenible entendido como «Development that meets the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs». Fuente: <www.globalissues.org/tradere-lated/development>.

la contaminación. En este contexto, es importante reflexionar más en detalle sobre la relación entre comercio y medio ambiente, desde la perspectiva ambiental y desde la perspectiva comercial.

Desde la perspectiva ambiental, el mantenimiento de relaciones comerciales con otros países debe servir para generar marcos o acuerdos que permitan la generación de empleo, la transferencia de tecnología, las inversiones y la generación de los recursos necesarios para elaborar programas o proyectos ambientales de interés nacional. Es evidente que la generación de mayores flujos comerciales entre el Perú y sus socios comerciales permitirá contar con mayores puestos de trabajo relacionados directa o indirectamente al tema de las exportaciones de nuestros productos —bienes y servicios—, que sean respetuosos del medio ambiente. Asimismo, el clima de apertura comercial que ostenta el Perú es una vía importante para asegurar la transferencia de tecnología de otros países al nuestro, lo que permitirá mejorar y dinamizar los procesos productivos, multiplicando nuestra oferta exportable con valor agregado y estableciendo mejores estándares de producción limpia para el país. Sin tecnología de punta, podremos ser un país rico en recursos naturales pero estaremos rezagados a nivel mundial, pues nos limitaremos a seguir exportando más materia prima que productos elaborados, con el riesgo de continuar depredando nuestros recursos naturales y ver mermados nuestros ingresos por transacciones comerciales internacionales.

Un punto importante es la atracción de inversiones, para potenciar sectores productivos que se vienen desarrollando satisfactoriamente en el país y mantener su producción ambientalmente responsable, así como impulsar la generación de nuevas áreas de producción de bienes y servicios respetuosos del medio ambiente, que nos permitan posicionarnos de nichos de mercado en el contexto internacional. Sin estabilidad socio-económica, política y jurídica es cierto que no se atrae inversiones; y lo mismo sucede si la comunidad internacional percibe que nuestra política comercial exterior no está claramente definida y no es predecible, pues ello debilitará el interés de los inversionistas por invertir en el Perú. En este marco de la política comercial exterior se encuentra la generación de una agenda de comercio exterior ofensiva, que implica establecer claramente la estrategia de negociaciones comerciales internacionales que el país está dispuesto a enfrentar, con la consideración del tema ambiental y la defensa de nuestros recursos naturales. Estas negociaciones comerciales se traducirán en acuerdos o marcos jurídicos estables que servirán de base para que los operadores de comercio exterior peruanos desarrollen sus transacciones comerciales —importaciones – exportaciones— que generen beneficios al país, sea por el incremento de las divisas captadas por las exportaciones como por la adquisición o incorporación de bienes o servicios de otros países que impulsen nuestro desarrollo.

Desde la perspectiva comercial, la preservación del medio ambiente es importante por cuanto cada vez más las decisiones de los países respecto a su comercio exterior están tomando en cuenta las exigencias ambientales que se plantean por los mercados de destino, así como las repercusiones ambientales que pudiera ocasionar la adopción de determinada política comercial. Con relación a lo primero, es claro que cada vez más los mercados y los consumidores están exigiendo productos —bienes y servicios— que sean *ambientalmente amigables*, es decir que hayan sido producidos respetando y preservando las condiciones medio ambientales de los países. Lo segundo, que está ligado a lo primero, supone que las políticas comerciales que los países adopten deben estar coordinadas con sus políticas ambientales, para evitar que en la búsqueda de nuevos países con los cuales realizar transacciones comerciales se realice un comercio que pudiera, aunque involuntariamente, ser lesivo a los recursos naturales con los que cuenta el país.

Como puede verse, la relación comercio y medio ambiente no solo puede, sino que debe manifestarse en las distintas iniciativas que los países adopten para su inserción en el contexto internacional de manera competitiva. Pero muchas veces, a pesar de ser conscientes que esta relación es beneficiosa recíprocamente, las decisiones de los países parecen tender hacia uno de los dos extremos: en beneficio del comercio o en beneficio del medio ambiente. Desde nuestro punto de vista, establecer esa polaridad entre ambos temas ha sido una práctica del pasado y debe permanecer en el pasado. En la actualidad, los países que desean ser actores protagónicos en el contexto internacional, deben tener claro en sus agendas nacionales que el comercio y el medio ambiente son dos pilares que deben mantener una relación estrecha, beneficiándose mutuamente de los progresos en sus respectivos ámbitos pero sin pretender una preeminencia absoluta de uno sobre el otro.

