

Manual de Medio Ambiente y Comercio



IIDS

INSTITUTO INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Programa de las Naciones Unidas
para el Medio Ambiente
División de Tecnología, Industria y Economía
Unidad de Economía y Comercio



Manual de Medio Ambiente y Comercio

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
División de Tecnología, Industria y Economía
Unidad de Economía y Comercio
y el
Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable

IIDS

INSTITUTO INTERNACIONAL
PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE

Programa de las Naciones Unidas
para el Medio Ambiente
División de Tecnología, Industria y Economía
Unidad de Economía y Comercio



Copyright © 2001 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable
Publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable

Todos derechos reservados.

Impreso en Canadá

Las copias están disponibles del PNUMA y del IIDS. Para pedir las, sírvase comunicarse con cualquiera de los productores del manual:

United Nations Environment Programme

c/o SMI Distribution Services Ltd.

P.O. Box 119, Stevenage

Hartfordshire, England SG1 4TP

Tel.: +44 (1438) 748-111

Fax: +44 (1438) 748-844

E-mail: Anthony@smibooks.com

International Institute for Sustainable Development

161 Portage Avenue East, 6th Floor

Winnipeg, Manitoba

Canada R3B 0Y4

Tel.: +1 (204) 958-7700

Fax: +1 (204) 958-7710

E-mail: info@iisd.ca

Internet: <http://www.iisd.org>

Las copias se pueden también pedir en línea con IISD.

Ver <<http://www.iisd.org/trade/handbook>>.

National Library of Canada Cataloguing in Publication Data

Main entry under title:

Manual de medio ambiente y comercio

Translation of: Environment and trade: a handbook.

Co-published by: United Nations Environment Programme, Division of Technology, Industry and Economics.

ISBN 1-895536-33-2

1. International trade—Environmental aspects.

2. Environmental policy—Economic aspects.

I. International Institute for Sustainable Development.

II. United Nations Environment Programme. Division of Technology, Industry and Economics. Economics and Trade Unit.

HF1379.E5818 2001

382

C2001-910188-0

Este libro se ha imprimido en papel reciclado.

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es la organización máxima de coordinación ambiental dentro del sistema de las Naciones Unidas. Su misión es ofrecer orientación y promover instrumentos de cooperación que se preocupen por el medio ambiente brindando inspiración, información y capacitación para que los pueblos y las naciones del mundo mejoren su calidad de vida sin comprometer la de las futuras generaciones.

La Oficina de Economía y Comercio (OEC) del PNUMA es una de las dependencias de la Unidad de Tecnología, Economía y Comercio (UTEC). Su misión es aumentar la capacidad de los países, especialmente de los países en vías de desarrollo o con economías en transición, para integrar las consideraciones ambientales en sus planes de desarrollo y en sus políticas macroeconómicas y comerciales. El programa de trabajo de la Oficina tiene tres componentes principales: economía, comercio y servicios financieros. El componente de comercio internacional se concentra en aumentar el conocimiento que los países tienen de los vínculos entre el comercio internacional y el medio ambiente, así como su capacidad de elaborar políticas que favorezcan tanto al comercio como al medio ambiente; y en introducir consideraciones técnicas en el debate sobre el medio ambiente mediante un proceso de consulta transparente y de base amplia.

Para más información, sírvase comunicarse con:

Hussein Abaza

Director, Unidad de Economía y Comercio

División de Tecnología, Industria y Economía

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente

11-13, chemin des Anémones

CH-1219 Chatelaine/Geneva

Tel.: +41 (22) 917 82 98; 917 81 79

Fax: +41 (22) 917 80 76

E-mail: hussein.abaza@unep.ch

Internet: <http://www.unep.ch/etu>

Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable (IIDS)

El Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable es una entidad independiente sin fines de lucro, con sede en Winnipeg, Canadá. Su misión es impulsar la innovación, capacitando a las sociedades para vivir cuidando los recursos. Establecido por los gobiernos de Canadá y de Manitoba, recibe apoyo financiero de ambos gobiernos y de otros gobiernos nacionales, organismos de la ONU, fundaciones, así como del sector privado. El trabajo del IIDS en comercio y desarrollo sustentable trata de encontrar áreas de sinergia en las que comercio, medio ambiente y desarrollo puedan beneficiarse mutuamente, y ayudar a los responsables de la formulación de políticas a explotar estas posibilidades. Se concentra en dos temas principales: la reforma de las normas y las instituciones de comercio, y el fortalecimiento institucional de los países en desarrollo para atender las cuestiones de comercio y desarrollo sustentable. Desde 1991 el IIDS ha trabajado en la ampliación de los términos en que se plantean los debates sobre comercio y medio ambiente a fin de que incorporen las preocupaciones y los objetivos de los países en vías de desarrollo y evolucionen en debates sobre comercio y desarrollo sustentable. Con esta intención, en 1994 el IIDS reunió a un grupo de representantes eminentes del comercio, el medio ambiente y el desarrollo para elaborar un marco para el tratamiento de estas cuestiones de manera integrada, marco denominado “Principios de Winnipeg para el comercio y el desarrollo sustentable”. Estos principios todavía hoy siguen sirviendo como punto de partida para los trabajos del Instituto.

Para más información, sírvase comunicarse con:

Mark Halle
Director, Comercio e Inversión
Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable
161 Portage Avenue East, 6th Floor
Winnipeg, Manitoba, Canadá R3B 0Y4
Tel.: +1 (204) 958-7700
Fax: +1 (204) 958-7710
Casilla electrónica: mhalle@iisd.ca
Internet: <http://www.iisd.org/trade>

“La necesidad de asegurarse de que las políticas del comercio y el medio ambiente se apoyen mutuamente es hoy más apremiante que nunca. Sin embargo, la integración efectiva de estas políticas sólo será posible mediante un diálogo constructivo basado en una conciencia y entendimiento de las complejas interrelaciones entre el comercio y nuestro medio ambiente mucho más grandes de los que hoy poseemos”.

*Dr. Klaus Töpfer,
Director Ejecutivo, PNUMA*

Prefacio

El crecimiento y la liberalización del comercio internacional están transformando nuestra manera de vivir y de trabajar en todo el mundo. Con un volumen anual de 6 billones de dólares, los flujos comerciales y las normas que los rigen constituyen una fuerza enorme de cambios económicos, ambientales y sociales. El comercio internacional se está convirtiendo en un motor de desarrollo económico cada vez más importante pues durante los últimos 15 años se ha expandido a un ritmo casi dos veces mayor que la actividad económica global. Cada día son más los países en vías de desarrollo que ven en el comercio y la inversión un aspecto central de sus estrategias de desarrollo, y también en todos los países desarrollados las consideraciones comerciales son cada vez más importantes en la concepción de las políticas económicas

Este Manual ha sido preparado con el propósito de subrayar la relación entre el comercio y el medio ambiente. El objetivo de base es promover una mayor comprensión de estas interrelaciones a fin ayudar a los gobiernos a construir métodos prácticos para la integración de estas políticas. Es posible, aunque desde luego no de forma automática, que las políticas en materia de comercio y de medio ambiente se apoyen mutuamente el logro de sus objetivos. A fin de potenciar al máximo las ventajas que el comercio puede aportar para un mayor bienestar humano y a un desarrollo económico más duradero, es necesario que estas políticas estén estrechamente integradas.

El Manual está dirigido principalmente a quienes poseen conocimientos sobre el comercio, el medio ambiente o el desarrollo, pero que no son expertos los tres cuando confluyen. Es también un instrumento de referencia práctica para los responsables de la formulación de políticas y los especialistas en ejercicio. Sin embargo, no está destinado exclusivamente a los que formulan políticas gubernamentales; la prensa y la ciudadanía también pueden encontrarlo útil. Está redactado con claridad y un mínimo de términos especializados a fin de facilitar su comprensión en todos los ámbitos de la sociedad civil.

Este Manual debería ayudarnos a comprender cómo el comercio puede incidir, para bien o para mal, en el medio ambiente, y cómo la problemática ambiental puede introducirse en el sistema comercial para promover o frustrar el desarrollo, tanto en países ricos como en pobres. Es esencial velar por que el potencial del comercio para el crecimiento y desarrollo conduzca, de hecho, al desarrollo ambientalmente sustentable. Así, una mayor conciencia y entendimiento de estas interrelaciones serán los cimientos sobre los cuales se construyan políticas y flujos comerciales ambientalmente sustentables.

El Manual también se puede consultar en versión de Internet que se actualiza regularmente: <http://www.unep.ch/etu> y <http://www.iisd.org/trade/handbook>. Ahí, los interesados podrán encontrar enlaces a otros artículos y estudios que analizan más a fondo los temas cubiertos en la versión impresa. La versión en Internet también tendrá otros apartados, como un compendio de controversias en materia de comercio y medio ambiente, y enlaces a otros sitios de interés.

