

REUNION DE EXPERTOS EN BIENES Y SERVICIOS AMBIENTALES

PROYECTO UNCTAD

GINEBRA, 9 AL 11 DE JULIO 2003

EXPERIENCIA DE COSTA RICA

1. INTRODUCCION

Costa Rica se ha caracterizado por ser un país muy comprometido con la protección y defensa del medio ambiente y el desarrollo sostenible. En este sentido, Costa Rica ha tenido una participación muy activa en los foros internacionales en donde se discuten estos temas, particularmente en el campo de la diversidad biológica, cambio climático y preservación de los bosques, entre otros.

Igualmente, dadas las limitaciones de nuestro tamaño y el nivel de nuestra economía, por más de dos décadas Costa Rica ha procurado activamente una mayor apertura de mercados y una inserción exitosa en la economía internacional, ya que el tamaño de nuestro país no permite alcanzar altos niveles de desarrollo basado únicamente en el mercado interno. En este sentido, y con miras a lograr un mayor crecimiento económico y desarrollo del país, Costa Rica ha utilizado varios instrumentos que le permiten lograr este objetivo, incluyendo la activa participación en el sistema multilateral de comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC), la integración regional, la negociación y suscripción de tratados de libre comercio, entre otros.

Cabe recordar que no existe contradicción alguna entre la apertura comercial que impulsa Costa Rica en los foros internacionales y su vocación a la protección del medio ambiente. Todo lo contrario, Costa Rica ha defendido que ambos objetivos pueden y deben ser complementarios y, al mismo tiempo, son necesarios para alcanzar los niveles de crecimiento requeridos para procurar un verdadero desarrollo sostenible.

Desde esta perspectiva, se ha contribuido en la búsqueda del equilibrio entre el comercio y la protección ambiental, considerando que el comercio puede generar efectos positivos sobre el ambiente tales como la generación de mayores ingresos para la protección del ambiente. A su vez, el comercio puede generar más inversiones en tecnología ambiental y facilitar una especialización productiva "ambientalmente amigable", todo lo cual redundaría en un beneficio para el ambiente.

Corresponde ahora referirse a algunas de las iniciativas en bienes y servicios ambientales desarrolladas por el país, donde Costa Rica ha venido aprovechando las oportunidades existentes aplicando las reglas actuales del comercio, las cuales permiten esquemas voluntarios y dirigidos al mercado.

Se hace oportuno entonces referirse a aquellas principales experiencias desarrolladas por el país.

2. EXPERIENCIAS DE COSTA RICA EN SERVICIOS AMBIENTALES

a. Pago por servicios ambientales (PSA).

Según la Ley Forestal N° 7575 de 1996, el Pago por Servicios Ambientales (PSA) compensa al propietario de bosques que cuente con título de propiedad sobre la tierra, por mantener los ecosistemas y proveer a la sociedad servicios ambientales como mitigación de gases de efecto invernadero, protección del recurso hídrico y conservación de la biodiversidad.

El esquema de pago de servicios ambientales que utiliza Costa Rica, se fundamenta en los acuerdos de la **Convención de Río de 1992**, donde nuestro país se compromete a ratificar dichos acuerdos y los plasma en la **Ley Forestal No.7575** promulgada en abril de 1996, que tiene como punto de partida el reconocimiento de los servicios ambientales que prestan los bosques y las plantaciones forestales.

En términos generales, el concepto de pago de servicios ambientales se fundamenta en el principio que los propietarios de bosque y plantaciones forestales recibirán pagos para compensar por los beneficios que estos bosques y plantaciones brindan a la sociedad costarricense en particular y la humanidad en general.

Los servicios ambientales son los siguientes:

Mitigación de Emisiones de Gases de Efecto Invernadero

La fijación, absorción, mitigación, reducción y almacenamiento de gases con efecto de invernadero en especial del carbono acumulado en la atmósfera, evitando la acumulación excesiva de ese elemento y conduciendo a reducir el efecto de invernadero, son un servicio que favorece a la comunidad a escala nacional regional e internacional. En ese sentido, tal y como se explicará adelante, los países industrializados, pueden contribuir como socios financieros de los países en desarrollo, en la ejecución de proyectos que mitiguen el efecto de los gases de efecto de invernadero.