Es conveniente también señalar que la relación comercio – medio ambiente, por su complejidad, presenta algunos retos, como es el aspecto jurídico. En el ámbito jurídico, medio ambiente y comercio son regulados por regímenes distintos del derecho internacional. A veces, las disposiciones de regulación ambiental, en particular aquellas contenidas en los diversos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente —los AMUMA—, tales como el Protocolo de Montréal relativo a las Sustancias que agotan la Capa de Ozono, el Protocolo de Kyoto, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestre (CITES) y la Convención de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación, podrían interactuar e incluso estar en disconformidad con las reglas y principios del sistema multilateral de comercio establecido por la OMC, así como con los acuerdos regionales o bilaterales. Es tarea pendiente buscar la forma de lograr un equilibrio entre los derechos y obligaciones contenidos en la normativa ambiental y en la normativa comercial.

El apoyo mutuo entre comercio y medio ambiente es una discusión importante actualmente en la OMC, en donde el Comité de Comercio y Medio Ambiente se encuentra abordando el mandato de Doha relativo a la celebración de negociaciones sobre la relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente —los AMUMA—, los procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMA y los comités pertinentes de la OMC y la reducción o eliminación de obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos.⁵ Asimismo, en los acuerdos de libre comercio (ALC) los países incorporan disposiciones o capítulos relativos al tema ambiental por considerar importante los efectos que sobre el medio ambiente pueden tener las políticas y normas comerciales y viceversa. De esta manera, los acuerdos de libre comercio suscritos por los Estados Unidos de América con Singapur, Chile, Centroamérica, Australia y Marruecos contienen un capítulo referido a medio ambiente, que tiene como propósito buscar el balance entre comercio y medio ambiente, instando a los países a no debilitar o reducir sus estándares ambientales con la finalidad de atraer comercio e inversiones.

El libre comercio y el medio ambiente son compatibles y deben apoyarse mutuamente, según hemos manifestado. Pero podemos preguntarnos si el libre comercio incentivará el daño al medio ambiente. La respuesta es negativa. El libre comercio no incentiva el daño al medio ambiente, por el contrario, puede ser un factor que contribuya a su mejoramiento. El libre comercio, junto con la inversión, contribuye a que la tecnología de control de la contaminación ambiental se difunda y faculta a los países en desarrollo a realizar producción de bienes y servicios ecológicos que satisfagan los mercados mundiales. Dentro de un ALC, el capítulo de medio ambiente busca que se respete y se cumpla con la legislación ambiental interna del país, además de enfatizar el tema de la cooperación ambiental que permita al país alcanzar un desarrollo sostenible. Es decir, se trata de buscar un equilibrio entre las normas comerciales y las normas ambientales. El resultado más importante del libre comercio y de la inversión es el crecimiento económico, lo cual contribuye a mejorar nuestro medio ambiente. Esto debido a que al aumentar los ingresos del país gracias al libre comercio, la demanda por una mejor calidad medioambiental y la posibilidad para pagar por ello se incrementan.

⁵ Declaración Ministerial de Doha, noviembre 2001, párrafo 31.

3. El Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos de América: el capítulo de medio ambiente

En mayo del 2004, tres países andinos —Colombia, Ecuador y Perú— iniciaron la negociación con los Estados Unidos de América para lograr un acuerdo de libre comercio. En este contexto, se negociaron dos instrumentos internacionales relacionados al medio ambiente: el Acuerdo de Promoción Comercial (APC) en su capítulo 18 sobre medio ambiente, y el Acuerdo de Cooperación Ambiental. Las negociaciones con los Estados Unidos de América comenzaron en la *III Ronda* (Lima, julio de 2004) del APC, ya que en las dos primeras rondas de negociaciones —en Cartagena y en Atlanta, respectivamente— solo se discutieron los temas que se negociarían desde un punto de vista conceptual. A partir de la tercera ronda, se inició la construcción del capítulo ambiental y del acuerdo de cooperación ambiental, de manera conjunta, para recoger de manera equilibrada los intereses y las preocupaciones de los países.

