

BEATRIZ RAMACCIOTTI
FABIAN NOVAK
DANTE NEGRO
(EDITORES)

Capítulo 10

DERECHO INTERNACIONAL ECONOMICO



PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATOLICA DEL PERU
FONDO EDITORIAL 1993

Edición a cargo de: Beatriz Ramacciotti, Fabián Novak y Dante Negro
Ira. Edición: octubre de 1993

Diseño de Cubierta: TANTUM diseños

Derecho Internacional Económico

Copyright © 1993 por Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú. Av. Universitaria, cuadra 18 San Miguel, Lima, Perú. Telfs. 623990 y 622540 Anexo 220

© Instituto de Estudios Internacionales
IDEI

Serie: Congresos, Simposios y Seminarios Internacionales
Nº 1

Derechos Reservados

ISBN - 84-89309-83-3

Prohibida la reproducción de este libro por cualquier medio, total o parcialmente, sin permiso expreso de los editores.

Impreso en el Perú - Printed in Peru

LA CUMBRE DE LA TIERRA 1992: ¿IMPLICANCIAS PARA EL DERECHO INTERNACIONAL ECONOMICO? *

*Marvin Soroos***

Este es mi segundo viaje al Perú. Hace tres años pasé seis semanas fascinantes en el Perú como parte de un grupo académico organizado por la Fulbright, durante las cuales visité diferentes partes del país, inclusive algunas no muy frecuentadas por turistas extranjeros. Regresé con maravillosos recuerdos de la grandeza del paisaje andino, de los logros de las civilizaciones precolombinas, las hermosas y encantadoras melodías folklóricas tocadas con instrumentos tradicionales por músicos vestidos con sus atuendos típicos, así como el calor y la amistad de la gente peruana, a pesar de estar enfrentando serias dificultades económicas y políticas.

Cuando fuí invitado para venir a esta conferencia, me preguntaba qué podría decir un científico político especializado en política ambiental global, ante una audiencia de especialistas en Derecho Internacional Económico. Mi amable amiga y anfitriona me dijo que no debía preocuparme, ya que estaría entre amigos. Aunque esto me hace sentir bienvenido,

* Traducido del inglés por las Sras. Vilma Balmaceda Vargas y Wendy Budd Barrientos.

** Científico político. Especialista en política ambiental global. M.A. y Ph.D en Ciencia Política (Northwestern University) Profesor de Relaciones Internacionales, Medio Ambiente y Ciencia Política de la North Caroline State University (Raleigh). Actualmente se desempeña como Jefe del Departamento de Ciencia, Política y Administración Pública de la misma.

todavía me pregunto si ustedes encontrarán mi exposición interesante y relevante en este Congreso, que tiene una temática bastante específica.

He decidido exponer cuál es la respuesta internacional a la grave amenaza ambiental que la humanidad enfrenta en un momento en que a la vez, muchos países -del Norte y del Sur, del Este y el Oeste- presentan severas necesidades económicas. Este tema trasciende nuestros campos académicos. Nosotros lo ignoramos, y así sólo ahondamos nuestro propio riesgo.

Una importante reunión de los líderes del mundo, conocida como la Cumbre de la Tierra, tuvo lugar en Río de Janeiro en junio de 1992; allí participaron 118 Jefes de Estado, el mayor número que alguna vez se reuniera en un solo lugar. Muchos tópicos en las esferas tanto del medio ambiente global como del desarrollo económico, así como las relaciones entre ambos, fueron discutidas en forma tan franca, que se vislumbraron tanto las preocupaciones que la mayor parte de la humanidad tiene en común, como también los profundos desacuerdos respecto a qué es lo que se necesita hacer y quién debe aceptar la responsabilidad primaria para hacerlo.

La Cumbre de la Tierra emana de tres importantes series de eventos que han venido ocurriendo durante las últimas décadas.

