

III. ANTECEDENTES DE LA NEGOCIACIÓN DEL TLC-RD-CAUSA

A. HISTORIA DE LA NEGOCIACIÓN

Las iniciativas para acordar un Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos iniciaron en 2001, cuando los países centroamericanos solicitaron al Presidente George W. Bush la negociación de un tratado de libre comercio. A raíz de esta propuesta, el Gobierno de los Estados Unidos notificó al Poder Legislativo su intención de iniciar negociaciones para la suscripción de un tratado de libre comercio con los cinco países de Centroamérica.

En enero de 2002, Estados Unidos anunció que exploraría la posibilidad de iniciar en el corto plazo la negociación con la región Centroamericana. En marzo de ese mismo año, los Presidentes de Centroamérica se reunieron con el Presidente de los Estados Unidos, George Bush, y se inició un período de acercamiento a través de talleres exploratorios.

En agosto de 2002, la Cámara de Representantes y el Senado de los Estados Unidos aprobaron la “Autoridad de Promoción Comercial”, -TPA- (por sus siglas en inglés) que brinda al Ejecutivo la facultad de agilizar las negociaciones comerciales. Con esta aprobación, en enero de 2003 se realizó el lanzamiento oficial de las negociaciones fijándose la fecha de finalización, estructura y cronograma del proceso de negociación.

La etapa de negociación se llevó a cabo con nueve rondas durante el año 2003, destacándose la ronda celebrada en Nicaragua en la cual se incluye el tema del Acuerdo de Cooperación Ambiental –ACA- habiendo concluido el proceso el 17 de diciembre de ese año para Guatemala, El Salvador Honduras y Nicaragua. Para Costa Rica, el plazo se extendió hasta el 25 de enero de 2004.

De enero a mayo del año 2004 los países centroamericanos y Estados Unidos llevaron a cabo la revisión legal que culminó con la suscripción del Tratado el 28 de mayo en la sede la Organización de los Estados Americanos –OEA- en Washington D.C.

El 5 de agosto de 2004, luego de negociar las condiciones de su incorporación, la República Dominicana suscribió un tratado con los países centroamericanos y los Estados Unidos. A partir de entonces se denomina Tratado de Libre Comercio República Dominicana-Centroamérica-Estados Unidos.

La negociación del tema ambiental dentro del TLC-RD-CAUSA se inició con la presentación por las partes de sus respectivas posiciones.

En el primer caso, se parte del respeto de las legislaciones nacionales, sin la existencia de ningún tipo de represalias. Se firma un acuerdo paralelo de cooperación ambiental y se establece una coordinación entre los ministerios de ambiente de los países involucrados. No se da en este acuerdo la participación de la sociedad civil más allá de lo que diga sus respectivas legislaciones nacionales.

La propuesta de los Estados Unidos parte también del respeto de la legislación nacional, pero incluye el tema ambiental como un capítulo más del acuerdo comercial, y ya no como un acuerdo paralelo, y establece que el mecanismo de solución de controversias para los temas ambientales sea el mismo que se utiliza para los temas comerciales. En esto último los Estados Unidos se alejan de lo que negociaron en el NAFTA en donde se estableció un mecanismo de solución de diferencias específico para el tema ambiental diferente del mecanismo de solución de controversias para los temas comerciales. Al igual que en el NAFTA, los Estados Unidos proponen la imposición de multas cuando alguna de las partes no cumpla con sus obligaciones.

A diferencia del NAFTA, no se establece la conformación de una estructura formal para su implementación, sino sobre la base de las instituciones que ya existen en los países.

Prevaleció la propuesta de Estados Unidos y los negociadores acordaron que el tema ambiental sea incluido como un capítulo del acuerdo comercial, además del establecimiento de un consejo a nivel de ministros que evacuará dudas y analizará peticiones de posibles conflictos. También se acordó un único mecanismo de solución de controversias tanto para los temas comerciales como ambientales.

B. ALCANCES AMBIENTALES DEL TLC-RD-CAUSA

El TLC-RD-CAUSA tiene la particularidad de ser el primer convenio comercial negociado por Centroamérica en el cual se incluyó el tema ambiental dentro del texto.

Los compromisos adquiridos en el tema ambiental en el TLC-RD-CAUSA generan preocupaciones en todos los sectores, gobierno, sector privado y organizaciones de sociedad civil. Se tiene la claridad que en estos momentos los países no cuentan con los recursos económicos ni institucionales para hacer cumplir su propia legislación ni se cuenta con un plan de gobierno que lo incluya.

La definición de legislación ambiental dentro del Tratado de Libre Comercio incluye la protección del medio ambiente y la prevención de peligro contra la vida o salud humana, animal o vegetal.

La definición de legislación ambiental no incluye ninguna referencia ni regulación vinculante cuyo propósito principal sea la administración de la recolección o explotación de los recursos naturales, o la recolección con propósitos de subsistencia o recolección indígena, de los recursos naturales (artículo 17.13 TLC-RD-CAUSA).

Identificándose como una deficiencia en la negociación al no quedar establecido dentro del articulado del capítulo.

Dentro de los aspectos positivos para la protección y mejoramiento del ambiente se puede mencionar que se incluyó un capítulo ambiental dentro del TLC-RD-CAUSA en donde se establece que la obligación de las autoridades y los distintos sectores productivos del país de darle a la temática la importancia que tiene.