Agradecimientos

Este Manual es el producto del esfuerzo de muchas manos. La inspiración y la fuerza motriz provienen de la Unidad de Economía y Comercio de la División de Tecnología, Industria y Comercio y Economía del PNUMA y del equipo que trabaja en cuestiones de comercio y desarrollo sustentable del IIDS. Jacqueline Aloisi de Lardere, Hussein Abaza, Charles Arden-Clarke, Eugenia Núñez, Sophie Forster y Mariko Hara coordinaron el proyecto por parte del PNUMA, y el director del proyecto fue Aaron Cosbey, del IIDS. Se recibieron colaboraciones de Aaron Cosbey, Mark Halle, Howard Mann, Konrad von Moltke, Marie-Claire Segger, Jason Switzer, Sarah Richardson, Tom Rotherham y Tina Winqvist. Joe Petrik fue el responsable de la redacción y Rae Fenwick y Don Berg se encargaron del diseño y la diagramación. Pat Gallimore y Valentina Kaltchev prestaron apoyo administrativo.

Nuestro agradecimiento va dirigido también a varios expertos y generosos revisores. Entre ellos Richard Blackhurst, Duncan Brack, Terry Collins, Veena Jha y Matthew Stilwell, quienes leyeron las dos versiones preliminares del documento y aportaron comentarios a las mismas en su calidad de miembros del grupo asesor del proyecto. También merecen ser nuestro reconocimiento Christian Friis Bach, Richard Ballhorn, Mike Beale, Steve Charnovitz, Kilian Delbrück, Michael J. Finger, Margaret Flaherty, Bill Glanville, Shahrukh Rafi Khan, Ricardo Meléndez-Ortiz, Mark Ritchie, Ye Ruqiu, Risa Schwartz, Sabrina Shaw, Trần van Thinh y Scott Vaughan, quienes revisaron varias versiones del documento en su calidad de integrantes del grupo de revisión de pares. Si bien su ayuda en la preparación de este libro ha sido inapreciable, ni ellos ni las organizaciones que representan deben ser considerados responsables del producto final.

Índice

Prefacio	vii
Agradecimientos	ix
Siglas	xiii
1. Introducción	1
1.1 Tendencias globales	1
1.2 Vínculos entre medio ambiente y comercio	2
1.3 Diferencias en las perspectivas	3
2. Gestión ambiental internacional	7
2.1 Orígenes	7
2.2 Principios	8
2.3 Gestión nacional del medio ambiente	10
2.4 Acuerdos multilaterales sobre medio ambiente	12
2.4.1 Estructura	12
2.4.2 Los principales AMUMA	14
2.4.3 Instrumentación y solución de controversias	17
2.4.4 Medidas comerciales en los AMUMA	17
3. Información básica sobre la OMC	23
3.1 La estructura de la Organización Mundial del Comercio	23
3.1.1 El Comité de Comercio y Medio Ambiente	26
3.2 Funciones de la OMC	28
3.3 Los principios básicos	28
3.4 Los acuerdos clave, con especial consideración de aquellos relacionados con el medio ambiente	29
3.4.1 El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, 1994	30
3.4.2 El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio	34
3.4.3 El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	34
3.5 Otros acuerdos	35
3.6 Acuerdos comerciales regionales	35
3.7 Solución de diferencias	35

4.	Vínculos físicos y económicos	39
4.1	Efectos de los productos	39
4.2	Efectos de escala	41
4.3	Efectos estructurales	43
5.	Vínculos legales y políticos	47
5.1	Normas ambientales y procesos y métodos de producción	47
5.2	Normas ambientales y competitividad	51
5.3	Normas ambientales, ciencia y precaución	52
5.4	Etiquetado ecológico y programas de certificación de sistemas de ordenación ambiental	53
5.4.1	Ecoetiquetas	54
5.4.2	Certificación de sistemas de ordenación ambiental (SOA)	55
5.4.3	Ecoetiquetas, certificación de los SOA y comercio internacional	55
5.5	Subvenciones	57
5.6	Agricultura	59
5.7	Derechos de propiedad intelectual	62
5.7.1	El ADPIC y el Convenio sobre Diversidad Biológica	64
5.7.2	El ADPIC y la agricultura	65
5.8	Inversiones	67
5.9	Contratación pública	69
5.10	Los AMUMA y la OMC	70
6.	Cuestiones institucionales	77
6.1	La apertura en la formulación de políticas comerciales	77
6.2	Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales	79
7.	Aspectos ambientales de los acuerdos ambientales regionales	83
7.1	El Tratado de Libre Comercio de América del Norte	83
7.1.1	Inversión: Capítulo 11	83
7.1.2	Normas: Capítulos 7 y 9	84
7.1.3	Acuerdos ambientales internacionales: Artículo 104	85
7.2	La Unión Europea	85
7.3	Mercosur	87
8.	Conclusión	91
	Índice temático	93

Siglas

ACV	Análisis del ciclo vital
ADPIC	Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (Acuerdo sobre)
AAI	Acuerdo Ambiental Internacional
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios
AMI	Acuerdo Multilateral sobre Inversión
AMSF	Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (Acuerdo sobre)
AMUMA	Acuerdo Multilateral sobre Medio Ambiente
ASC	Arreglo para la solución de controversias
CCD	Comité de Comercio y Desarrollo
CCMA	Comité de Comercio y Medio Ambiente
CDB	Convenio sobre Diversidad Biológica
CCA	Comisión para la Cooperación Ambiental
CFC	Clorofluorocarbonos
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMCC	Convenio Marco sobre Cambio Climático
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo
COP	Contaminantes Orgánicos Persistentes (Convenio sobre)
CP	Conferencia de las Partes
FAO	Organización de las Naciones Unidas para Alimentación y la Agricultura
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
I y D	Investigación y Desarrollo
IED	Inversión extranjera directa
ISO	Organización Internacional de Normalización
Mercosur	Mercado Común del Sur (Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay)

MIC	Medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio
MN	Medidas de normalización
MSC	Mecanismo de solución de controversias
NMF	Nación más favorecida
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos
OMC	Organización Mundial del Comercio
OGM	Organismo genéticamente modificado
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONG	Organización no gubernamental
OSC	Órgano de solución de controversias
OTC	Obstáculos Técnicos al Comercio (Acuerdo sobre)
BPC	Bifenil policlorado
PIB	Producto Interno Bruto
PIC	Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo relativo al comercio de sustancias químicas peligrosas
PMP	Proceso y método de producción
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PVP	Protección de la variedad de las plantas
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Canadá, Estados Unidos, México)
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UPOV	Convenio Internacional sobre la Protección de Variedades Nuevas de Plantas

— 1 — Introducción

1.1 Tendencias globales

NUESTRO MUNDO HA CONOCIDO CAMBIOS FUNDAMENTALES Y DE GRAN AMPLITUD durante los últimos 50 años. Las economías nacionales se integran cada vez más en una estructura económica global en la que todos los elementos necesarios para producir un bien o un servicio final—insumos, diseño, montaje, administración, comercialización, ahorros destinados a inversión—pueden obtenerse en cualquier parte del mundo gracias a un sistema cimentado por poderosas tecnologías de comunicación e información. La tendencia a la globalización está impulsada en parte por estas nuevas tecnologías, y en parte por la reducción de las barreras al comercio internacional y a los flujos de inversión. El resultado ha sido un aumento constante de la importancia del comercio internacional en la economía mundial: en los últimos 50 años la economía mundial se ha quintuplicado, mientras que el factor de multiplicación del comercio mundial ha sido de 14.

Otra importante tendencia es la creciente inequidad, pues la distribución de los beneficios del crecimiento ha sido desigual. Aunque el ingreso promedio anual *per cápita* en el mundo rebasa hoy los 5.000 dólares US, 1.300 millones de personas sobreviven todavía con ingresos inferiores a un dólar por día. Las tres personas más ricas del mundo tienen una fortuna combinada que es mayor al producto bruto interno de los 48 países menos desarrollados. Y la creciente desigualdad entre naciones y dentro de sus fronteras no da señales de disminuir.

En los últimos 50 años el mundo ha sido testigo también de un enorme cambio en el medio ambiente. Las emisiones globales de dióxido de carbono se han cuadruplicado, y el continuo aumento de las emisiones de nitrógeno provenientes de automóviles y fertilizantes está transformando nuestros océanos y lagos en lugares desprovistos de vida. La cuarta parte de las poblaciones de peces del mundo están agotadas y otro 44 por ciento es objeto de prácticas pesqueras que las ponen al borde de su resistencia biológica. De continuar esta tendencia, en treinta años dos tercios del mundo vivirá con “estrés por falta de agua” (menos de 1.000 litros de agua anuales por persona). Cada día mueren 25.000 personas

debido a enfermedades causadas por mala gestión de las aguas. La cuarta parte de las especies de mamíferos del mundo está seriamente amenazada de extinción. Este daño al medio ambiente ha sido provocado, al menos en parte, por nuestro crecimiento numérico: la población mundial ha aumentado dos veces y media desde 1950 hasta rebasar la cifra de 6.000 millones en 1999.

Los organismos que se encargan de atender estos problemas también han evolucionado. Tan sólo en los últimos 15 años han entrado en vigor 11 importantes acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, en los que se trata de cuestiones como el agotamiento del ozono, el transporte de desechos peligrosos, y las especies migratorias. Y a escala regional o bilateral se han adoptado aproximadamente otros mil acuerdos. El conjunto de todos ellos constituye un corpus de derecho ambiental de gran envergadura y complejidad. A escala nacional, las entidades reguladoras han pasado de las soluciones indiferenciadas, basadas en el principio de “mando y control”, a un conjunto variado de instrumentos entre los cuales hay incentivos de mercado como las multas y los impuestos a la contaminación. En cuanto a algunos problemas el resultado ha sido una mejora del medio ambiente, pero con respecto a muchos otros las tendencias siguen siendo muy pesimistas.