Durante aproximadamente dos años de negociación, se fueron abordando diversos temas importantes en el ámbito comercio – medio ambiente para los países andinos. El Perú negoció con sus socios andinos ambos instrumentos internacionales, pero por la dinámica misma de las negociaciones, concluyó la negociación antes que estos. El Perú estuvo consciente desde el inicio de la negociación que el tema ambiental era sensible y que su incorporación a un acuerdo comercial le otorgaba complejidades adicionales. Sin embargo, el Perú diseñó una estrategia de trabajo multisectorial para abordar la negociación de ambos instrumentos internacionales: el Ministerio de Comercio Exterior y Turismo (MINCETUR) estuvo a cargo de la negociación coordinando con la autoridad ambiental nacional —el Consejo Nacional del Ambiente (CONAM)— y con las diversas entidades del sector público y del sector privado relacionadas al tema ambiental. Antes y durante todo el proceso de la negociación ambiental, el Perú mantuvo claramente la idea de que es posible y necesario contar con una interrelación provechosa entre lo comercial y lo ambiental, requiriendo del trabajo conjunto del sector público y del sector privado para ello. Es fundamental que en este tema nuestras empresas continúen desarrollando mecanismos de gestión ambiental empresarial que busquen la coherencia entre los objetivos comerciales, socioeconómicos y ambientales del país. Por ello, la negociación del tema ambiental en el APC con los Estados Unidos de América es muy significativa para el Perú, pues demuestra nuestra voluntad y firmeza en mantener un desarrollo equilibrado del tema ambiental y comercial.

Las disposiciones del capítulo ambiental tienen como finalidad que el Perú y los Estados Unidos de América se comprometan a cumplir su propia legislación y políticas ambientales, adoptadas de manera libre y soberana. Es decir, no se pretende una imposición de normas estadounidenses ni se exige el cumplimiento de políticas

ambientales externas, más bien se señala que los dos países deben mejorar el cumplimiento de sus propias normas ambientales, procurando mejorar los niveles de protección ambiental. Cada país tiene el derecho y el deber de cumplir con sus normas nacionales ambientales, no solamente porque así lo establezca el APC sino porque es fundamental para el mantenimiento y conservación de nuestro entorno. El APC enfatiza y nos recuerda que las normas ambientales de cada país deben ser cumplidas y el país las cumple no por una imposición externa o amenaza de sanción, sino porque está convencido que es la mejor manera de aproximarse a un desarrollo sostenible.

Hemos señalado que el tema ambiental se incluye en el APC porque no resulta ser antagónico al comercio, sino más bien complementario. Cabe preguntar, ¿cómo lograr esa complementariedad entre medio ambiente y comercio? Una manera de plasmar esa complementariedad y apoyo mutuo entre ambos temas es mediante disposiciones adecuadas en los acuerdos de libre comercio. En el APC negociado con los Estados Unidos de América se busca resguardar que:

- i) Los países no incumplan sus normas ambientales mediante acciones u omisiones reiteradas, siempre que tales incumplimientos originen una afectación al comercio entre las Partes.
- ii) Los países no reduzcan o disminuyan su protección ambiental con la finalidad de atraer comercio o inversión. Esto se justifica porque no se puede permitir que lo comercial o económico se superponga a lo ambiental.
- iii) Exista el balance adecuado entre comercio y medio ambiente, entendiendo que este balance puede originar resultados beneficiosos en ambos temas para los países.

En el capítulo ambiental se encuentran las disposiciones sustantivas sobre medio ambiente que se acordó en el APC. Estas se refieren a los niveles de protección ambiental, la aplicación de la legislación ambiental, los mecanismos para la participación ciudadana, las consultas ambientales, entre otros. Como se ha señalado, el espíritu del capítulo ambiental es el cumplimiento por los Estados Unidos de América y el Perú de sus propias leyes y políticas ambientales y la búsqueda de mejorar ese cumplimiento a través de la cooperación. Podemos mencionar de manera sucinta los principales puntos acordados en el capítulo ambiental:

- **Objetivos:** se reconocen los derechos soberanos y responsabilidades de cada Parte respecto a sus recursos naturales y se establece que el capítulo ambiental busca contribuir a asegurar que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente; a promover la utilización óptima de los recursos de acuerdo con la meta del desarrollo sostenible; y a fortalecer los vínculos entre las políticas y prácticas comerciales y ambientales de las Partes, lo que puede darse a través de la cooperación.

