

**PROYECTO DE UNCTAD/FIELD PARA LA CREACION DE CAPACIDADES PARA EL
PERFECCIONAMIENTO DE LA FORMULACION DE POLITICAS Y DE
LA CAPACIDAD DE NEGOCIACION EN MATERIA DE
COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE**

**TALLER NACIONAL DE CAPACITACION SOBRE EL TEMA DE
SERVICIOS MEDIO AMBIENTALES EN EL ÁMBITO DE LAS
NEGOCIACIONES Y DISCUSIONES DE LA
ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO (OMC)**

INFORME

**Misión Permanente de Nicaragua en Ginebra (MPNG),
Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX)
Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC)**

Managua 23 y 24 de Junio de 2003

I. INTRODUCCIÓN

De conformidad con el Programa de Trabajo del Proyecto UNCTAD/FIELD para la Creación de Capacidades para el Perfeccionamiento de la Formulación de Políticas y de la Capacidad de negociación en materia de Comercio y Medio Ambiente, los días 23 y 24 de junio de 2003, se realizó en Managua, Nicaragua, el Taller Nacional de Capacitación sobre el tema de Servicios Medio Ambientales en el ámbito de las negociaciones y discusiones de la Organización mundial del Comercio (OMC), bajo la coordinación del Ministerio de Relaciones Exteriores (MINREX) y del Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC) de Nicaragua.

Participaron en este evento funcionarios de la UNCTAD, del Ministerio del Ambiente y Recursos Naturales (MARENA), el Ministerio de Transporte e Infraestructura (MTI), el Ministerio de Fomento, Industria y Comercio (MIFIC), el Ministerio de relaciones Exteriores (MINREX), así como con delegados de la Alcaldía de Managua, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), y de algunos Organismos No Gubernamentales.

II. OBJETIVOS GENERALES DEL TALLER

- Informar a los sectores nacionales involucrados en la prestación de los servicios y en el comercio de bienes ambientales sobre el contenido, la situación, los aspectos de clasificación en general y el alcance de las negociaciones de temas ambientales en la OMC, según el mandato de la Declaración Ministerial de Doha.
- Propiciar un debate intersectorial sobre los temas ambientales con el objeto de identificar las posiciones y perspectivas iniciales de los entes involucrados en esta temática.

OBJETIVOS ESPECIFICOS

- Identificar a los funcionarios nacionales encargados del tema de bienes y servicios ambientales y crear una red nacional que pueda ser directamente consultada para obtener insumos y recomendaciones pertinentes, al momento de definir posiciones de país de cara a las negociaciones comerciales multilaterales que se desarrollan en la OMC.
- Fomentar el interés en el tema de las clasificaciones actuales para los bienes y servicios ambientales, a fin de propiciar una discusión que aporte ideas sobre las clasificaciones de negociación más convenientes para Nicaragua y evaluar la conveniencia de llevar a cabo esta discusión en la OMC.

III. TEMAS ABORDADOS

Panorama de las Negociaciones en la OMC sobre el tema de los Bienes y Servicios Ambientales

1. En estas negociaciones se están discutiendo entre otros, los temas de bienes y servicios ambientales que están siendo negociados de conformidad con el párrafo 31 iii) de la Declaración Ministerial de Doha. Actualmente es en el Comité de Comercio y Medio Ambiente en Sesión Extraordinaria que se debate sobre el concepto de Bienes Ambientales, han sido presentadas en

este contexto por parte de la OECD y la APEC dos listas indicativas con una serie de productos que no representan interés exportador para Nicaragua.

2. Otra problemática dentro de las negociaciones es la definición de un bien ambiental sobre la base de un proceso y método de producción y sus implicancias para los países en desarrollo, ya que la mayoría de estos países no han querido incluir este tema en la OMC porque podría abrir las puertas a medidas proteccionistas en contra de sus exportaciones.

3. A la fecha no hay acuerdo en las modalidades para la reducción de aranceles o de medidas no arancelarias. Esto se refleja en el hecho de que algunos países proponen arancel cero para los bienes ambientales consolidados, mientras que otros argumentan que no hay claridad en los temas.

4. Se expuso la experiencia de Costa Rica en materia de bienes sobre la producción y exportación de bienes ambientales preferibles y la valoración del acceso a los mercados internacionales para esos productos.

5. Se explicó que el tema de los servicios ambientales, se negocia en el marco de GATS, en sus cuatro modos de prestación: comercio transfronterizo, consumo en el extranjero, presencia comercial, y movimiento de personas físicas, bajo un sistema de clasificación W/120, que incluye cuatro categorías: servicios de alcantarillado, eliminación de residuos, saneamiento y servicios similares, y una categoría de "otros" cuyo contenido es aún muy ambiguo.