El primero es la evolución de la ciencia internacional desde el hito constituido por el Año Geofísico Internacional de 1957-58, el cual expandió notablemente nuestro conocimiento acerca de la composición física básica y de los procesos del planeta. Ahora, mientras los científicos del mundo se embarcan en el Programa Internacional Geósfera-Biosfera, nos estamos percatando de los cambios fundamentales que las actividades humanas están causando en el ambiente natural. Desde mediados de la década de los ochenta, las palabras "cambio global" han venido siendo utilizadas ampliamente para referirse a aquellos impactos humanos irreversibles en el ambiente natural, tales como el debilitamiento de la Capa de Ozono, el calentamiento global, la desertificación, la destrucción de los bosques del planeta y la pérdida de innumerables especies.

El segundo acento, la Cumbre de Río, se realizó luego de una evolución sustancial de la gestión ambiental global, desde la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano que tuvo lugar en la ciudad

de Estocolmo, en 1972. La Conferencia de Estocolmo dio lugar a la creación del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y de su Sistema de Control Ambiental Global.

Otras conferencias mundiales se dirigieron a temas como población, alimentos, agua, desertificación, energía, espacio exterior, océanos y el caos ambiental de las ciudades causado por el hombre. Numerosos tratados internacionales han sido negociados sobre temas tales como la preservación del medio marino, la reducción de la contaminación transfronteriza de gases, la prohibición del tráfico de especies en peligro de extinción, la protección de la capa de ozono, la regulación del flujo internacional de sustancias tóxicas y la prohibición de la modificación ambiental como estrategia bélica.

EL PNUMA cuenta actualmente con una lista de más de 150 tratados multilaterales que, en buena parte, están dirigidos a problemas ambientales.

Tercero, mucho de la agenda y de la dinámica política de la Cumbre de la Tierra se condujeron en el marco del denominado “Diálogo Norte-Sur”, entre los representantes de las regiones desarrolladas y las menos desarrolladas del mundo desde los años sesenta. El Diálogo Norte-Sur fue especialmente intenso durante los años setenta cuando el Movimiento de países No Alineados y el Grupo de los 77 presentaron sus demandas por un Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI). A pesar del abrumador voto a favor del NOEI en la Asamblea General de la ONU, en 1974, pocas de las reformas propuestas llegaron a ser implementadas.

Durante los años ochenta, la Comisión Brundtland investigó la relación entre el deterioro ambiental y el subdesarrollo, concluyendo en su informe “Nuestro Futuro Común”, que esos dos problemas apremiantes de nuestro tiempo, no debían ser tratados separadamente, sino más bien a través de un acuerdo entre el Norte y el Sur hacia el logro de un “desarrollo sustentable”.

Sólo la historia revelará cuál será el impacto que tendrá a largo plazo. Los ambientalistas expresaron su discrepancia respecto de los documentos oficiales que fueron adoptados por los delegados a la conferencia,

en particular, respecto de la convención sobre recalentamiento global que no logra establecer un plan para reducir, o siquiera congelar, las emisiones de gases de efecto invernadero.

Los representantes del Sur vieron frustradas sus expectativas en relación al compromiso por parte de los países del Norte, respecto a la cooperación financiera y tecnológica para el proceso de desarrollo sustentable en sus países, pues su aporte sería de solo una pequeña fracción de los estimados \$100 billones anuales que se requieren.

Buena parte de la responsabilidad de dicho fracaso de la Cumbre en proponer una acción más decisiva para tratar la crisis ambiental y económica que enfrenta el mundo fue atribuida a los Estados Unidos, y al Presidente Bush en particular. Bush parecía más preocupado por su política interna (año de elecciones) y en consecuencia, interesado en no contrariar el apoyo de los conservadores, que, en gran medida, desestimaban la gravedad de la crisis ambiental y exigían que no se cediera ante la presión de los “ecologistas radicales” autores de la agenda de la Cumbre de la Tierra.

Creo que la Cumbre de la Tierra tendrá un mayor impacto en las próximas décadas, uno que tal vez será mucho mayor al de la Conferencia de Estocolmo hace 20 años. La intensidad del debate sobre los temas no es una mala señal -sino una favorable- porque demuestra que los líderes mundiales están reconociendo finalmente los inmensos compromisos involucrados en las decisiones que deberán ser tomadas. El medio ambiente dejó de ser un tema periférico en la agenda global y se ha convertido hoy en un tema central. Más aún existe una comprensión mucho más profunda de cómo los temas ambientales están vinculados a los económicos, en particular a los de pobreza y subdesarrollo tan generalizados en el Sur.