Protección de Agua

La conservación de los bosques tiene un alto impacto sobre la regularidad del ciclo hidrológico y la reducción de sedimentos en los embalses. La comunidad local y nacional es la más beneficiada por dicho servicio ambiental y en adelante se estarán documentando las alianzas que el FONAFIFO esta tratando de implementar para internalizar el costo de dicho servicio ambiental. La existencia de empresas estatales (AYA, ICE) que suministran servicios de agua potable y electricidad, aumenta la capacidad de trasladar el pago de las medidas de conservación a los usuarios mediante su incorporación en las respectivas tarifas.

b.Turismo.

Cada año, alrededor de un 35% de los turistas extranjeros que llega al país visita los parques nacionales. Esto trae importantes beneficios para la conservación de la biodiversidad, entre ellos el reconocimiento del valor de la riqueza biológica y la generación de ingresos para su mantenimiento y protección.

El turismo es una actividad económica multifacético que por un lado, usa los recursos naturales como factor de producción y, por otro, produce externalidades que modifican el medio ambiente. Como una medida para disminuir el impacto socio-ambiental de la

actividad turística, se está incentivando a los hoteles para que obtengan la “Certificación para la Sostenibilidad Turística (CST)” Este es un programa del Instituto Costarricense de Turismo, que evalúa la sostenibilidad de la operación en cuanto al manejo de los recursos naturales, culturales y sociales. Este programa fue aceptado en el 2001 por el Comité Especial de Turismo de la Asociación de Estados del Caribe, como programa oficial para implementarse en la región centroamericana. Todavía es un desafío la adecuación de la normativa e institucionalidad para un control efectivo del impacto ambiental del turismo y para la participación local en su desarrollo y supervisión.

c. Conclusión

- Es una realidad que las iniciativas impulsadas por el país en materia de servicios ambientales ha tenido amplia difusión internacional y se han ganado la confianza del público, de gobiernos extranjeros, entidades financieras y organismos internacionales vinculados con la conservación de los recursos naturales. No obstante aún existen retos importantes en la creación normativa que los respaldan, así como en la identificación de instrumentos fiscales que le den sostenibilidad futura al sistema. Por lo tanto aún se deben identificar las fortalezas y capacidades locales para generar internamente recursos financieros saludables y así valorar su eventual aplicación y viabilidad en el entorno latinoamericano y caribeño.
- El desarrollo de los servicios ambientales nacionales se ha logrado gracias a la colaboración de aliados y socios internacionales, al constituir una importante fuente de conocimiento técnico, así como de métodos de negociación. Esta colaboración es fundamental para definir claramente su marco general de aplicación y consolidar los esfuerzos nacionales y regionales en la materia, de tal forma que coadyuven a profundizar la acción estratégica en la temática.

d. Servicios ambientales v las negociaciones en la OMC

- Los servicios ambientales desarrollados por Costa Rica no necesariamente se incluyen dentro de los servicios relacionados con el medio ambiente en el contexto de las actuales negociaciones de la OMC.
- Los servicios ambientales que se discuten actualmente en la OMC corresponden a los servicios suministrados en Costa Rica por las autoridades públicas y por lo tanto, no se suministrarán con carácter comercial o en competencia con otros proveedores de servicios. Al respecto debe hacerse la excepción de la iniciativa privada en el manejo de desechos.
- Es probable que los servicios ambientales realizados por el país se pudieran clasificar dentro del concepto de “otros servicios”, no obstante primero se debe reunir suficiente información a nivel nacional e internacional para definir que limitaciones existen en cuanto al acceso a los mercados y al trato nacional para los distintos modos de suministro, así como las condiciones que se fijarán a los posibles compromisos de liberalización que se contraigan.
- Considerando que las iniciativas en servicios ambientales nacionales se encuentran aún en desarrollo y su sostenibilidad depende de la cooperación internacional, se considera que no es oportuna su negociación a nivel multilateral en la OMC. Se debe primero desarrollar experiencia para garantizar la sostenibilidad del sistema.

3. EXPERIENCIA DE COSTA RICA EN BIENES AMBIENTALES

a. Programas de certificación nacional e internacional.