1.2 Vínculos entre medio ambiente y comercio

Estas tendencias no son aisladas sino que en el fondo están relacionadas. La mayor parte del daño al medio ambiente se debe al aumento global de la actividad económica. El comercio internacional constituye una porción cada vez mayor de esa actividad creciente, con lo que se convierte en un motor del cambio en el medio ambiente cada vez más importante. A medida que avanza la globalización de la economía y que la naturaleza global de muchos de los problemas ambientales se hace más evidente, la fricción entre los sistemas jurídicos multilaterales que rigen ambos aspectos se hace inevitable.

Este libro tiene como objetivo iluminar la zona de interacción de estas amplias tendencias—los vínculos físicos, legales e institucionales entre el comercio internacional y el medio ambiente. Mientras, hay dos verdades fundamentales que deberían hacerse evidentes:

- Los vínculos entre comercio internacional y medio ambiente son múltiples, complejos e importantes.
- La liberalización del comercio no es, de suyo, necesariamente buena ni mala para el medio ambiente. Sus efectos en el medio ambiente dependen, de hecho, del grado en que se logre hacer que los objetivos en materia de medio ambiente y de comercio internacional sean complementarios y se apoyen mutuamente. Una solución positiva requiere el apoyo de las políticas económicas y ambientales apropiadas.

El comercio internacional y el medio ambiente están relacionados en el nivel más elemental porque toda actividad económica se basa en el medio ambiente. Es la fuente de todos los insumos básicos (metales y minerales, bosques y peces), así como de la energía necesaria para procesarlos. El medio ambiente recibe también los desechos producidos por la actividad económica. Por su parte, el comercio internacional se ve afectado por las preocupaciones en materia de medio ambiente, pues los exportadores deben responder a las presiones de un mercado que exige productos más “verdes”. Estos vínculos físicos y económicos se analizan en el capítulo 4.

En otro nivel, el medio ambiente y el comercio internacional están regidos por dos ramas distintas del derecho internacional: el derecho comercial, representado en estructuras tales como la Organización Mundial de Comercio y los tratados regionales de comercio internacional; y el derecho ambiental, expresado en los distintos acuerdos ambientales multilaterales y regionales, y en la normatividad nacional o sub-nacional. La interacción entre estos dos sistemas de derecho es inevitable. El derecho ambiental internacional define cada vez más el modo cómo los países deben estructurar sus actividades económicas (las partes del Convenio Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se han comprometido, por ejemplo, a reestructurar sus economías a fin de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero), y el derecho comercial internacional, por su parte, define cada vez más cómo los países deben establecer sus leyes y políticas internas en áreas como la de derechos de propiedad intelectual, política de inversiones y protección del medio ambiente. Estos vínculos jurídicos se analizan en el capítulo 5.

Finalmente, la relación entre comercio internacional y medio ambiente plantea un sinnúmero de preguntas. ¿Qué instituciones podrían ayudar a que las políticas en materia de comercio internacional y medio ambiente se apoyen mutuamente? ¿Dónde y cómo se deberían resolver las controversias? ¿Se deberían someter los acuerdos y las políticas de comercio internacional a evaluación de impacto ambiental? ¿Qué papel debería desempeñar la ciudadanía? Estas preguntas se analizan en el capítulo 6.

Antes de examinar los vínculos entre comercio y medio ambiente, presentaremos una panorámica general de la estructura, objetivos y principios del sistema internacional de gestión del medio ambiente en el capítulo 2, y del sistema multilateral de reglas del comercio internacional en el capítulo 3.

1.3 Diferencias en las perspectivas

Los que participan en los debates sobre comercio internacional y medio ambiente provienen de muchos ámbitos diferentes. Sus distintas ópticas y presupuestos de partida, así como sus diferentes lenguajes técnicos, pueden ser un obstáculo importante para un diálogo y soluciones efectivas.

Las perspectivas a partir de las cuales se abordan las cuestiones son tres, a saber: la del comercio, la del medio ambiente y la del desarrollo. Desde luego no se excluyen entre sí, y son muchas las personas entendidas en las tres. Lo que se presenta a continuación son versiones estereotipadas de cada una de dichas perspectivas, pero que sirven para ilustrar el desafío que significa querer definir políticas que apoyen simultáneamente los objetivos del comercio, el medio ambiente y el desarrollo.

La perspectiva del comercio

- El comercio engendra la riqueza que podría usarse para fomentar el bienestar humano.
- Pero la mayoría de los gobiernos nacionales responden de manera demasiado directa a los intereses de las industrias nacionales y tratarán de preservar los mercados internos para estas industrias, manteniendo a raya a los competidores extranjeros.
- Al hacerlo, los gobiernos perjudican a sus ciudadanos: las empresas nacionales se tornan ineficaces, los consumidores pagan precios más altos, y se excluye a empresas extranjeras más eficientes.
- La mejor protección es un vigoroso sistema de normas contra este comportamiento, como las normas de la OMC, a las que todos los países deben ceñirse.
- Aún después firmar dichos acuerdos, los países no dejan de buscar evasivas. La prohibición o la restricción de bienes sobre por motivos ambientales puede ser una de estas evasivas.
- El comercio puede, de hecho, ser positivo para el medio ambiente, pues engendra riqueza que puede utilizarse para mejorar el medio ambiente, y el aumento de eficiencia que se logra por el comercio puede conducir a un uso reducido de recursos y a una menor producción de desechos.

La perspectiva ambiental

- El statu quo amenaza seriamente a los ecosistemas del planeta.
- Pero la mayoría de los gobiernos nacionales responden de manera demasiado directa a los intereses de las industrias nacionales y tratan de protegerlas contra las “onerosas” exigencias ambientales.
- Al hacerlo, los gobiernos perjudican a sus ciudadanos: las empresas nacionales hacen ganancias, pero es la ciudadanía la que las subvenciona pues debe pagar el precio de la degradación ambiental.

- Una manera de evitar estos problemas es establecer un vigoroso sistema de normas que enuncien claramente cómo debe protegerse el medio ambiente a escala nacional e internacional.
- Aún después de que estas normas hayan sido aprobadas, los gobiernos y la industria tratarán de evadirlas. Las reglas de comercio que prohíben ciertos tipos de reglamentos ambientales pueden ser una forma de lograrlo.
- El comercio significa una mayor producción de bienes, lo cual trae aparejado en muchos casos un mayor daño al medio ambiente. La riqueza generada por el comercio internacional no conducirá necesariamente a mejoras del medio ambiente.

La perspectiva del desarrollo

- Más de la quinta parte de los habitantes del mundo vive en la pobreza absoluta, la mayoría de ellos en países en vías de desarrollo, y la brecha entre los países ricos y los países pobres se abre cada vez más. Los países desarrollados deben dar la mayor prioridad a la reducción de esa pobreza y a la disminución de esa brecha.
- La apertura al comercio y a las inversiones puede ser una clave para lograrlo, mediante el aumento de las exportaciones, pero la relación entre apertura y crecimiento económico no es automática.
- Pero los países ricos protegen a sus industrias con subsidios, reglas especiales de comercio y sistemas arancelarios que perjudican a los exportadores de los países en vías de desarrollo.
- La mejor solución es un conjunto de normas multilaterales vigorosas contra tal comportamiento; pero las normas actuales de la OMC están influenciadas muy profundamente por las potencias comerciales y la liberalización favorece selectivamente a los sectores que interesan a los países desarrollados.
- Con el tiempo, estos comportamientos serán proscritos por las reglas del comercio internacional, y los países ricos buscarán nuevas maneras de excluir de sus mercados a la competencia extranjera. La prohibición o la restricción de bienes por motivos ambientales puede ser una de tales maneras.
- La exigencia de que los países pobres se ajusten a las normas ambientales de los países ricos es injusta, especialmente si no va acompañada de asistencia técnica o financiera. Las prioridades son diferentes, así por ejemplo, el agua limpia es de importancia capital en muchos países pobres. Por otra parte, los países ricos fueron los primeros en causar la mayor parte del daño al medio ambiente.

Bibliografía

Tendencias globales

United Nations Development Programme. *Human development report*, 1998. Nueva York: UNDP. <<http://www.undp.org/hdro/98.htm>>.

United Nations Environment Programme. *GEO-2000*. Londres: Earthscan Publications Ltd., 1999. <<http://www.unep.org/geo2000/>>.

Vínculos entre medio ambiente y comercio

Nordstrom, Hakan y Scott Vaughan. *Trade and environment* (special studies #4). Ginebra: WTO, 1999.

OECD. *The environmental effects of trade*. París: OECD, 1994.

Diferencias en las perspectivas

Gonzales, Aimée y David Stone. *Towards sustainable trade: For people and the environment*. Gland: WWF International, 1999. <<http://www.panda.org/resources/publications/sustainability/wto-papers/build.html>>.