La cumbre de la Tierra adoptó varios documentos:

- 1) La Declaración de Principios de Río.
- 2) Un plan de acción de 600 páginas para el próximo siglo conocida como Agenda 21.

- 3) Un Tratado-Marco sobre Cambio Climático que será complementado más adelante con protocolos sobre la reducción de emisiones de contaminantes producidos por el uso de combustibles fósiles.
- 4) Un tratado para preservar la biodiversidad del planeta (al que se opuso el Presidente Bush), y
- 5) Una Declaración de Principios de Protección a los bosques.

Pero el legado más significativo de la Cumbre es la propuesta para la conformación de la Comisión para el Desarrollo Sustentable, que facilitará la implementación de la Agenda 21. La Comisión debe controlar el desempeño de los Estados para el cumplimiento de un comportamiento estatal “ambientalmente responsable” y debe ayudar a proveer apoyo financiero y tecnológico. La Comisión también colaborará en coordinar las numerosas agencias y programas de las Naciones Unidas que tienen actuación en gestión ambiental y desarrollo. El Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional deberán informar a la nueva Comisión sobre lo que están haciendo para tomar en cuenta la Agenda 21 en sus programas.

La Comisión también tendrá una actuación similar a la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas en lo referente a recibir informes de los grupos de observadores no gubernamentales. Así, ONGs tales como Greenpeace podrían tener una oportunidad para llamar la atención respecto de violaciones a normas sobre el medio ambiente, en la misma forma como por ejemplo, Amnistía Internacional proporciona evidencia a la Comisión de Derechos Humanos.

El impacto de la Cumbre de la Tierra sería realizado por un radical cambio en el papel de los Estados Unidos en los asuntos globales. Después de la Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos aportó, tanto su liderazgo, como también gran parte de los recursos necesarios para establecer el orden económico internacional que nosotros hemos conocido como el Sistema de Bretton Woods y un Sistema de Seguridad para el mundo occidental. En años recientes, los esfuerzos internacionales para hacer frente a los cambios globales de conservación del ambiente y las reformas económicas, han sido seriamente obstaculizados por el desinterés y la falta de apoyo de los Estados Unidos y, en alguna medida también por la falta de un consenso internacional concreto sobre las modali-

dades de acción. Creemos que otro país como los Estados Unidos tendría la dimensión económica y la potencia política que pueda brindar un liderazgo necesario para crear los nuevos órdenes ambiental y económico que son requeridos.

Todo parece indicar que la Administración Clinton se aproximará a sus responsabilidades internacionales de carácter ambiental y económico en una forma fundamentalmente distinta a la administración anterior.

Recientemente, leí el libro del Vicepresidente electo Al Gore “La Tierra en la Balanza: La Ecología y el Espíritu Humano”, ante la insistencia de mis alumnos, quienes querían conocer mi opinión respecto del libro. Estuve muy impresionado por la profundidad de pensamiento y la visión de largo alcance del autor, al presentar una cosmovisión completamente diferente a aquella que guió las administraciones de Reagan y Bush. Este libro, estimulante en términos intelectuales, estará en la bibliografía de mis cursos. Espero que sea publicado en Español, de manera que pueda ser leído en toda Latinoamérica.

En el libro, Gore nos pide reflexionar en cómo se pudo dar una coalición de los países occidentales comprometidos a apoyar la democracia y el libre mercado, manteniéndose considerablemente unidos en su resolución de prevenir una mayor expansión del comunismo, por casi 50 años. Este amplio propósito común, modeló las políticas nacionales en las esferas de seguridad, economía, comercio, ayuda externa, educación y tecnología -el último- incluso con programas espaciales. Gore sostiene que los objetivos de conservación ambiental y desarrollo sustentable deben ahora convertirse en principios rectores de un nuevo acuerdo global que confronte los diferentes, pero aún más serenos, desafíos que amenazan la seguridad de toda la humanidad.