- Niveles de protección ambiental: los fija individualmente cada país y solo existe el compromiso desde la entrada en vigor del APC de cumplir con los niveles con los que se cuenta e ir mejorando esos niveles según sus propios criterios.
- Aplicación de la legislación ambiental: solo se puede recurrir al mecanismo de solución de controversias del APC si una Parte incumple de manera reiterada, por acción u omisión, su normativa ambiental y ese incumplimiento afecta el comercio entre las Partes —esta es la única causal en el capítulo por la que se puede ir al mecanismo de solución de controversias—. También se señala que las Partes no pueden reducir sus estándares o normas ambientales con la finalidad de atraer comercio o inversión.
- Medidas para mejorar el desempeño ambiental: se reconoce que los mecanismos flexibles, voluntarios y basados en incentivos pueden contribuir al logro y mantenimiento de la protección ambiental, pudiendo incluir mecanismos que faciliten la acción voluntaria para proteger o mejorar el ambiente e incentivos, incluyendo incentivos basados en el mercado cuando sea apropiado para estimular la conservación y uso sostenible de los recursos naturales y el medio ambiente.
- Consejo de Asuntos Ambientales: es la instancia política creada por el capítulo ambiental, encargada de hacer seguimiento al cumplimiento de las disposiciones del capítulo por las Partes.
- Consultas Ambientales: es la instancia técnica creada por el capítulo ambiental, en la cual las Partes decidirán de común acuerdo la solución a una eventual controversia ambiental.
- Diversidad biológica: se reconoce la importancia de la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica —o biodiversidad— y su papel en el desarrollo de los países. Este tema es el logro más saltante del capítulo ambiental en el Acuerdo de Promoción Comercial Perú – Estados Unidos de América y marca un precedente importante en cuanto a la incorporación de este tema por los Estados Unidos de América en sus convenios internacionales. Desde el inicio de la negociación del capítulo en mayo del 2004, se diseñó la propuesta de incorporar el tema de biodiversidad y vincularlo al comercio, conocedores de nuestra realidad de país megadiverso y el enorme potencial que se tiene para aprovechar exportaciones de productos de la biodiversidad.
- Relación con acuerdos multilaterales ambientales (los AMUMA): este artículo busca preservar el cumplimiento de los AMUMA de los que el Perú es Parte, ejerciendo sus derechos y cumpliendo sus obligaciones. Además, se busca establecer la relación con las negociaciones sobre comercio y medio ambiente que se realizan en

la OMC con respecto a diversos temas, entre ellos la reducción de las barreras de acceso a mercados para los bienes y los servicios ambientales.

- *Definiciones:* en este capítulo se define *legislación ambiental* como cualquier ley o regulación de una Parte, o disposiciones de las mismas, cuyo propósito principal es la protección del medio ambiente o la prevención de un peligro para la vida o salud humana, animal o vegetal, mediante la prevención o control de fuga, descarga o emisión de contaminantes ambientales; el control de sustancias o productos químicos, materiales y desechos tóxicos o peligrosos para el medio ambiente y la difusión de información relacionada con ellos; o la protección o conservación de flora y fauna silvestres, incluyendo las especies en peligro de extinción, su hábitat y las áreas naturales bajo protección especial. Esta definición de legislación ambiental comprende solo la normativa del nivel central de gobierno para ambas Partes.

Los resultados de la negociación del capítulo ambiental con los Estados Unidos de América reflejan que el Perú no afrontó este reto con un ánimo derrotista o de resignación frente a la vasta experiencia estadounidense en la negociación de acuerdos de libre comercio y particularmente del tema ambiental en dichos acuerdos. Por el contrario, conscientes de la responsabilidad asumida, el equipo negociador del tema ambiental propuso desde el primer momento planteamientos que resultaban «de avanzada» en una negociación de este tipo. Uno de estos planteamientos fue incorporar el tema de la diversidad biológica en el capítulo ambiental, no solo en términos de protección o preservación sino como un artículo específico que vincula la diversidad biológica y el comercio, de tal forma de aprovechar lo que nos brinda la primera a través del segundo.

Pasemos a explicar brevemente el tema de la diversidad biológica⁶ y la importancia que para el Perú tiene el reconocimiento expreso de este tema en el capítulo ambiental y en el APC. El Perú, Colombia y Ecuador concentran alrededor del 25% de la diversidad biológica del planeta, lo cual nos da el carácter de países megadiversos. El Perú cuenta con una variedad de especies de flora y fauna, así como microclimas, que lo hacen uno de los países más atractivos en términos de riqueza biológica. Esta importancia del tema biodiversidad fue planteada en la negociación con los Estados Unidos de América, con la finalidad que reconozca la importancia que tiene para nuestros pueblos, así como para establecer un marco que permita aprovechar de

⁶ Por «diversidad biológica» se entiende la variabilidad de organismos vivos de cualquier fuente, incluidos, entre otras cosas, los ecosistemas terrestres y marinos y otros ecosistemas acuáticos y los complejos ecológicos de los que forman parte; comprende la diversidad dentro de cada especie, entre las especies y de los ecosistemas. Ver el Convenio sobre la Diversidad Biológica, artículo 2.

manera óptima los recursos de nuestra biodiversidad a través del comercio. La posibilidad de realizar comercio de bienes y servicios ambientales tiene un gran potencial para el Perú y los otros dos países andinos, de allí el interés en que se reconozca y promueva en el capítulo de medio ambiente del APC.