Certificación: Sistema de certificación voluntaria en Costa Rica:

- Agricultura orgánica: Reglamento sobre Agricultura Orgánica (Decreto Ejecutivo 29782-MAG). Certifica los procesos de producción, industrialización y comercialización. Los productos son etiquetados y se enfoca el manejo sostenible sin la aplicación de fertilizantes y agroquímicos sintéticos.
- Productos forestales Forest Stewardship Council (FSC). Certifica los sistemas de manejo del bosque. Los productos forestales son etiquetados y se enfoca el manejo sostenible del bosque.
- Certificación de EKO-OK - Sustainable Agriculture Network. Certifica el proceso de producción enfocado al manejo integrado y la conservación de los ecosistemas.
- Certificación ISO 14001. Certifica el sistema de manejo ambiental de una unidad de producción y enfatiza en el cumplimiento de la ley nacional ambiental.
- Certificación SA8000 Social Accountability International (SAI). Certifica la unidad de producción y enfoca las condiciones ocupacionales.
- Certificación de comercio justo Fair Trade Labelling Organization (FLO). Certifica la unidad de producción y el sistema del comercio, con base en criterios sociales y ambientales.
- Certificación de Bandera Ecológica, extendida por el Ministerio del Ambiente y Energía. Se basa en la verificación del cumplimiento de las leyes de Costa Rica y la implantación de un sistema de gestión ambiental.
- Regulación 2092/91 de la Unión Europea. Inclusión de Costa Rica dentro de la lista de terceros países que deben ser originarios determinados productos agrarios obtenidos por el método de producción ecológica para poder ser comercializados en la Comunidad Europea.

Es evidente que en el país los procesos de certificación han apoyado la generación de prácticas innovadoras y sostenibles de manejo de bosques y producción maderera. Asimismo, experiencias de certificación internacional en otras actividades incluyen las más de 2.250 hectáreas de agricultura orgánica certificadas en 1999, otros mecanismos de certificación tecnológica y ambiental como las normas ISO 14001 y 9001, y los sellos verdes entre otros. En 1997, seis de los ocho proyectos forestales certificados en Centroamérica por el Forest Stewardship Council (FSC) se encontraban en Costa Rica, a saber: Flora y Fauna, FUNDECOR, PORTICO, Stone Forestal, American Tree Farm y Foundation TUVA.

b. Acceso a recursos biogenéticos.

El INBio sigue siendo la única institución en Costa Rica que incluye en su quehacer contratos de bioprospección. Durante el 2000 firmó 5 nuevos contratos y dio continuidad a 5 proyectos iniciados en años anteriores. Las labores de campo asociadas a la bioprospección se realizan a través del convenio INBio-SINAC y en la actualidad se limitan a las áreas silvestre protegidas de cinco áreas de conservación.

En materia de uso comercial de elementos de la biodiversidad, durante el 2000 dio inicio al programa "Apoyo al desarrollo del uso de la biodiversidad por pequeñas empresas y

organizaciones comunales INBiO-BID” que busca promover el desarrollo de iniciativas empresariales a través del aprovechamiento comercial sostenible de la biodiversidad.

En materia de bioprospección el INBio ha realizado acuerdos con empresas comerciales, estipulando un 10% de los presupuestos de investigación y un 50% de las regalías futuras serán donadas al MINAE para ser reinvertidos en conservación. El INBio percibió desde 1991 y hasta 1999, cerca de \$5 millones, provenientes exclusivamente de los acuerdos de colaboración con la industria.

c. Comercio de fauna y flora silvestre.

La legislación nacional permite el aprovechamiento de especies silvestres reproducidas en cautiverio. Durante el 2001 fueron emitidos 59 permisos de exportación de especies de fauna CITES, una cuarta parte del número emitido el año anterior. El 63% de los permisos fue para investigación científica. Además, se otorgaron 576 permisos de exportación para especies de flora incluidas en el apéndice II de CITES, poco más del doble del número emitido en el año 2000. Las especies involucradas fueron en su mayoría plantas con fines ornamentales reproducidas en vivero.