El último capítulo del libro concibe un “Plan Marshal Global” sobre medio ambiente y desarrollo, el cual tiene cinco dimensiones: (1) Estabilizar la población del mundo, (2) La creación y desarrollo de tecnologías ambientalmente apropiadas, (3) Cambios extensivos en las “reglas de juego” de la economía por las cuales se mide el impacto ambiental de las decisiones económicas, (4) Una nueva generación de tratados internacionales, y (5) Un plan de cooperación a nivel educativo para los ciudadanos del mundo sobre el medio ambiental global.

Para cada una de estas iniciativas, Gore esboza un papel de mayor importancia para los Estados Unidos. Por ejemplo, en la esfera la tecnología, él propone una "iniciativa estratégica ambiental" en vez de una "iniciativa estratégica de defensa" o lo que ha sido popularmente conocido como la "guerra de las galaxias".

Evidentemente, no debemos asumir que el libro de Gore necesariamente se convertirá en el proyecto oficial de una nueva estrategia global por parte de los Estados Unidos. La primera prioridad anunciada por Clinton es la de tratar los problemas económicos domésticos y mejorar la competitividad económica internacional del país. Además, no es factible en el corto plazo un compromiso mayor de recursos destinados a prioridades globales, dada la orientación interna y el cansancio del pueblo americano en lo referente a la ayuda externa.

Sin embargo, es significativo que la administración entrante tendrá una aproximación intelectual de la amenaza real de los riesgos ambientales globales y de la necesidad de la cooperación Norte-Sur para enfrentarlos. Una indicación del distinto acercamiento de Clinton fue su temprano anuncio, después de ser electo, respecto a que Estados Unidos firmaría ahora el Tratado de Biodiversidad adoptado en la Cumbre de la Tierra, al cual Bush se opuso tajantemente. Con el tiempo, posiblemente habrá cambios sustanciales en la política global de Estados Unidos y un mayor compromiso hacia el multilateralismo a través de las Naciones Unidas.

Los rápidos cambios que tienen lugar en el mundo durante los últimos años proponen muchos desafíos, tanto para aquellos de nosotros que nos desenvolvemos en el mundo académico, como para los que hacen política y los profesionales. Los científicos políticos deben reconocer su fracaso en predecir el rápido quiebre del Bloque del Este, la caída del Muro de Berlín, la reunificación de Alemania y la desintegración de la alguna vez orgullosa y poderosa Unión Soviética. El capital intelectual que habíamos detalladamente desarrollado durante la era de la Guerra Fría es fundamentalmente inadecuado para explicar el nuevo orden mundial y anticipar el futuro. Pocos científicos políticos pueden comprender la magnitud de la amenaza propuesta por el "cambio ambiental global" y, mucho menos, adaptar sus teorías a las políticas nacionales e internacionales.

Como un observador desde fuera, es tal vez presuntuoso de mi parte que trate de advertirles respecto del gran impacto que la creciente preocupación sobre la crisis ambiental global tendrá para vuestro campo de Derecho Internacional Económico. En el riesgo de parecer ingenuo, permítaseme, sin embargo, presentar algunos pensamientos que las emergentes realidades ambientales tendrán para el Derecho Internacional Económico.

Primero, durante la década pasada el Banco Mundial fue duramente criticado por proveer capital para proyectos de desarrollo con aparente poca preocupación por sus consecuencias ambientales y sociales. Un caso en especial son los proyectos de carreteras en la Amazonía Brasileira que han traído gran migración de colonos y con ello, acelerada deforestación. Otro es el extensivo Proyecto de Narmada Valley (Valle de Narmada) en India Occidental, el cual incluía más de 3000 represas (incluyendo las 33 más grandes) que desplazarían 100,000 personas e inundarían grandes áreas de tierra fértil para la agricultura.

Aunque el Banco Mundial ha estado dando pasos para incorporar pautas de "condicionalidad ambiental" en sus políticas de préstamos, aún éstas no son suficientes para satisfacer las exigencias de los grupos ambientalistas políticamente influyentes. El Banco Mundial es quizás el más definido de los bancos intergubernamentales de desarrollo en esta área y sus políticas de préstamo estarán bajo una fiscalización permanente, así como los programas bilaterales de asistencia para el desarrollo.