El Perú ocupa el quinto lugar en el ámbito mundial respecto al número de especies de flora, con 182 especies nativas domesticadas y variedades de papa, ajíes, maíz, granos andinos, tubérculos y raíces andinas. En cuanto a fauna, el Perú ostenta 462 especies de mamíferos, 1,815 especies de aves, 2,000 especies de peces, 4,000 especies de mariposas y 5 animales domésticos —alpaca, llama, cuy, pato criollo, cochinilla—. En cuanto a zonas de vida, contamos con 101 de las 104 existentes y la superficie de bosques comprende aproximadamente 51% del territorio nacional.

Es importante destacar los beneficios que se pueden obtener de los diversos componentes de la biodiversidad. Estos prestan una serie de servicios ambientales a la sociedad: conservación de suelos a través del ciclo de nutrientes y descomposición orgánica, control de plagas y enfermedades, polinización de plantas, mantenimiento del ciclo hidrobiológico, control de la erosión, regulación climática, absorción de carbono, entre otros.

En términos monetarios, sobre la base del valor de los diversos productos transados provenientes de actividades derivadas de la biodiversidad, oscila entre los US\$ 500 y US\$ 800 mil millones en el ámbito mundial, incluidos sectores como el alimentario, biotecnológico, agroindustrial, entre otros. Esto nos permite apreciar el gran potencial existente para los países megadiversos, como el nuestro, de aprovechar su biodiversidad a través del comercio y obtener grandes beneficios con el acceso a diversos mercados interesados en productos de la biodiversidad como son los Estados Unidos de América, la Unión Europea o el Japón.

En este contexto, el aprovechamiento sostenible de la biodiversidad a través del comercio implícitamente nos conduce a un comercio ambiental, social y económicamente sostenible. La valoración económica de la biodiversidad, entendida como la medición de los costos y beneficios económicos de acciones o proyectos que tienen efectos sobre el estado de esa biodiversidad, es una herramienta fundamental para caminar hacia un comercio sostenible.

Teniendo en cuenta la importancia y el carácter transversal del tema ambiental, en el APC también se ha regulado en otros capítulos, además del ambiental, algunas disposiciones relativas al medio ambiente. Así, encontramos disposiciones sobre medio ambiente en los capítulos de contratación pública y de inversión. En el capítulo 9 del APC: «Contratación pública», se consigna como excepciones a la aplicación del capítulo que no se impedirá a una Parte adoptar o mantener medidas medioambientales

necesarias para proteger la salud y la vida humana, animal y vegetal.⁷ En el capítulo 10 del APC: «Inversión», se establece un artículo específico sobre inversión y el medio ambiente, referido a que nada en el capítulo se interpretará en el sentido de impedir que una Parte adopte, mantenga o haga cumplir cualquier medida compatible con el capítulo, que considere apropiada para asegurar que las inversiones en su territorio se realizan teniendo en cuenta inquietudes en materia ambiental. Asimismo, se señala que, salvo circunstancias excepcionales, no constituye expropiación indirecta los actos regulatorios no discriminatorios de una Parte que son diseñados y aplicados para proteger objetivos legítimos de bienestar público como el medio ambiente.⁸

Del mismo modo, existe el «Entendimiento respecto a biodiversidad y conocimientos tradicionales» acordado en el marco del capítulo 16: «Derechos de propiedad intelectual del APC», en el que se establece que los Estados Unidos de América y el Perú reconocen la importancia de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad, así como la potencial contribución de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad al desarrollo cultural, económico y social, así como los requisitos para el patentamiento de productos vinculados a recursos genéticos o conocimientos tradicionales. También se establece que los dos países reconocen que el acceso a los recursos genéticos o conocimientos tradicionales, así como la distribución equitativa de los beneficios que se puedan derivar del uso de esos recursos o conocimientos pueden atenderse mediante contratos privados que reflejen los términos mutuamente acordados entre usuarios y proveedores.