6. Se expusieron las peticiones hechas a Nicaragua por la Unión Europea, Estados Unidos, y Canadá en materia de acceso a mercados y trato nacional, en los sectores de servicios de alcantarillado, servicios de eliminación de residuos, servicios relacionados con el saneamiento y similares, servicios para reducir gases de combustión y otras emisiones y mejora de la calidad del aire; servicios de protección de la naturaleza y el paisaje, tratamiento, restablecimiento del suelo y aguas contaminadas, gestión de aguas servidas, servicios de la disminución del ruido y otros servicios clasificados en la categoría de "otros".

Situación de los Bienes y Servicios Ambientales, Perspectivas del Sector Ambiental

7. La clasificación de bienes y servicios ambientales de forma general en Nicaragua se maneja desde la perspectiva del sector ambiente. En tal sentido, existen servicios ambientales a nivel ecosistémicos, tales como la oferta y calidad del agua, regulación de gases, clima, regulación de disturbios ecosistémicos y formación de suelos. Otra clasificación es en el ámbito de especie: recursos genéticos, polinización, servicios farmacéuticos, control biológico.

8. La problemática de degradación ambiental que enfrenta Nicaragua, debido al uso inapropiado de la tierra, el manejo inadecuado de los suelos y el avance de la frontera agrícola, entre otros, introduce desafíos que asociados con la problemática ambiental, exigen nuevos mecanismos y alternativas que permitan a Nicaragua un manejo sostenible de las especies, ecosistemas y recursos naturales. Esto implica reconocer la capacidad que tiene la biodiversidad y los recursos naturales de introducir bienes y servicios mediante la adecuación constante del marco legal, de políticas institucionales y de instituciones fortalecidas que permitan la valoración económica de los servicios ambientales en beneficio de la población.

9. En Nicaragua, los servicios ambientales se enfocan desde dos perspectivas: como una forma de conciliar la producción y conservación de los ecosistemas; y como una fuente de ingreso a

través de del pago servicios ambientales en beneficio de los propietarios de los territorios donde se genere el servicio.

10. El mecanismo de compra directa de servicios ambientales debería aportar un flujo neto que permita financiar instrumentos y medidas de conservación de la cobertura forestal del bosque tropical húmedo permanente en el país. El pago por servicios ambientales contribuiría al desarrollo productivo y amigable con el medio ambiente en beneficio de la población, y al desarrollo económico del país.

11. En la región existe una gran riqueza de recursos naturales ubicadas en áreas protegidas, que brindan ventajas comparativas al país. Al hablar de medio ambiente no solo no solo nos referimos a estas áreas protegidas, sino a la dotación de capital natural con que cuenta el país.

12. Se han generado como principales servicios ambientales para el mercado o con potencial de venta, la regulación de gases, fijación de carbono, oferta hídrica, la belleza escénica que es la generadora de turismo y la producción del ecosistema.

13. La venta de certificados de carbono es considerada como parte de los servicios ambientales de Nicaragua. Este es un nuevo negocio en el mercado internacional, cuyas reglas para la comercialización aun no están definidas, los costos de transacción son altos, y además existe poca capacidad local para la realización de estudios previos.

14. Con relación a las negociaciones comerciales en la OMC, se considera que debido al incipiente desarrollo de este servicio en el mercado internacional es peligroso liberalizarlo, ya que aun no se conoce mucho sobre el tema y no se han creado las capacidades locales necesarias en el país.

15. El concepto de la clasificación CPC usada en OMC es desde la óptica de garantizar un mercado de servicios a empresas que se encargan de prevenir, tratar, reparar los daños causados al ambiente, así como disminución de los procesos contaminantes en la elaboración de un producto. De manera que, desde la perspectiva de la OMC, las posibilidades de Nicaragua de prestar y comercializar este tipo de servicios quedarían excluidas ya que no se cuenta con know how ni técnica para ello.

16. Con esta clasificación, Nicaragua se convierte en consumidor de servicios que se venderían en el país. Entonces, se debe valorar si Nicaragua está en capacidad de competir con empresas extranjeras que se dediquen a brindar servicios ambientales. En todo caso se deben tomar en cuenta los intereses nacionales y apuntar al fortalecimiento y creación de mercados de ventas de servicios ambientales local que beneficie a los propietarios de los territorios generadores de los mismos y al capital humano calificado vinculado a esta actividad.