International Institute for Sustainable Development. *Trade and sustainable development principles*. Winnipeg: IISD, 1994. <<http://www.iisd.org/trade/princip2.htm>>.

-2-

Gestión ambiental internacional

2.1 Orígenes

EL SISTEMA MODERNO DE GESTIÓN INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE se originó la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en 1972 en Estocolmo. Varios acuerdos internacionales sobre el medio ambiente, en particular algunos sobre contaminación marina, son más antiguos que la Conferencia de Estocolmo, pero esta primera gran reunión ambiental detonó un desencadenamiento de actividades a escala nacional e internacional ya que los países y las demás organizaciones internacionales empezaron a reaccionar ante los nuevos desafíos impuestos por la gestión ambiental en todos los niveles. La Conferencia de Estocolmo, al enlazar el proceso oficial con el proceso informal, paralelo, de las ONG, abrió al camino a nuevas formas de participación ciudadana en las conferencias de las Naciones Unidas.

La Conferencia de Estocolmo condujo al establecimiento del Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, cuya sede está en Nairobi, Kenia. El PNUMA debía actuar como catalizador de las iniciativas sobre medio ambiente dentro del sistema de las Naciones Unidas, pero sus medios eran limitados en comparación con la magnitud de la tarea. No obstante, con los años, el PNUMA ha logrado establecer un número importante de acuerdos internacionales y actualmente es responsable de la administración de siete convenios importantes y de numerosos acuerdos regionales. También ha cumplido la función de conciencia ecológica del sistema de las Naciones Unidas.

Pronto se hizo evidente que la perspectiva de la Conferencia de Estocolmo, centrada en el medio ambiente pero sin prestar la atención debida al desarrollo, no era suficiente para promover a largo plazo la agenda internacional sobre medio ambiente. En 1985 las Naciones Unidas establecieron la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que produjo su informe, *Nuestro Futuro Común*, en 1987. Este informe formuló por primera vez de manera sistemática el concepto de desarrollo sustentable (ver Cuadro 2-1). Las

Naciones Unidas tomaron este criterio como base para una revisión profunda de todas las actividades internacionales en materia de medio ambiente, tarea cumplida en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, que tuvo lugar en 1992 en Río de Janeiro, Brasil. La CNUMAD concibió un programa ambicioso de desarrollo sustentable que quedó expresado en el documento final de la Conferencia, conocido como el Programa 21. La Conferencia de Río ayudó a establecer la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible y reafirmó la importancia de las funciones del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, ampliando de esa manera la base institucional para el medio ambiente y el desarrollo sustentable dentro del sistema de las Naciones Unidas. La CNUMAD fue el punto de apoyo que permitió a los estados concluir el Convenio Marco sobre Cambio Climático y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, luego de breves pero muy intensas negociaciones. La CNUMAD fue innovadora en cuanto a nuevas formas de participación ciudadana en los procesos intergubernamentales.

Cuadro 2-1: El desarrollo sustentable según Brundtland

El desarrollo sustentable va más allá de la simple preocupación por el medio ambiente. Su objetivo es mejorar la situación del ser humano, pero trata de lograrlo de una manera sustentable desde el punto de vista ambiental. Según el informe de la “Comisión Brundtland”, *Nuestro Futuro Común*, desarrollo sustentable es:

Desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones de satisfacer las suyas. Su noción comporta dos conceptos clave:

- El concepto de ‘necesidades’, en especial las necesidades esenciales de los pobres del mundo, que merecen máxima prioridad; y
- La idea de que el estado de la tecnología y la organización social impone límites a la capacidad que el medio ambiente tiene de satisfacer las necesidades actuales y futuras.

Fuente: World Commission on Environment and Development. Our common future. [Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Nuestro Futuro Común]. Oxford, Oxford University Press, 1987.

2.2 Principios

La estructura de los regímenes internacionales del medio ambiente debe reflejar la estructura del problema del que se ocupan. Un régimen que proteja

la diversidad biológica debe usar ciertos instrumentos y apelar a determinados públicos y establecer arreglos internacionales diferentes de los de un régimen cuya finalidad sea proteger los océanos de la contaminación del petróleo, o del que se ocupe del comercio internacional de especies en peligro de extinción. No obstante, la mayoría de los regímenes en materia de medio ambiente han terminado por aceptar varios principios fundamentales e instrumentarlos por medio de sus instituciones. Muchos de estos principios fueron expresados en la Declaración de Río sobre Medio Ambiente y Desarrollo, otro de los frutos de la CNUMAD de 1992. A continuación exponemos seis principios clave:

Prevención. Resulta por lo general caro, difícil o imposible reparar el daño al medio ambiente una vez causado; por eso es mejor evitarlo antes de que se produzca. Esta verdad aparentemente palmaria tiene implicaciones prácticas significativas, pues requiere que se tomen iniciativas antes de que haya ningún daño; es decir, requiere una actuación basada en la *posibilidad* del daño.

Precaución. Calcular la posibilidad del daño es difícil porque nuestro conocimiento de los procesos ecológicos y ambientales suele ser, cuando más, rudimentario, y se basa en investigaciones científicas que no cesan de evolucionar. Por desgracia, la ciencia no siempre brinda una orientación clara sobre los cálculos que serían necesarios, de tal manera que a menudo nos encontramos formulando políticas en una situación de incertidumbre. Tal como está formulado en la Declaración de Río, el principio de precaución establece que la falta de evidencia científica concluyente no justifica la inacción, especialmente cuando las consecuencias de la inacción podrían ser devastadoras o cuando los costos de la acción son insignificantes.

Subsidiariedad. Las relaciones entre los individuos y las consecuencias globales de sus acciones representan enormes dificultades para la organización de la gestión ambiental. Esto significa, concretamente, que las reglas establecidas en un nivel, por ejemplo, en regímenes internacionales, deben adaptarse a las condiciones propias de ambientes regionales o locales muy distintos. El principio de subsidiariedad establece que la adopción de decisiones y la responsabilidad de las mismas recaigan sobre el nivel más bajo de gobierno u organización política que pueda actuar efectivamente.

Responsabilidad común pero diferenciada. Muchos regímenes ambientales requieren la participación de muchos países, tanto ricos como pobres. Sin embargo, no todos los países son igualmente responsables por los daños causados al medio ambiente en el pasado, y no todos los países tienen los mismos recursos a su disposición. Así, pues, aunque todas las partes de los regímenes ambientales reconocen tener una responsabilidad común del medio ambiente, también se esfuerzan por deslindar responsabilidades en el tratamiento de los problemas ambientales.

Apertura. La apertura tiene dos elementos: transparencia y participación de la ciudadanía en el establecimiento de políticas. Ambos son necesarios para una buena gestión del medio ambiente porque su protección requiere literalmente la participación de innumerables personas en muchos lugares. La mayoría de los regímenes ambientales son muy abiertos, y recurren a las organizaciones ambientales, medios de comunicación y a Internet para comunicarse con la ciudadanía. Muchos permiten a las organizaciones no gubernamentales participar en las discusiones y negociaciones sobre sus disposiciones.

Principio del que contamina paga. Este principio fue propuesto por primera vez por la OCDE en 1972. En esa época significaba sencillamente que el que contaminase debía costear todas las medidas necesarias para cumplir las normativas y criterios en materia de medio ambiente. No se concederían subsidios para ayudar en este proceso. Desde entonces ha evolucionado hasta transformarse en un principio más amplio de internalización de los costos—el que contamina debe costear todo el daño que sus actividades hayan causado al medio ambiente. Por supuesto que gran parte de este costo será transferido a los consumidores en el precio de los correspondientes productos, pero a su vez eso desalienta el consumo de bienes cuya producción es causa de mucha contaminación.

2.3 Gestión nacional del medio ambiente

A escala nacional estos principios se ponen en práctica de distintas maneras, entre ellas:

- Medidas de conservación de las especies y del hábitat
- Impuestos y cuotas para la protección del medio ambiente
- Acuerdos voluntarios negociados
- Sistemas de pago y reembolso de depósitos, o de devolución
- Restricciones sobre ciertos bienes y prácticas

La mayoría de estas medidas tienen como fundamento las normas ambientales, que son de gran importancia para la relación entre medio ambiente y comercio internacional—sobre todo las que se imponen a los bienes que son objeto de comercio. Hay muchos tipos de normas ambientales a los que debe responder un producto desde la etapa de extracción de la materia prima hasta su manufactura, transporte, comercialización, venta, uso y eliminación. Los normas pueden clasificarse en cinco rubros:

Normas de calidad ambiental, que procuran describir el estado del medio ambiente. Las normas de calidad ambiental pueden referirse a la concentración de ciertas sustancias en el aire, agua o suelo. Puede tratarse de “cargas críticas”,

es decir, del nivel de deposición de contaminantes por debajo del cual ciertos elementos del medio ambiente no sufren daño. O pueden ser normas de población, que exigen la protección de ciertas especies amenazadas o en peligro de extinción.

Normas de emisión, que determinan la cantidad de ciertas sustancias que una instalación industrial puede emitir. Las normas de emisión tienen un efecto significativo sobre los procesos de producción a los cuales se aplican, pues evitar la producción de contaminantes es generalmente mejor que tratar de captarlos al final del proceso de producción, cuando se ha generado un flujo de desechos que a su vez debe ser gestionado.