4. Acuerdo de Cooperación Ambiental Perú – Estados Unidos de América

En el cumplimiento de la normativa ambiental, muchas veces se puede encontrar dificultades de diversa índole. Una manera de abordar este problema es que los países colaboren en el cumplimiento de los objetivos del capítulo. Así, se ha diseñado un acuerdo de cooperación ambiental (ACA) que se constituye en una estructura de soporte a las disposiciones acordadas en el capítulo, toda vez que ambos se encuentran interrelacionados: las actividades o programas de cooperación son necesarios, en muchos casos, para que los países puedan cumplir los compromisos asumidos. El ACA se empezó a negociar en mayo del 2004 en el marco de las negociaciones del acuerdo de promoción comercial con los Estados Unidos de América, concluyendo las negociaciones en octubre del 2005 y suscribiéndose el acuerdo el 24 de julio del 2006. La idea de negociar un ACA simultáneamente al acuerdo de promoción comercial era

⁷ Acuerdo de promoción comercial, capítulo 9: «Contratación pública», artículo 9.14, párrafo 2.

⁸ Acuerdo de promoción comercial, capítulo 10: «Inversión», artículo 10.11 y anexo 10-B.

reforzar los contenidos de ambos acuerdos y avanzar de manera paralela y sustancial en los dos planos: el de las normas generales —capítulo ambiental— y el de cooperación (ACA).

Cabe señalar que la experiencia norteamericana es amplia en el manejo del tema, habiendo negociado como acuerdo independiente el tema de cooperación en los acuerdos de libre comercio que ha celebrado. En nuestro caso, consideramos que el acuerdo de cooperación ambiental, si bien negociado al amparo del acuerdo de promoción comercial pero materializado en un documento independiente, resulta beneficioso para el país pues permite destacar la importancia que ambos países otorgan al tema de cooperación en lo relacionado a asuntos comerciales y ambientales.

El ACA constituye una plataforma o marco internacional que permite incrementar la cooperación ambiental bilateral entre los Estados Unidos de América y el Perú, con el fin de proteger, mejorar y preservar el medio ambiente, incluyendo la conservación y uso sostenible de los recursos naturales. Esta cooperación incluye áreas diversas de mutuo interés para los dos países, entre las cuales se puede mencionar el fortalecimiento de la gestión ambiental nacional y local, el fortalecimiento de la conservación y el uso sostenible de los recursos naturales, la transferencia y manejo adecuado de procesos y tecnologías más limpias y eficientes de producción, el fomento del desarrollo e implementación de las iniciativas nacionales sobre bienes y servicios ambientales, entre otros.

El ACA contiene disposiciones que permiten ordenar y sistematizar la cooperación que se ha venido recibiendo de los Estados Unidos de América en el tema ambiental. Entre dichas disposiciones, el ACA establece una comisión encargada de identificar los mecanismos y las fuentes para el financiamiento de las actividades de cooperación así como de priorizar las actividades de cooperación. Respecto a las posibles actividades de cooperación, como ya se mencionó, en el ACA se plantea una lista enunciativa de las áreas de cooperación ambiental.

Es importante destacar que con este acuerdo, el Perú realza la importancia y la necesidad de la cooperación bilateral en temas de comercio y medio ambiente, buscando un beneficio común para ambas Partes. Así, el ACA permite reorientar la cooperación ambiental estadounidense hacia la meta de cumplir las obligaciones contraídas en el capítulo ambiental del APC Perú – Estados Unidos. De esta forma, se cuenta con un elemento que permitirá mejorar nuestra capacidad de gestión ambiental nacional, así como desarrollar proyectos o programas nacionales que fortalezcan la relación comercio – medio ambiente —por ejemplo, proyectos de exportaciones basadas en productos de nuestra biodiversidad como el yacón, el camu camu, etcétera—.

5. Perspectivas para el Perú de negociaciones ambientales en acuerdos comerciales

La negociación del tema ambiental en acuerdos comerciales responde a la dinámica misma de las negociaciones y al interés de los socios comerciales en avanzar o no conversaciones sobre determinados asuntos específicos de mutuo interés.