d. Bienes ambientales y las negociaciones en la OMC

- Costa Rica está clara de los beneficios económicos, sociales y ambientales que se pueden obtener a través de la producción y exportación de productos ambientalmente preferibles. Es entonces conveniente explorar el tema para detectar las oportunidades existentes.
- Para Costa Rica la experiencia en la producción orgánica ha sido muy positiva. No obstante existen problemas en su explotación voluntaria, por lo que se prefiere evitar el tema de métodos de producción y la diferencia con los productos similares.
- La no existencia de una definición no se considera como una limitante para su comercialización. Así entonces Costa Rica considera que es preferible el establecimiento de un listado de bienes ambientales que permita su comercialización. La creación de una definición podría limitar la inclusión de nuevos bienes ambientales en un futuro. Al respecto, se considera que se podría aprovechar la experiencia en otras áreas, tal como la experiencia de la OMC en otras negociaciones sectoriales, como el Acuerdo sobre Tecnología de la Información (ITA) y los procesos de adhesión.
- Se considera que el incluir en las listas bienes ambientales que utilizan más de 6 dígitos armonizados del Sistema Armonizado no genera problemas administrativos para todos los países en desarrollo.
- El negociar productos más allá de los 6 dígitos es una práctica normal en la OMC e incluso se ha considerado dentro de algunos acuerdos ambientales, tal como la Convención de Rotterdam. En caso de existir algún problema al respecto, los miembros podrían solicitar a la Organización Mundial de Aduanas que se establezcan las aperturas necesarias al nivel de 6 dígitos en la próxima versión del sistema armonizado. La utilización de "ex" para partidas específicas, mas que ser una amenaza representa la oportunidad de liberalizar los bienes considerados ambientales y, que no se liberalice mas que eso.
- Una limitante de los productores para la comercialización de bienes ambientales es la existencia de medidas no arancelarias, tales como las normas rigurosas y requisitos de certificación de los países importadores. De ahí que existan productores que sí

cumplen con los estándares exigidos para la comercialización del producto, no obstante no cuentan con el dinero para costear la certificación.

- De conformidad con la realidad costarricense el tema arancelario no necesariamente constituye un problema para la negociación de obligaciones multilaterales en materia de bienes ambientales. Y tanto para Costa Rica y el resto de Centroamérica generalmente aplican aranceles iguales a cero en muchos de los productos descritos en las listas de APEC y OECD.
- Los países en desarrollo podrían implementar metodologías o procesos para ajustar o modificar su actual producción, de acuerdo con las nuevas oportunidades que esta negociación les traería. Al respecto podría considerarse el establecer un periodo de transición para lograrlo.
- El tema de los múltiples usos de un bien sí podría representar un problema en la identificación de bienes ambientales. Sin embargo no se visualiza cuál podría ser un mecanismo para controlar los usos después de haber ingresado el producto a la frontera.

4. PROYECTO UNCTAD

En el marco del proyecto denominado “Creación de capacidad para una formulación de políticas y una mejor negociación sobre las cuestiones fundamentales del comercio y el medio ambiente” la UNCTAD ha venido ayudando a los países de Centroamérica y el Caribe en el análisis de cuestiones relacionadas con bienes y servicios ambientales y acceso a mercados, en particular promoviendo estudios nacionales al respecto.

Costa Rica ha venido participando activamente dentro del proyecto UNCTAD enfocándose al desarrollado del tema de agricultura bajo dos perspectivas:

1. Agricultura orgánica: Como resultado de la cooperación técnica brindada por la UNCTAD en este tema, en agosto del 2001 se celebró en San José un taller nacional con más de 40 participantes de diferentes organizaciones que intercambiaron puntos de vista sobre los principales problemas y prioridades para el futuro de los países en desarrollo para apoyar la producción y comercialización de productos orgánicos. La actividad fue muy exitosa y positiva tanto para los participantes como para las entidades de Gobierno competentes para desarrollar el tema.

Como resultado de esta cooperación técnica la UNCTAD ha emitido una serie de recomendaciones y conclusiones en la materia, que podrían enfocarse en posteriores investigaciones y diálogos sobre políticas con objetivos específicos, entre los que destacan los siguientes:

- Brindar asistencia a los países en desarrollo en el diseño e implementación de un adecuado apoyo gubernamental para la producción orgánica.
 - Explorar mecanismos para el reconocimiento de sistemas de garantía de los países en desarrollo.
 - Examinar diversas estrategias de mercado.
2. Actualmente, considerando que existe un interés generalizado en el sector agrícola, se trabajará en el análisis de casos, con el fin de que cada país participante identifique productos agrícolas que han presentado obstáculos en el acceso a los mercados, con el fin de identificar las estrategias nacionales que deben mejorarse para dar respuesta

a los requerimientos ambientales en los mercados internacionales; identificar medidas concretas que se podrían sugerir a la OMC dentro del contexto de las negociaciones sobre bienes ambientales y así incrementar su comercio. Siempre buscando fortalecer capacidades institucionales en los países participantes.

3. Para el desarrollo de dichos proyectos UNCTAD ha facilitado la contratación de un consultor para el desarrollo de las diferentes investigaciones, así como para realizar la coordinación necesaria entre los países centroamericanos y del Caribe que participamos del proyecto.