17. Los servicios ambientales no están siendo valorados de acuerdo a su importancia, puesto que existen muchas incógnitas, dudas científico-técnicas, vacíos legales e institucionales y muchas expectativas sociales sobre la conveniencia de liberalizar el mercado en este sector. En tal sentido, conscientes de las limitantes existentes en Nicaragua, se ha iniciado un proceso de consultas e investigación con el fin de obtener un estudio preliminar de esta problemática.

18. Los puntos de mayor atención sobre este tema son básicamente la legislación nacional existente en materia de suministro de servicios y la situación actual del sector, así como las consultas técnicas a los sectores involucrados en la prestación de estos servicios. Posteriormente

se pretende evaluar los antecedentes internacionales de países en desarrollo que hayan liberalizado en este sector.

19. En el caso del sector ambiental, se debe valorar la solicitud de requisitos tales como el uso de un nivel específico de insumos o servicios locales en las operaciones empresariales, o mostrar de otro modo una preferencia por los bienes o servicios nacionales; generar una afluencia de divisas como resultado de las importaciones o exportaciones de la compañía, el uso o la transferencia de ciertas tecnologías y conocimientos, el empleo de tipo o niveles específicos de personal y su capacitación y el respeto a nuestro marco jurídico. Esto se considera un elemento indicativo en lo que respecta a la adopción de posibles compromisos para conceder acceso a mercado y trato nacional a los inversionistas.

Valoraciones sobre el tema Bienes Ambientales:

20. Centroamérica podría considerar como bienes ambientalmente preferibles los productos agrícolas orgánicos, los productos provenientes del manejo forestal sostenible, y los productos de la biodiversidad. Sin embargo, introducir un tema como éste en las negociaciones podría complicar más las discusiones debido a que los bienes preferibles desde el punto de vista ambiental, están relacionados con métodos y procesos de producción amigables con el ambiente y los países en desarrollo no quieren incluir estos métodos como requisitos para tener acceso a un mercado, ya que se presta a la imposición de valores y políticas ambientales al país importador.

21. La OMC no distingue diferencia entre un producto y otro, ya que hasta el momento en los procesos de negociación no se ha determinado el tipo de bienes y servicios ambientales que se van a incorporar en la mesa de negociación.

22. La relación de bienes ambientales y las negociaciones de acceso a mercado se pueden fomentar a través de: una atención y equilibrio sistemático en las negociaciones; el fortalecimiento de la legislación nacional a fin de asegurar el equilibrio y no la degradación; la incorporación en las negociaciones comerciales del tema del medio ambiente; la protección del mercado de medidas restrictivas; acciones que eviten la degradación de los bosques y la explotación de los recursos naturales.

23. Se pretende que el tema del medio ambiente no se convierta en un mecanismo de sanción comercial a la hora de negociar bilateral o multilateralmente, por lo tanto debe existir un equilibrio entre la promoción de las exportaciones y el desarrollo económico sostenible. Existen empresas en Nicaragua que promueven la agricultura ecológica y se encargan de certificar los productos ubicados en áreas protegidas para su comercialización.

24. Respecto al desarrollo sostenible, Nicaragua realiza proyectos de inserción con el apoyo de algunos organismos internacionales tales como el PNUD y de entidades estatales (MARENA) y la Oficina de Desarrollo Limpio (ONDL) creando la estrategia nacional de desarrollo sostenible, la cual contiene las siguientes prioridades: acceso a mercado, competitividad en el territorio, base de prosperidad en el territorio (manejo sostenible de bosques, recursos forestales y recursos hídricos); enfoque de conglomerados (empresas en nichos de negocios localizados en el territorio) basado en condiciones agro ecológicas.

IV. RESULTADOS DEL TALLER

25. Se logró involucrar a todos los sectores relacionados con este tema, a fin de contar con su participación al establecer compromisos en la OMC en materia de servicios ambientales. Se obtuvo una propuesta de contactos que conformarían la red nacional de trabajo sobre consultas e intercambio de información en materia de bienes y servicios ambientales.

26. Mayor toma de conciencia entre los sectores involucrados, tanto a nivel gubernamental como no gubernamental sobre la importancia y repercusión del tema en cuestión, así como la necesidad de un mayor análisis de la problemática ambiental en general.

27. Se concluyó que Nicaragua necesita mayor apoyo y atención para desarrollar programas integrales de desarrollo y capacitación de parte de las Agencias y Organizaciones Internacionales involucradas en impulsar los temas de Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo.

28. Se logró una mayor claridad sobre el estado general de las negociaciones multilaterales comerciales en los temas ambientales, por parte de los sectores participantes.