En el ámbito multilateral, el mandato dado por los ministros responsables de Comercio en la Conferencia Ministerial de Doha fue ratificado en la Conferencia Ministerial de Hong Kong.⁹ Con ello, se enfatiza nuevamente la importancia que a nivel multilateral tiene la consideración de los temas comercio y medio ambiente, pero al mismo tiempo se observa que no existe un resultado concreto en este tema. Sin lugar a dudas es un tema complejo, pero lo positivo es que desde 2001 en Doha se decidió abordarlo en el foro comercial. Lo preocupante es el escaso avance que se observa en los tres temas cruciales que fueron objeto del mandato:

- La relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente —los AMUMA—.
- Los procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMA y los comités pertinentes de la OMC y los criterios para conceder la condición de observador.
- La reducción o eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos.

En cuanto al primer punto, la discusión se ha centrado alrededor de los términos *AMUMA*, *obligaciones comerciales específicas* y la noción de medidas que están «[...] establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente». En relación con los AMUMA, mientras algunos miembros consideran que hay necesidad de definir conceptos para no sobrepasar los límites del mandato, otros no lo consideran necesario. Algún énfasis ha sido puesto en seis AMUMA que contendrían obligaciones comerciales específicas, sin embargo, los Miembros no han acordado limitar la discusión a un número particular de AMUMA. Respecto al segundo punto, los procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMA y los comités de la OMC, aún no se

⁹ En la Declaración Ministerial de Hong Kong se reafirma el mandato establecido en la Declaración Ministerial de Doha, encaminado a potenciar el apoyo mutuo del comercio y el medio ambiente y se resalta la importante labor realizada en el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) en sesión extraordinaria. Asimismo, se exhorta a los miembros a que intensifiquen las negociaciones, sin prejuzgar su resultado, sobre todas las partes del párrafo 31 de la Declaración Ministerial de Doha con miras a cumplir el mandato. Declaración Ministerial de Hong Kong, párrafo 30.

han definido y falta determinar los criterios para conceder a algunas entidades la condición de observador. Finalmente, la reducción o eliminación de los obstáculos al comercio de bienes y servicios ecológicos aún no se realiza pues la discusión sobre los bienes ecológicos y los servicios ecológicos se está desarrollando en los comités respectivos de la OMC, habiéndose iniciado la discusión en el tema de los bienes ecológicos sin llegar a precisar una lista enunciativa ni los criterios para poder identificarlos.

En las discusiones, los miembros han presentado algunas sugerencias sobre los potenciales resultados de las negociaciones, tales como la necesidad de desarrollar ciertos principios y parámetros que regulen la relación OMC – AMUMA y de establecer la conformidad de ciertas clases de medidas comerciales en los AMUMA con las reglas de la OMC. Sin embargo, parece existir una sensación general en el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC de que es prematuro discutir resultados potenciales. En conclusión, a nivel multilateral la discusión está aún en términos iniciales y falta mucho camino por recorrer.

En los acuerdos de libre comercio, bilaterales o regionales, la situación no es la misma. No se tiene un mandato específico de negociaciones general como el establecido en la Declaración Ministerial de Doha, por lo que la agenda de asuntos que están cubiertos por la negociación ambiental varía de un acuerdo a otro. Como ya explicamos, en el caso del Perú, en el APC con los Estados Unidos de América se aborda el tema ambiental en dos documentos interrelacionados: el capítulo ambiental y el ACA. Los contenidos de uno y otro documento se han establecido de común acuerdo, respondiendo a los intereses de Perú y los Estados Unidos de América. En términos generales, podemos señalar que un capítulo ambiental de un acuerdo de libre comercio cuenta con artículos referidos al ámbito de aplicación, definiciones, fiscalización o cumplimiento de la legislación ambiental, participación del público o de la sociedad civil, medidas de incentivo para el cumplimiento ambiental, órgano u órganos encargados de supervisar el cumplimiento del capítulo, entre otros. En nuestro caso, en el APC hemos incorporado algunos artículos que usualmente no se encuentran en los acuerdos de libre comercio, como por ejemplo el artículo de objetivos y el artículo de diversidad biológica. Estos artículos responden a un interés específico del país, que se hace manifiesto al momento de la negociación a fin de contar con un texto expreso que lo recoja a nivel internacional.

En cuanto a los acuerdos de cooperación ambiental, suelen tener disposiciones referidas a las actividades o programas en los cuales las Partes desarrollarán la cooperación, a las fuentes de financiamiento de dichas actividades o programas, a las exoneraciones tributarias respecto a materiales o equipos proporcionados para la cooperación, al órgano u órganos encargados de velar por el cabal cumplimiento de los fines de la cooperación, entre otros. En el caso del ACA Perú – Estados Unidos, se cuenta con

disposiciones relativas al financiamiento para las actividades de cooperación y con una lista de áreas para la cooperación ambiental, establecida de manera consensuada con carácter enunciativo y no priorizada.