Normas de producto, que especifican las características que se consideran necesarias para evitar que el uso o la eliminación de productos cause daño al medio ambiente. Por ejemplo, se ha prohibido el plomo en las pinturas de uso doméstico porque es posible que este metal pesado tóxico llegue finalmente al medio ambiente y plantee riesgos, y se ha prohibido el uso de clorofluorocarbonos en aerosoles porque destruyen la capa de ozono de la estratosfera. Las normas de producto se aplican frecuentemente para proteger la salud humana.

Normas de elaboración y producción, que especifican cómo deben manufacturarse los productos y qué tipo de consecuencias pueden tener para el medio ambiente. Las normas que se basan en métodos de elaboración y producción tienen a escala del comercio internacional una importancia de la que carecen completamente a nivel nacional. Cuando se aplican a bienes que son objeto de comercio internacional, equivalen a dar al país regulador la capacidad de establecer normas para las actividades económicas del país productor.

Normas de ejecución, que disponen ciertas medidas, como la evaluación ambiental, con el fin de mejorar la gestión del medio ambiente. Se pueden combinar todas estas mediciones y normas cuando se analiza el efecto completo de un solo producto—para lo cual hay que considerar todos los efectos que la producción, uso y eliminación de un producto tienen en el medio ambiente, combinándolos en un único análisis de ciclo vital. Se puede aplicar un ACV para señalar las formas de reducir los efectos en el medio ambiente, o para comparar efectos con los de productos “similares”—por ejemplo, pañales de tela y pañales desechables, o diferentes tipos de envases para bebidas. Los ACV, por definición, toman en cuenta muchas categorías de impactos sobre el medio ambiente—por ejemplo, el uso de agua y energía, o la descarga de distintas sustancias contaminantes. El problema, cuando se comparan productos, radica en determinar cómo sumar los distintos tipos de impactos—y decidir cómo ponderarlos—para calcular la medida global del impacto sobre el medio ambiente.

El efecto de conjunto de todas estas normas es que obligan a productores, comerciantes y consumidores a tener en cuenta el impacto ambiental de las decisiones que toman; en otras palabras, todos ellos deben comenzar a incorporar en sus cálculos los costos ambientales externos. Por supuesto que se puede lograr el mismo objetivo utilizando instrumentos de mercado, tales como impuestos, cuotas, permisos de comercialización o subsidios. La ventaja de tales instrumentos es que por lo común son económicamente más eficientes. La desventaja es que, como normas, requieren la expresión precisa de sus objetivos en materia de medio ambiente, así como una vigilancia continua para verificar que obtengan los resultados esperados. Es importante reconocer, sin embargo, que todas estas medidas, tanto las reglamentarias como las de mercado, producen un cambio económico estructural ya que se favorecen las actividades beneficiosas para el medio ambiente y se desalientan las que son perjudiciales.

Este gran número y variedad de normas, que se suelen aplicar en combinación más que aisladas, crean una extensa estructura de gestión en la que todas las normas se complementan mutuamente, y si las hay, son pocas las que por sí solas tienen alguna eficacia. Todas ellas tienen repercusiones económicas y pueden causar problemas al sistema de comercio internacional, que hasta ahora no ha conocido sino normas de producto.

2.4 Acuerdos multilaterales sobre medio ambiente

2.4.1 Estructura

Durante los últimos 20 años se ha concluido un extraordinario número de acuerdos internacionales sobre el medio ambiente. Sabemos de más de 200 acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente—que en este libro se definen como aquellos que implican a más de dos países. Algunos de ellos son tratados globales, abiertos a todos los países. Desconocemos el número de tratados bilaterales, pero consideramos que deben ser más de mil. El resultado de estos acuerdos ha sido una estructura internacional para la gestión ambiental que no fue premeditada y que refleja la extraordinaria diversidad de cuestiones e intereses en juego. Muy pocos AMUMA reglamentan de hecho el comercio internacional o contienen disposiciones comerciales. De los 20 que lo hacen, un número aún menor tiene significado notable para el binomio comercio-medio ambiente. Siete de los más importantes se analizan en mayor detalle a continuación.

Cuadro 2-2: Los más importantes AMUMA con disposiciones comerciales

- Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES)—1975
- Protocolo de Montreal relativo a las Substancias que Agotan la Capa de Ozono—1987
- Convenio de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación—1992
- Convenio sobre la Diversidad Biológica—1993
- Convenio marco sobre cambio climático (CMCC)—1994
- Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo relativo al comercio internacional de sustancias químicas y plaguicidas peligrosos (PIC)—1998
- Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad—2000

(Las fechas indican la entrada en vigor de los acuerdos, salvo en el caso del PIC y del Protocolo de Cartagena, que todavía no han entrado en vigor. En estos casos se indica la fecha en que se concluyeron las negociaciones.)

Es cada vez más frecuente el uso del término “regímenes” para referirse al complejo de instituciones y organizaciones que se está estableciendo en torno a los acuerdos internacionales sobre medio ambiente. Con él se quiere expresar el hecho de que implican a muchos interesados y actores, y que ya no se limitan a reflejar la dinámica de poder entre estados soberanos. Las normas que rigen a estos regímenes varían de uno a otro, pues reflejan las disposiciones del acuerdo correspondiente. Pero todas ellas se inspiran en el derecho internacional consuetudinario y en una gama de prácticas y principios que han logrado amplia aceptación.

La estructura internacional de la gestión ambiental es extremadamente dinámica. Los distintos regímenes se ocupan de una amplia gama de cuestiones que van desde las sustancias tóxicas hasta la protección de los elefantes, desde la contaminación atmosférica hasta la diversidad biológica. Deben responder asimismo a los cambios en la información científica sobre el medio ambiente, a las nuevas ópticas del significado de dicha información, así como a la información que se recibe constantemente de los éxitos y fracasos de las medidas adoptadas en apoyo de sus objetivos.

2.4.2 Los principales AMUMA

Este Manual define como AMUMA todo acuerdo establecido entre más de dos Partes—es decir, se considera multilateral todo acuerdo más grande que un acuerdo bilateral. El término ha adquirido un significado ligeramente diferente en la comunidad del comercio internacional, para la cual “multilateral” significa “global”. A continuación se presentan los AMUMA que son particularmente importantes para los regímenes de comercio.

Convención internacional sobre el comercio de especies amenazadas de fauna y flora silvestres. La CITES, el más antiguo de los AMUMA clave, fue elaborado en 1973 y entró en vigor dos años después. Tiene como objetivo controlar el comercio de especies amenazadas y de sus partes, así como el de los productos fabricados a partir de tales especies. En sus tres anexos se enumeran las especies que la Conferencia de las Partes (debidamente asesorada por expertos) señaló como especies amenazadas en distinto grado. Establece distintos controles de comercio internacional, que van desde la prohibición hasta un sistema de licencias parciales. La CITES se caracteriza desde hace tiempo por una participación sorprendentemente activa de organizaciones no gubernamentales—sobre todo de organizaciones científicas y protectoras—en sus deliberaciones (146 partes).

Convenio de Viena sobre las sustancias que agotan la capa estratosférica de ozono, con el Protocolo de Montreal. El Protocolo de Montreal establece un régimen de control para varias clases de sustancias químicas industriales cuyo efecto nocivo sobre la capa de ozono de la estratosfera es conocido. Como resultado se ha prohibido la producción y uso de varios de ellos, y otros se han limitado estrictamente. Ha instrumentado con éxito el principio de precaución, tomando iniciativas antes de disponer de evidencia científica clara, así como el principio de responsabilidad común pero diferenciada, estableciendo un fondo para ayudar a los países en vías de desarrollo durante el período de transición en que deben dejar de depender de las sustancias bajo control. El principal instrumento para aplicar sus disposiciones—además de la presión continua de la ciudadanía—es el control del comercio de sustancias que agotan el ozono y de productos que contienen sustancias controladas. Contemplaba la posibilidad de imponer controles al comercio de productos fabricados con sustancias controladas (pero que ya no las contienen), pero las partes no han estimado necesario ponerlos en práctica. (Convenio de Viena: 173 partes; Protocolo de Montreal: 172 partes)

Convenio de Basilea sobre el control de movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación. El Convenio de Basilea surgió de la preocupación expresada por países en vías de desarrollo, especialmente en África, por que temían transformarse en el vertedero de desechos peligrosos que ya no se podían eliminar en el mundo desarrollado. Los países en vías de

desarrollo y las organizaciones no gubernamentales han seguido desempeñando un papel importante en el desarrollo de este régimen. El Convenio de Basilea se ha caracterizado por las polémicas acerca de la estrategia más adecuada para controlar el movimiento de desechos peligrosos (prohibiciones regionales, por una parte, y consentimiento fundamentado previo, por la otra) y por la dificultad técnica de establecer distinciones no ambiguas entre desechos y materiales para reciclado. Las partes han adoptado enmiendas que prohíben la exportación de desechos peligrosos provenientes principalmente de países de la OCDE a países que no son miembros de dicha organización (131 partes, 3 firmantes, no ratificado)