V. VALORACIONES GENERALES

29. En Nicaragua se define como bienes ambientales aquellos productos tangibles de la naturaleza o materia prima que de forma general tienen para su elaboración un proceso menos contaminante y más ambientalmente amigable. Respecto a los servicios ambientales, éstos podrían ser considerados como funciones ecosistémicas que benefician al hombre por ejemplo, la fijación de carbono, y la generación de agua producida por los bosques.

30. Falta de claridad sobre la definición y criterios de negociaciones sobre bienes y servicios ambientales. Los recursos naturales no deben ser valorados a través de su uso directo, sino por su valor de uso indirecto, por lo tanto el valor ecosistémico es mucho más amplio, esto no es contradictorio con el concepto de bienes y servicios del sector comercio, son coincidentes ya que existe compatibilidad dentro de los dos enfoques, solo que la mayoría de bienes y servicios propuestos por el sector comercio están vinculados a la mitigación de impactos negativos o sea a la transformación y reciclaje de residuos.

31. En cuanto a los Servicios de Alcantarillado, Eliminación de Residuos y Control de Emisiones Vehiculares no se ha encontrado en la legislación nacional actual restricciones para que el inversionista nacional o extranjero suministre el servicio, previo cumplimiento de los requisitos legales. La inversión en este sector está prácticamente abierta.

32. Algunos participantes enfatizaron que la privatización del agua, incurría no únicamente en el servicio de agua como tal, sino en la producción, el sistema de distribución, tratamiento y la recolección de aguas servidas y su disposición final.

33. Dado que bajo el modo tres (Presencia Comercial) no existen restricciones, se requiere evaluar si en el país existen empresas que se dediquen a la prestación de servicios para la eliminación de residuos, determinar que tipo de restricciones enfrentan, y si pueden ser cien por ciento capital extranjero o si tienen alguna limitación. Además, es necesario establecer si Nicaragua debe orientar la participación de nuevas empresas que se dediquen a este servicio, si les conviene o no y bajo que condiciones, tomando en cuenta que los compromisos que se adquieran en la OMC no son reversibles y que Nicaragua aun no ha adquirido compromisos en el

sector ambiental, ya que es la primera vez que se le hacen peticiones, y que este es un nuevo que se está estudiando y evaluando.

34. Los productores nicaragüenses encuentran limitaciones en la exportación de sus productos debido a las exigencias ambientales, estándares sanitarios y fitosanitarios en algunos mercados, que pueden significar barreras al comercio. Esto requiere de mayor valor agregado a estos productos y mayor apoyo por parte de las entidades de Gobierno. Asimismo, los productores se enfrentan al escalonamiento arancelario aplicado en su mayoría, a los productos agrícolas, a mayor nivel de industrialización o valor agregado, mayor escalonamiento de aranceles en relación con el producto en bruto.

35. Hubo poca participación de parte de los asistentes en el periodo de preguntas, respuestas y discusión general. Esto debido fundamentalmente a la poca información y manejo existente sobre los temas ambientales a nivel de negociaciones multilaterales, así como a la diferencia de enfoques que sobre estos temas se manejan.

36. Algunos participantes expresaron temor al negociar sobre la base de clasificaciones desconocidas y poco beneficiosas para el País, así también se resalto que dada la critica situación económica que se atraviesa; lo mas importante es tener prudencia en cuanto a consolidar compromisos comerciales en esas áreas. Se subrayaron igualmente los problemas tanto legales como institucionales que Nicaragua presentaba por un lado en cuanto a la carencia de legislación adecuada para regular la prestación de algunos servicios clasificados como ambientales y por otro lado la falta de capacidad y efectividad para implementar la legislación vigente.

37. Algunos asistentes expresaron que no hay que obviar la influencia y el papel predominante que juegan las instituciones multilaterales financieras que otorgan créditos a Nicaragua, para encausar de alguna manera las posibles decisiones que sobre el tema de la liberalización de servicios ambientales se lleven a cabo en el país.

38. Es importante tener presente que en Nicaragua los sectores en general tienen por un lado la perspectiva que los servicios ambientales, son los beneficios económicos, sociales, científicos, culturales y de recreación que el hombre puede obtener de los ecosistemas; y por otro lado los bienes ambientales se entienden como los productos ambientalmente preferibles tales como los biodegradables, reciclables o aquellos que son productos de un proceso de creación amigable al ambiente y a la naturaleza, por ejemplo los bio productos o productos agrícolas orgánicos.

39.. Las negociaciones bilaterales de Nicaragua y la región allanan el camino a la liberalización del mercado de los servicios ambientales, dejando en una situación de desventaja al país. En CAFTA por ejemplo, Estados Unidos está haciendo las mismas ofertas que ha hecho en la OMC, poniendo a los países de la región en desventaja al liberalizar parte de sus mercados ambientales.