El componente ambiental debe estar incluido en las agendas nacionales en temas como: recursos económicos, humanos y normativas que garanticen a través de monitoreo y fiscalización adecuada la promoción del comercio sin deteriorar el medio ambiente y por ende a expensas de la calidad de vida para la población en general.

C. RETOS AMBIENTALES DEL TLC

El compromiso de «cada Parte es garantizar que sus leyes y políticas ambientales proporcionen altos niveles de protección ambiental y que deberán esforzarse en mejorar esas leyes y políticas» que se encuentran reflejadas en el Artículo 17.1. “Niveles de protección”.

Así mismo las Partes reconocen que es inapropiado promover el comercio o la inversión mediante el debilitamiento o reducción de las protecciones contempladas en su legislación ambiental. En consecuencia cada Parte procurará no dejar sin efecto dicha legislación ambiental de manera que reduzca la protección otorgada como una forma de incentivar el comercio con otra Parte o como un incentivo para el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión en su territorio.

Centroamérica tiene por delante compromisos de comercio y ambiente. En el corto plazo es prepararse para cumplir con lo establecido en el TLC-RD-CAUSA. Un segundo reto es desarrollar políticas que le garanticen a la región, en el largo plazo, que la promoción de comercio no se va a hacer a expensas del ambiente.

Un tercer reto sería implementar políticas ambientales que protejan y fortalezcan los recursos naturales con que dispone. El cuarto sería darle un nuevo enfoque al tema de comercio y ambiente de tal manera que no solo se enfaticen los aspectos restrictivos y de costos de la temática sino también las oportunidades y beneficios que pueden derivarse de él. Un quinto reto consiste en desarrollar una estrategia en el tema que permita establecer políticas consistentes con el desarrollo sostenible que puedan presentar en los distintos foros internacionales y de esa manera garantizarse el reflejo de sus intereses en la agenda internacional.

El Tratado de Libre Comercio tiene veintidós capítulos de los cuales el capítulo 17 corresponde al tema de ambiente y un anexo de cooperación ambiental.

Las Partes reconocen que la Cooperación Ambiental entre ellas es fundamental para la protección, mejoramiento y conservación del ambiente. Como parte de esta cooperación ambiental las Partes negociaron por separado un Acuerdo de Cooperación Ambiental, que es mencionado en varias partes de este capítulo (Artículos 17.5, 17.6 y 17.7). El objetivo del Acuerdo es establecer un marco para la cooperación entre las Partes (Artículo 17.9).

El Acuerdo de Cooperación Ambiental puede implementarse a través de actividades de creación de capacidades a nivel bilateral o regional, tomando en consideración disposiciones de cooperación ambientales relevantes de los tratados de libre comercio bilaterales o regionales entre las Partes que puede incluir:

- Intercambio de delegaciones, profesionales, técnicos y especialistas del sector académico, organizaciones no gubernamentales, industria y gobierno, para fortalecer el desarrollo, implementación y análisis de las políticas y estándares ambientales.
- Organización conjunta de conferencias, seminarios, talleres, reuniones, sesiones de capacitación y programas de divulgación y educación.
- Recopilación, publicación e intercambio de información sobre políticas, leyes, normas, regulaciones e indicadores ambientales, programas ambientales nacionales y mecanismos de cumplimiento y aplicación.

D. RESOLUCIÓN DE DISPUTAS AMBIENTALES

Un aspecto positivo del TLC expresado en el Capítulo 17 es que no incluye ningún compromiso ambiental nuevo para los países Parte, sino más bien refuerza su compromiso de aplicar la legislación ambiental vigente. Se establece un mecanismo de participación ciudadana para facilitar la identificación y solución de casos de no aplicabilidad de la legislación ambiental.

Si la inaplicabilidad señalada continua vigente, no obstante la preparación y posible publicación de un expediente de hechos, se abre una gama de opciones bajo el sistema de solución de controversias que establece TLC-RD-CAUSA para asuntos ambientales en el Art. 17.10, debido a que la filosofía implícita es la de resolver los asuntos por la mediación, conciliación y buenos oficios.

De esta forma se contemplan consultas ambientales colaborativas fuera del procedimiento formal de solución de controversias que establece el Capítulo 20 de TLC-RD-CAUSA e incluso le da al Consejo de Asuntos Ambientales la potestad de

impulsar la solución de la inaplicabilidad de la legislación ambiental a través de consultas con expertos externos, de la mediación, conciliación y de los buenos oficios. Más aún, el Artículo. 17.10 Consultas Ambientales Colaborativas en el numeral 7 establece claramente que ninguna Parte podrá recurrir al procedimiento de solución de controversias del Capítulo 20, por un caso de inaplicabilidad de la legislación ambiental con impacto en el comercio, sin antes haber agotado la gama de opciones del No.10 de este mismo artículo.

Finalmente, el numeral 9 del artículo en referencia también abre la opción de que el asunto pueda ser discutido en el ámbito de otro acuerdo del que sean parte las Partes consultantes.

El Capítulo 20 de TLC-RD-CAUSA establece una serie de plazos y mecanismos que dan oportunidades múltiples para que las Partes se pongan de acuerdo sobre el caso presentado de inaplicabilidad de la legislación ambiental. Deja realmente como última instancia la posibilidad de una contribución monetaria anexo 20.17. Ajuste de la Fórmula de Inflación para las Contribuciones Monetarias, que hace referencias a multas de hasta \$15 millones de dólares americanos por demanda comprobada, exigible anualmente a la Parte que incumple reiteradamente su obligación de aplicar su legislación ambiental y que está generando un impacto en el comercio, en la economía y el país en general.