Convenio sobre Diversidad Biológica. Este convenio, que se presentó para firma durante la Conferencia de Río, tiene como objetivo conservar la diversidad biológica, el uso sustentable de sus componentes y la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos. No ha sido fácil hacer operativo este convenio. El concepto mismo de “diversidad biológica” es una noción construida por los investigadores en los últimos veinte años para ayudarnos a comprender mejor el medio ambiente natural. La protección de una noción científica no es un ejercicio tan sencillo y directo como la protección de algo tangible, como puede ser una especie o un hábitat específico. Los posibles conflictos entre este convenio y el ADPIC de la OMC se analizan en la sección 5.7.1. (135 partes, 12 firmantes, no ratificado)

Convenio marco sobre el cambio climático. El CMCC, aprobado en la Conferencia de Río de 1992, batalla por resolver la más compleja de las cuestiones sobre el medio ambiente y la que más consecuencias económicas puede tener. Como las emisiones de gases de efecto invernadero raramente pueden ser reducidas por tecnologías de etapa final (“end-of-pipe”), la principal estrategia del CMCC debe ser cambiar el patrón de las inversiones futuras, orientándolas hacia actividades que emitan menos gases de efecto invernadero. En diciembre de 1997 se aprobó el Protocolo de Kyoto. En él se establecen dos clases de países, los que se han comprometido a reducir los gases de efecto invernadero y los que no lo han hecho, así como varias instituciones que rigen las relaciones entre ellos. Aunque ni el CMCC ni el Protocolo de Kyoto contienen medidas en materia de comercio, es muy probable que las partes, para dar cumplimiento a las obligaciones contraídas en Kyoto, adopten políticas y medidas restrictivas del comercio (180 partes).

Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de consentimiento fundamentado previo (PIC) relativo al comercio de sustancias químicas peligrosas y plaguicidas. Muchos bienes prohibidos o muy restringidos en el ámbito nacional son comercializados a nivel internacional. Durante muchos años hubo una controversia sobre los procedimientos que habría que adoptar para velar por que las autoridades competentes del país importador estuvieran

oportunamente informadas. Además, un grupo de trabajo del GATT consagró varios años de negociación a este tema, sin lograr resultados aceptables por la mayoría. El PNUMA (responsable de las medidas de gestión de las sustancias potencialmente tóxicas) y la FAO (que se ocupa del uso de plaguicidas) tenían gran interés en establecer un sistema unificado de notificación. Este sistema debía ofrecer suficientes garantías de que la información se proporcionaría rápidamente, pero también de que llegaría a las autoridades competentes cuando fuera necesaria. Y debía ser un sistema que permitiera a los países en vías de desarrollo detener la importación de ciertas sustancias si lo estimaban conveniente. Este objetivo ha sido atendido por el Convenio de Rotterdam. (62 signatarios)

Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad. Se trata de un Protocolo adicional al CBD y trata del intercambio comercial de la mayoría de las formas de organismos vivos genéticamente modificados, así como de los riesgos que tales organismos podrían presentar para la diversidad biológica. Establece un sistema de acuerdo fundamentado previo para los organismos vivos modificados destinados a ser introducidos en el medio ambiente (como micro-organismos y semillas), y un sistema menos complejo para vigilar aquellos que se destinan al consumo como alimento humano, forraje o para procesamiento. Establece un procedimiento por el que los países deciden si quieren restringir la importación de organismos vivos genéticamente modificados, procedimiento que especifica, por ejemplo, qué tipo de evaluación de riesgos debe realizarse. Al autorizar que tales decisiones se tomen aun cuando se desconozcan los riesgos, el Protocolo de Cartagena instrumenta el principio de precaución tal vez de una manera más clara que ningún otro acuerdo internacional hasta la fecha. Presentado para firma en mayo de 2000, entrará en vigor cuando sea ratificado por 50 países.

Regímenes incipiente. Existen varios otros regímenes internacionales sobre el medio ambiente que todavía se están negociando o que probablemente se basarán en acuerdos menos formales entre las partes interesadas. El Convenio sobre contaminantes orgánicos persistentes se está negociando desde hace varios años y se espera su conclusión para fines de 2000. Al igual que el Protocolo de Montreal, el convenio sobre COP establecerá un régimen internacional para el control y, en muchos casos, la prohibición de ciertos contaminantes que persisten en el medio ambiente y que se pueden acumular en la cadena alimenticia, o de los que se sospecha que perturban las hormonas—sustancias químicas conocidas como perturbadores endocrinos. El *régimen forestal internacional* sigue siendo polémico y su articulación es deficiente; la mayoría de los observadores ponen en duda de que vaya a concretarse en un acuerdo multilateral en el futuro próximo. Todavía es posible que veamos surgir un *régimen para la pesca sustentable* de carácter privado, como resultado de la colaboración entre productores y organizaciones ambientales no gubernamentales en materia de etiquetado de prácticas sustentables. Estos

regímenes serán muy importantes para el comercio internacional pues ambos se refieren a productos básicos muy comercializados.

2.4.3 Instrumentación y solución de controversias

Los regímenes internacionales sobre el medio ambiente suponen complejas interacciones entre las partes, sus jurisdicciones internas, sus ciudadanos y, a veces, otros sectores interesados. En la práctica se requieren a menudo muchas rondas de negociación antes de ver surgir un régimen eficaz. Aun así, la instrumentación de un AMUMA a nivel nacional y la vigilancia de sus progresos a escala internacional no son temas sencillos. Entre otras cosas, requieren un continuo ajuste del régimen, como consecuencia de las nuevas e intensas investigaciones sobre el problema del medio ambiente y la eficacia del régimen, y un ajuste del debate público sobre los resultados de estas investigaciones.

Los regímenes internacionales sobre el medio ambiente se basan en el consentimiento. Sólo el Convenio sobre PIC posee una estructura precisa para la solución de controversias, lo que refleja el hecho de que está destinado primordialmente a manejar el comercio de sustancias peligrosas más que a proteger un recurso ambiental específico. Es asunto consabido que la coerción no es la mejor base para una política ambiental. Por consiguiente, así como los países utilizan sólo en casos de inobservancia extremas sanciones penales para aplicar las leyes ambientales, también los regímenes internacionales sobre el medio ambiente recurren a la solución coercitiva de controversias sólo en raras ocasiones. En la mayoría de los casos se trata de controversias sobre aguas compartidas en acuerdos regionales o bilaterales.

La transparencia y la participación son probablemente las herramientas de instrumentación más importantes de los regímenes ambientales internacionales, pero esta instrumentación puede requerir la ayuda de una organización independiente. Como las ONG pueden aventurarse en territorio a veces vedado a los gobiernos, pueden también criticar la forma en que los países instrumentan internamente los AMUMA y ejercer presión sobre sus propios gobiernos para que los cumplan de buena fe. Las evaluaciones científicamente rigurosas de lo que ocurre en el medio ambiente constituyen la base de la mayor parte de estos acuerdos, y toda esta actividad depende de que la información circule libremente y que haya fácil acceso a los mecanismos de toma de decisiones en el régimen.

2.4.4 Medidas comerciales en los AMUMA

Se señaló anteriormente que por lo general los AMUMA no abarcan medidas comerciales, y que éstas se encuentran aproximadamente en sólo una décima parte de todos los acuerdos. Sin embargo, las que existen pueden tener

importantes efectos en los flujos de comercio internacional. En el Cuadro 2-3 se describen las medidas que se encuentran en cinco AMUMA.

Cuadro 2-3: Medidas comerciales en algunos AMUMA

Convenio de Basilea: Las partes pueden exportar desechos peligrosos solamente a otra parte que no haya prohibido su importación y que consienta por escrito en la importación. Las partes no pueden realizar importaciones ni exportaciones con países que no son partes. Están asimismo obligadas a impedir la importación o exportación de desechos peligrosos, si tienen motivo para creer que los desechos no serán tratados de forma ambientalmente racional en su lugar de destino.

Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres: La CITES prohíbe el intercambio comercial internacional de las especies amenazadas enumeradas en una lista convenida. También reglamenta y vigila (mediante el otorgamiento de permisos, fijación de contingentes y otras medidas restrictivas) el comercio de otras especies que podrían llegar a verse amenazadas.

Protocolo de Montreal: El Protocolo enumera ciertas sustancias que son agotadoras del ozono, y prohíbe el comercio de las mismas entre partes y no partes. Pueden aplicarse prohibiciones similares contra las partes como consecuencia del procedimiento de no cumplimiento incluido en el Protocolo. El Protocolo prevé también autorizar la prohibición de la importación de productos fabricados con sustancias que consumen la capa de ozono aunque no las contengan—prohibición que se basa en los métodos de elaboración y producción.

Convenio de Rotterdam sobre PIC: De la lista convenida de sustancias químicas y plaguicidas las partes pueden decidir cuáles no pueden manejar sin riesgo y que, por lo tanto, no importarán. Cuando hay intercambio comercial de sustancias controladas se deben cumplir los requisitos en materia de etiquetado e información. Las decisiones tomadas por las partes deben ser neutrales desde el punto de vista comercial: si una parte decide no consentir en la importación de una sustancia química determinada, debe también suspender la producción nacional de dicha sustancia para uso interno, así como las importaciones provenientes de cualquier país que no sea parte del convenio.

Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad: Las partes pueden restringir la importación de ciertos organismos vivos genéticamente modificados como parte de un procedimiento de gestión de los riesgos cuidadosamente especificado. Los organismos vivos genéticamente

modificados que serán liberados intencionalmente en el medio ambiente están sujetos a un procedimiento de acuerdo fundamentado previo, y los que están destinados al consumo como alimento humano, forraje o para procesamiento deben ir acompañados de documentos que los identifiquen como tales.

¿Por qué algunos acuerdos ambientales incluyen medidas comerciales? La explicación varía según las circunstancias del acuerdo. Pero hay al menos cuatro razones que explican por qué las medidas comerciales se consideran a veces necesarias:

1. **Los marcos de reglamentación.** Los que intervienen en los mercados tienen que tener la seguridad de que todos los demás participantes están sujetos a restricciones reglamentarias comparables—y que éstas se aplican debidamente. Algunas restricciones reflejan las preferencias económicas y sociales de los consumidores y, por consiguiente, pueden considerarse parte de las condiciones normales de competencia. Otras reflejan imperativos ambientales científicamente fundados y deben respetarse para evitar daños severos e irreversibles, prescindiendo de cualquier otra prioridad. Determinar qué restricciones son obligatorias para todos los participantes del mercado y cuáles pueden considerarse optativas es una de las tareas más difíciles que enfrentan las comunidades tanto de intereses comerciales como ambientales.
2. **Contención.** A veces las exigencias prácticas de la administración de disciplinas en materia de medio ambiente en los mercados obligan a imponer ciertos límites; por ejemplo, las restricciones en el tamaño de las langostas que se pueden pescar suele proteger la población de langostas, pero estos límites no se hacen cumplir en los botes pesqueros sino en los lugares de venta. En la práctica las langostas alcanzan estado de madurez más rápidamente en aguas más templadas, con lo que un límite de tamaño menor puede lograr el mismo objetivo de conservación. Puede parecer un ejemplo clásico de ventaja comparativa, pero un grupo de expertos comerciales dictaminó que Estados Unidos puede excluir de su mercado las langostas canadienses más pequeñas porque sin tal prohibición no podría mantener una disciplina esencial en materia de conservación. Un razonamiento semejante puede aplicarse al caso de los desechos peligrosos o sustancias tóxicas, pues se hacen más difíciles de controlar cuanto más lejos se transporten.

3. *Control de los mercados.* Algunos productos pueden tener gran demanda, pero si se satisface tal demanda se podrían destruir los recursos que la alimentan. Puede ser muy difícil, e incluso imposible, asegurar que el valor de escasez de dichos productos se refleje de manera adecuada en el precio, y que los beneficios que le están asociados se distribuyan de tal modo que se promueva la conservación en lugar de perjudicarla. En tales circunstancias se hace necesario contar con una estructura internacional de control de los mercados. He aquí la lógica que inspira al CITES y tiene una función importante en el CDB.
4. *Garantizar el cumplimiento.* La amenaza de imponer límites al comercio con países que no son partes puede ser un instrumento más efectivo que otras medidas para asegurar el cumplimiento de los AMUMA. En eso ha sido eficaz el Protocolo de Montreal. Evidentemente, es importante asegurar que los límites no sean arbitrarios ni desproporcionados; es decir que no pueden restringir un intercambio comercial de volumen significativo para resolver un problema ambiental relativamente pequeño.

Bibliografía

Orígenes

UNCED collection. Centre for International Earth Science Information Network, Columbia University, Nueva York.

<<http://www.ciesin.org/datasets/unced/unced.html>>.

UNEP home page. UNEP. <<http://www.unep.org/>>.

World Commission on Environment and Development. *Our common future.* Oxford: Oxford University Press, 1987.

Principios

Hunter, David, James Salzman y Durwood Zaelke. *International environmental law and policy* (esp. chapter 7: "Principles and concepts in international environmental law"). Nueva York: Foundation Press, 1998.

Hunter, David, Julia Sommer y Scott Vaughan. *Concepts and principles of international environmental law* (environment and trade series #2). Ginebra: UNEP, 1994. <gopher://gopher.undp.org:70/11/ungophers/unep/publications/monographs/mon_02>.

OECD. *Environmental principles and concepts* (OCDE/GD(95)124). París: OECD, 1995. <[http://www.olis.oecd.org/olis/1995doc.nsf/linkto/ocde-gd\(95\)124](http://www.olis.oecd.org/olis/1995doc.nsf/linkto/ocde-gd(95)124)>.

Gestión ambiental nacional

World Bank. *Five years after Rio: Innovations in environmental policy*. Washington, D.C.: World Bank, 1997.

<<http://wbln0018.worldbank.org/environment/EEI.nsf/3dc00e2e4624023585256713005a1d4a/a5c925162bbd655e8525671c00774d99?OpenDocument>>.

AMUMA

Linkages: A multimedia resource for environment and development policy makers. IISD. <<http://www.iisd.org/>>.

UNEP. *Environmental legal instruments (MEAs)*. UNEP. <<http://www.unep.org/unep/conv.htm>>.

Vaughan, Scott y Ali Dehlavi. *Policy effectiveness and MEAs (environment and trade series #17)*. Ginebra: UNEP, 1998. <<http://www.unep.ch/eteu/trade/TRADE17.html>>.

von Moltke, Konrad. *International environmental management, trade regimes and sustainability*. Winnipeg: IISD, 1996. <<http://www.iisd.org/pdf/envmanage.pdf>>.

–3–

Información básica sobre la OMC

LAS BASES DEL RÉGIMEN DEL COMERCIO INTERNACIONAL datan de 1947, cuando se concluyó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por su sigla en inglés). Este Acuerdo, parte sobreviviente de otro más amplio finalmente no ratificado mediante el cual se pretendía establecer a la Organización del Comercio Internacional, constituyó una de los pilares del llamado sistema Bretton Woods, desarrollado en el marco de la posguerra con la finalidad de promover y administrar el desarrollo económico mundial. (los otros dos pilares fundamentales fueron el Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional para la Reconstrucción y Fomento, Banco Mundial). El GATT estableció las dos siguientes directrices básicas para el régimen de comercio:

- El establecimiento de las condiciones para reducir y eliminar aranceles aduaneros, y
- La creación de compromisos para prevenir o eliminar otro tipo de obstáculos o restricciones al comercio (restricciones no arancelarias).

Entre 1948 y 1994 se llevaron a cabo ocho “Rondas” de negociación bajo los auspicios del GATT para profundizar el desarrollo del régimen de comercio según los lineamientos mencionados. Las primeras rondas se concentraron especialmente en los aranceles aduaneros, aunque ya desde entonces se mencionaba el tema de las restricciones no arancelarias.

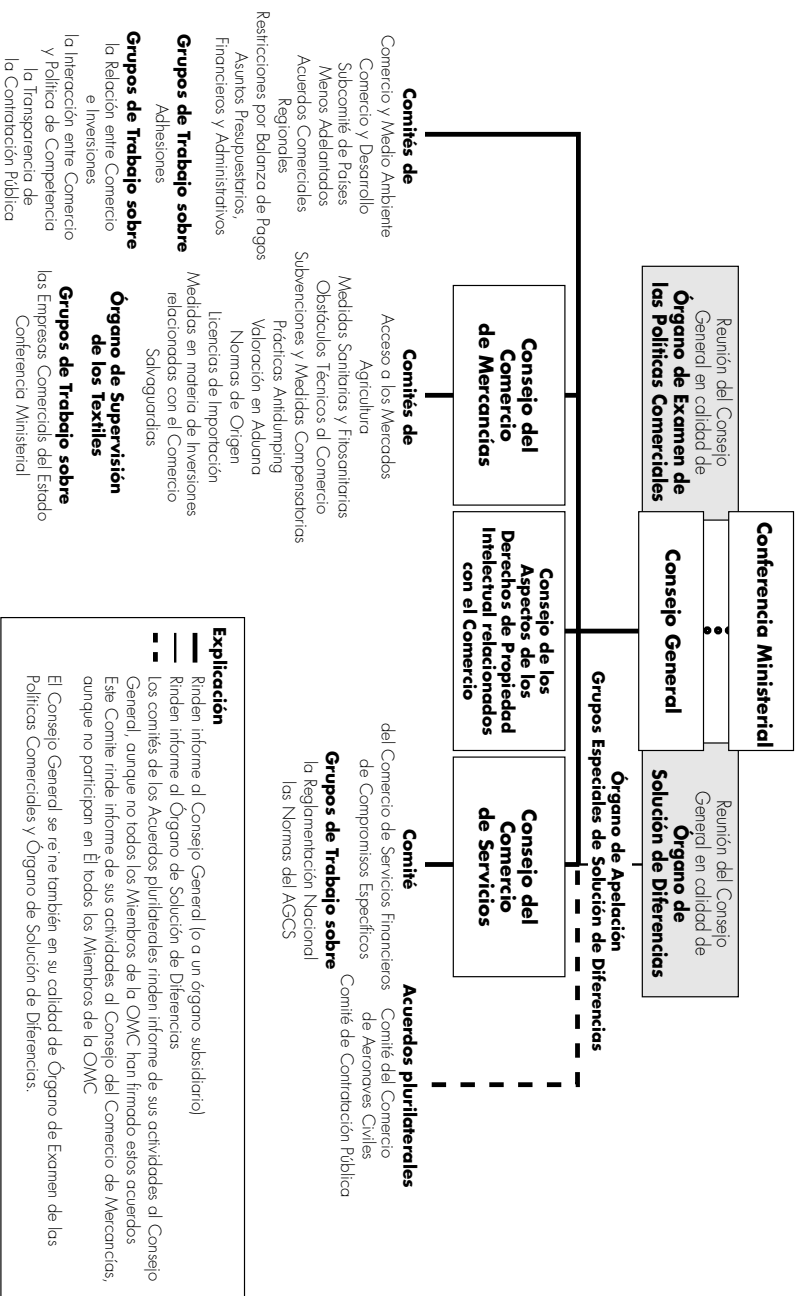
La última de estas negociaciones, la “Ronda Uruguay”, concluyó en 1994. El *Acuerdo de Marrakech*, por el que se establece la *Organización Mundial de Comercio (OMC)*, marcó el fin de la Ronda y creó la Organización. En esta sección se identifican los elementos básicos de la OMC y de su legislación, con inclusión de los componentes, funciones, principios y acuerdos más importantes que constituyen las bases del actual régimen del comercio internacional.