40. Actualmente no se cuenta con estadísticas y estudios que permitan identificar los bienes y servicios ambientales en donde el país tenga ventajas comparativas. Además, no existe un plan de valoración económica y no hay un inventario nacional de biodiversidad suficientemente completo.

41. Debilidad en el seguimiento y cumplimiento de los diferentes convenios internacionales. No se cuenta con la tecnología adecuada. Ausencia de regulaciones y normas técnicas

42. Existe desconocimiento e incomprensión de los directivos empresariales sobre el medio ambiente. Hay un conocimiento limitado sobre biodiversidad; la legislación y aplicación de ésta son débiles e incoherentes. Además, hay poca experiencia en el manejo de mercados.

43. Un obstáculo técnico al mercado es la certificación de los productos orgánicos, ya que dependiendo del mercado meta, así se tiene que pagar la certificación y para exportar a varios mercados, se necesita tantas certificaciones como mercados a los cuales se vaya el producto.

44. Para superar esta limitante deben existir disposiciones sobre transferencia de tecnología y construcción de capacidades.

45. Deficiencia del trabajo intersectorial conjunto para definir posiciones de negociación sobre bienes y servicios ambientales, así como el desarrollo de clasificaciones internas y criterios más beneficiosos al país

VI. RECOMENDACIONES

46. Establecer mecanismos que garanticen la satisfacción de demandas reales de servicios ambientales en concordancia con los intereses nacionales por la sostenibilidad, garantizando transparencia en la adjudicación de los mismos. Se debe integrar el análisis de los servicios ambientales al de los bienes y el resto de los servicios.

47. La liberalización de los mercados de servicios ambientales debe condicionarse al logro en la modernización, complemento y coherencia del marco jurídico pertinente que contemple la aprobación de las leyes sobre la materia mencionadas, incluyendo una ley de concesiones.

48. Establecer requisitos de desempeño que aseguren el respeto a nuestro marco normativo y políticas nacionales de fomento.

49. Es necesario impulsar acciones que promuevan el fortalecimiento de la institucionalidad reguladora y de sus mecanismos. A fin de atraer la inversión extranjera, se flexibiliza el cumplimiento de las leyes nacionales, sobre todo en el tema ambiental.

50. Se debe brindar protección temporal a los sectores nacionales que sean potencialmente competitivos en la venta de servicios ambientales.

51. Las aguas naturales y los servicios públicos no deben ser objeto de privatización. Hasta ahora en OMC no se ha discutido la privatización de los servicios de agua potable. Los servicios de alcantarillado, tratamiento y eliminación de aguas residuales pueden ser susceptibles de liberalizarse. La categoría correspondiente a las alcantarillas, en algunos casos tiende a confundirse y se toma erradamente el agua como parte de esa clasificación.

52. La agenda legislativa ambiental debería incorporar a corto plazo la discusión de la Ley de Biodiversidad antes que se apruebe el CAFTA para defender al país de la piratería. Legislar en materia de ciencia y tecnología, y biotecnología; reglamentar y normar ley 217 específicamente el Capítulo de Biodiversidad. Las negociaciones bilaterales se deben aprovechar para ganar más elementos que sirvan de insumos para elaborar la oferta de Nicaragua sobre la base de las peticiones recibidas

53. Se deben identificar los bienes y servicios ambientales que Nicaragua podría exportar y donde exista valor agregado para proponerlos como objeto de negociación, en vista que

Nicaragua tiene un déficit comercial de bienes ambientales de acuerdo a las clasificaciones indicativas existentes.

54. Se evidencio la necesidad de reforzar y coordinar mecanismos de comunicación y consulta entre los sectores relacionados con los bienes y servicios ambientales, así como la urgencia de crear una red de trabajo para consultar y obtener insumos sobre las diversas posiciones que sobre la materia puedan surgir.

55. Realizar un análisis de la oferta profesional nacional en materia ambiental y promover un seminario de capacitación tanto para economistas en materia de medio ambiente y para ambientalistas en materia de comercio, a fin de vincular las diferentes definiciones de bienes y servicios ambientales, así como de la aplicación de clasificaciones adscritas a la OMC.

56. No apresurar las negociaciones en este tema hasta que esté bien definido. En tal sentido, no debe apresurarse la presentación de ofertas, cuando se vaya a preparar la posición de servicios, hay que tener en cuenta no solo los servicios ambientales, sino también los de transporte, turísticos, financieros y hay que tener preparado el paquete debajo de la mesa de manera que con un servicio que liberalicemos obtengamos beneficios en otros sectores.