En este contexto, es válida la siguiente interrogante: ¿el tema comercio – medio ambiente será abordado por el Perú adecuadamente en sus negociaciones comerciales internacionales en el futuro? Es una pregunta interesante pero difícil de contestar categóricamente en estos momentos. Consideramos que debemos tener en cuenta varios elementos para poder continuar con las negociaciones sobre comercio – medio ambiente en las negociaciones comerciales internacionales que encaremos en el futuro:

1. La negociación del capítulo de medio ambiente del APC y del ACA con los Estados Unidos de América es la primera negociación a nivel de acuerdo de libre comercio que el Perú realiza y es un referente importante y necesario para las negociaciones futuras.
2. La negociación del tema ambiental en un acuerdo comercial es compleja y supone una coordinación continua y reforzada entre las autoridades ambientales y comerciales. En nuestro caso, en el Perú la negociación del APC y del ACA ha significado un refuerzo de la coordinación existente entre la autoridad ambiental (CONAM) y la autoridad comercial (MINCETUR).
3. Es necesaria la coordinación estrecha entre las entidades del sector público y del sector privado relacionadas al tema ambiental y comercial, a fin de lograr posiciones de consenso que se llevarán a la negociación.
4. Es fundamental contar con lineamientos e información relevante sobre los temas comerciales – ambientales en el contexto internacional en general y en cuanto a nuestros socios comerciales en particular.
5. Es fundamental determinar los intereses ofensivos y defensivos que en materia de la negociación ambiental en un acuerdo comercial tenemos como país. Solo teniendo claro este panorama, se podrán determinar las estrategias y posiciones a seguir en la negociación.

Indudablemente, no podemos sustraernos al hecho que la conformación organizativa ambiental en el Perú requiere de un esfuerzo conjunto para poder mejorar nuestro sistema de gestión ambiental y nuestras coordinaciones interinstitucionales. Para ello, es necesario tener claro el panorama legislativo ambiental existente y tener políticas de Estado claras y predecibles sobre los temas ambiental y comercial,¹⁰ y sobre la relación de ambos en el contexto de las negociaciones internacionales.

¹⁰ El Acuerdo Nacional con sus políticas de Estado número 19: «Desarrollo sostenible y gestión ambiental»

En nuestra opinión, la relación comercio – medio ambiente es un tema de la agenda internacional actual, al cual el Perú no debe sustraerse ni temerle. Por el contrario, lo maduro y responsable de un país megadiverso como el nuestro es asumir una actitud de plantear en sus negociaciones comerciales internacionales los temas de interés en el ámbito comercio – medio ambiente que resultan necesarios para nuestro desarrollo sostenible.

6. Reflexiones finales

Algunas ideas que hay que tomar en cuenta a modo de reflexión:

1. Consideramos que el tema ambiental y el tema comercial se interrelacionan cada vez más. La relación comercio – medio ambiente supone una relación de apoyo y de enriquecimiento mutuos, no de superposición de un tema sobre el otro.
2. Es necesario el trabajo y la coordinación interinstitucional continuos y el compromiso de las personas involucradas en los temas comercial y ambiental para lograr el desarrollo de estos en el país.
3. El APC y el ACA con los Estados Unidos de América no pueden ser un «lunar» en nuestras negociaciones comerciales internacionales en cuanto al tema de medio ambiente, sino que tienen que ser el primer paso importante que sirva de referente para futuras negociaciones comerciales con otros países.
4. Sin una agenda de desarrollo ambiental interno, ningún capítulo ambiental o acuerdo de cooperación ambiental podrá ser aprovechado eficazmente y satisfacer las necesidades del país.
5. Es necesario contar con decisión política y definición de intereses ofensivos y defensivos en la negociación comercial – ambiental que tengamos con nuestros socios comerciales.

Esperamos que estas ideas sirvan de punto de partida para analizar nuestras fortalezas y debilidades en la estructuración de un trabajo sistematizado a nivel país respecto a la relación comercio – medio ambiente, a fin de poder aprovechar los mayores beneficios que dicha relación pueda brindarnos.

y número 22: «Política de comercio exterior para la ampliación de mercados con reciprocidad», es un buen avance, pero se tiene que profundizar en su consecución y en su interrelación en la práctica.