Las políticas del Fondo Monetario Internacional están enfrentando los nuevos retos en diferentes campos. El problema de las "condicionalidades" relacionadas con los préstamos del FMI, no dejan a los países deudores otra alternativa que la de acelerar la explotación de sus recursos naturales sin tomar en cuenta las consecuencias económicas a largo plazo. Estos países necesitan un mayor flujo de recursos económicos para equilibrar sus cuentas internacionales y para pagar los intereses y el principal de sus deudas externas. Urge encontrar otras soluciones para la "crisis de la deuda". Los bonos de deuda por naturaleza son una posibilidad creativa, pero no parecen factibles de ser negociados a una escala que resuelva mucho del problema que enfrentan los países fuertemente endeudados.

Sin embargo, es en la esfera del comercio internacional donde el conflicto entre las prioridades económicas globales y las ambientales se torna, tal vez, más pronunciado. Existe ya una creciente tensión entre el libre comercio y las políticas ambientales que puede ser percibida a través de las controversias surgidas sobre la ejecución de las reglas del GATT. Las leyes ambientales nacionales son desafiadas por los importadores al considerarlas una barrera ilegal al comercio. Recientemente, México apeló exitosamente a una ley de los Estados Unidos que prohibía la importación del atún que no había sido extraído con técnicas de pesca tipo "dolphin-safe".

A largo plazo no parece fácil que el GATT tenga la capacidad de obligar a los países comprometidos ambientalmente a modificar sus normas al nivel de aquellos con normas ambientales menos estrictas. Habrá mayor presión para que las reglas del GATT respondan a la emergente preocupación ambiental. Las regulaciones a la importación ofrecerán un mecanismo potencialmente poderoso para inducir a otros países a consolidar la protección del medio ambiente, tanto dentro de sus fronteras como en espacios internacionales comunes, tales como los océanos.

Como consecuencia de la Cumbre de la Tierra se celebrarán negociaciones para limitar o reducir las emisiones de gases de efecto invernadero que contribuyen a los cambios climáticos. Cumplir con tal desafío requerirá de políticas que eleven el precio de los combustibles fósiles como incentivo para reducir el consumo. Los países estarán preocupados por determinar si las políticas nacionales, tales como impuestos al carbón, reducirán la competitividad internacional de sus productores industriales. En consecuencia, habrá interés en uniformar las políticas nacionales ambientales de manera que las reglas menos exigentes de algunos países no brinden una ventaja competitiva ilegítima a sus productores.

Es difícil calcular cómo estos cambios afectarán a los países menos desarrollados. Ciertamente, hay razones para que se preocupen por saber si las políticas de préstamos y de comercio inspiradas en la protección ambiental, obstruirán el desarrollo económico -al menos en el corto plazo- y hará que sea más difícil para ellos competir en el mercado internacional. Algunos países alentarán la inversión industrial ofreciéndose ellos mismos como "paraísos del gas de efecto invernadero", no formando par-

te de los acuerdos internacionales para la reducción de emisiones, bajo el riesgo de convertirse en blanco de las sanciones.

Finalmente, para los países del Sur, existe la ironía que los problemas primarios asociados con el “cambio global” -el debilitamiento de la capa de ozono y el cambio climático- han sido causados en su mayor parte por contaminantes de los países industrializados del Norte. Ahora que el Sur busca disfrutar muchas de las mismas ventajas y lujos del desarrollo, que son el estilo de vida del Norte, se le pide que renuncie a las estrategias intensivas en energía y contaminación que fueron usadas tan exitosamente por el Norte. El Sur tiene todo el derecho de exigir que el Norte tome un mayor compromiso financiero y tecnológico para el desarrollo de estrategias de desarrollo sustentable que sean adaptables a los países menos desarrollados.

Sin embargo, pareciera que el Sur no tiene mucha influencia sobre el Norte, hoy que la Guerra Fría ha terminado. Pero hay un punto clave de ventaja para el Sur, y es que si no se diseña e implementa un camino respecto al desarrollo sustentable para el Sur, este no tendrá otra alternativa que proseguir su desarrollo mediante formas que acelerarán el cambio ambiental global. Tan sólo un acuerdo entre el Norte y el Sur podrá efectivamente enfrentar lo que podría ser un desastre ambiental para todos.