3.1 La estructura de la Organización Mundial del Comercio

La Organización Mundial del Comercio entró en vigor el 1 de enero de 1995, reemplazando en forma total al anterior Secretariado del GATT como la

Estructura de la OMC

Todos los Miembros de la OMC pueden participar en todos los consejos, comités, etc., excepto en el Órgano de Apelación, los grupos especiales de solución de diferencias, el Órgano de Supervisión de los Textiles y los consejos y comités de los Acuerdos plurilaterales.



[basada en la organigrama a http://www.wto.org/spanish/tfewto_s/whatis_s/ftf_s/orig2_s.htm]

organización responsable de la administración del régimen del comercio internacional. La estructura básica de la OMC incluye los siguientes órganos (ver organigrama):

- *La Conferencia Ministerial*, compuesta por los ministros de comercio exterior de todos los países miembros. Constituye el órgano supremo de la OMC. Es responsable de la planificación estratégica de la Organización y adopta las decisiones definitivas acerca de los acuerdos en el ámbito de la misma. La Conferencia Ministerial se reúne por lo menos una vez cada dos años. A pesar de que pueden realizarse votaciones, las decisiones se toman normalmente por consenso, proceso éste que puede a veces resultar difícil, en especial en un cuerpo conformado por 136 miembros muy diferentes.
- *El Consejo General*, compuesto de representantes de alto nivel (normalmente embajadores) de todos los miembros. El Consejo es responsable de supervisar la actividad diaria y la administración de la Organización, y se reúne normalmente en la sede central de la OMC en Ginebra. En la práctica, es el órgano clave en la toma de decisiones de la OMC para la mayoría de los temas. Diversos órganos detallados más abajo rinden informe de sus actividades directamente al Consejo General.
- *El Órgano de Examen de las Políticas Comerciales* también está compuesto por todos los miembros de la OMC, y supervisa el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales, producto de la Ronda Uruguay. Este órgano examina periódicamente las políticas y prácticas comerciales de todos los países miembros, con la intención de suministrar información general sobre la forma en que los países cumplen con sus obligaciones y contribuir, a la vez, a su mejor implementación.
- *El Órgano de Solución de Diferencias* está igualmente compuesto por todos los miembros de la OMC. Este órgano supervisa la implementación y correcta aplicación del proceso de solución de diferencias en todos los acuerdos de la OMC, así como la implementación de las decisiones sobre las controversias en el ámbito de la Organización. Las diferencias son tratadas y resueltas por grupos especiales de solución de diferencias elegidos particularmente para cada caso, y por el Órgano de Apelación permanente establecido en 1994. Las resoluciones sobre las diferencias son de cumplimiento obligatorio para todos los miembros. Una decisión final adoptada por el Órgano de Apelación sólo puede ser revocada por consenso total del Órgano de Solución de Diferencias.

- *El Consejo del Comercio de Mercancías y el Consejo del Comercio de Servicios* funcionan bajo la autoridad del Consejo General y están compuestos por todos los miembros. Estos Consejos proveen un mecanismo para supervisar en detalle los acuerdos generales y específicos sobre comercio de mercancías (tales como aquéllos sobre textiles y agricultura) y sobre comercio de servicios. También existe un Consejo para el Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), que trata exclusivamente de dicho acuerdo y su área temática.
- *La Secretaría y el Director General* de la OMC residen en Ginebra, en la antigua sede del GATT. En la Secretaría trabajan en la actualidad algo menos de 550 personas, y ella cumple con la función administrativa de atender todos los aspectos de la organización. La Secretaría no posee poderes legales para la toma de decisiones, aunque suministra servicios esenciales, y a menudo consejos, a aquéllos que sí tienen tales poderes. La Secretaría está dirigida por un Director General, elegido por los miembros.
- *El Comité de Comercio y Desarrollo y el Comité de Comercio y Medio Ambiente* son dos de los numerosos comités establecidos por el Acuerdo de Marrakech en 1994, mismos que aún se mantienen. Dichos Comités poseen mandatos específicos para concentrarse en las relaciones del comercio con el desarrollo y con el medio ambiente, que son de especial importancia para la OMC en lo relativo al tratamiento de cuestiones de desarrollo sustentable. El Comité de Comercio y Desarrollo fue establecido en 1965. El precursor del Comité de Comercio y Medio Ambiente (el Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional) fue establecido en 1971, pero no se reunió sino hasta 1992. Ambos Comités actualmente se mantienen activos como foros de discusión, pero de hecho no negocian normas comerciales. El mandato del CCMA será tratado en mayor detalle en la sección 3.1.1.

3.1.1 El Comité de Comercio y Medio Ambiente

Los términos de referencia otorgados al CCMA en Marrakech son, en parte:

“Identificar la relación existente entre las medidas comerciales y las medidas ambientales con el fin de promover un desarrollo sustentable;

Hacer recomendaciones apropiadas sobre la necesidad de modificar o no las disposiciones del sistema multilateral de comercio, compatibles con el carácter abierto, equitativo y no discriminatorio del sistema...”

El Comité redujo este amplio mandato a una agenda de trabajo de 10 puntos (ver Cuadro 3-1), y la utilizó como marco para las discusiones. Desde 1996 el Comité dividió los diez puntos en dos grupos para un mejor análisis: los puntos relativos

a acceso a mercados (puntos 2, 3, 4 y 6), y los relativos a los vínculos entre la gestión ambiental internacional y el sistema de comercio (puntos 1, 5, 7 y 8). El punto 9, sobre el comercio de servicios no ha sido muy profundizado, y el 10 es el único en su categoría.

Cuadro 3-1: Programa de Trabajo del Comité de Comercio y Medio Ambiente

El programa de trabajo del CCMA contiene diez puntos:

1. La relación entre normas y medidas comerciales adoptadas con fines ambientales, con inclusión de las adoptadas en acuerdos multilaterales ambientales.
2. La relación entre normas comerciales y políticas ambientales con efectos en el comercio.
3. a) La relación entre normas comerciales y cargas e impuestos aplicados con fines ambientales.
b) La relación entre normas comerciales y prescripciones aplicadas con fines ambientales a los productos, con inclusión de normas y reglamentos técnicos en materia de envase y embalaje, etiquetado y reciclado.
4. Las disposiciones comerciales con respecto a la transparencia (es decir, la revelación total y puntual) de las medidas comerciales utilizadas con fines ambientales, y las políticas ambientales con efectos en el comercio.
5. La relación entre mecanismos de solución de diferencias de la OMC y aquéllos previstos en los acuerdos ambientales multilaterales.
6. El potencial de las medidas ambientales para impedir el acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo, y los posibles beneficios de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio para el medio ambiente.
7. La cuestión de la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen.
8. La relación entre medio ambiente y el ADPIC .
9. La relación entre medio ambiente y comercio de servicios.
10. Las relaciones de la OMC con otras organizaciones, tanto no gubernamentales como intergubernamentales.

3.2 Funciones de la OMC

Las funciones principales de la OMC pueden describirse en términos muy simples, a saber:

- Supervisar la implementación y administración de los acuerdos de la OMC,
- Proveer un foro para las negociaciones, y
- Suministrar un mecanismo para la solución de diferencias.

Los objetivos subyacentes a estas funciones están expuestos en el preámbulo del Acuerdo de Marrakech, mismos que incluyen:

- Elevar el nivel de vida;
- Asegurar el pleno empleo;
- Asegurar un crecimiento importante y continuo de la demanda y de los ingresos reales; y
- Expandir la producción y el comercio de mercancías y servicios.

Estos objetivos deben alcanzarse permitiendo una utilización óptima de los recursos mundiales, en concordancia con el objetivo de un desarrollo sustentable y persiguiendo, a la vez, la protección y conservación del medio ambiente. El preámbulo también menciona específicamente la necesidad de asistir a los países en desarrollo, en especial a los menos adelantados, para que éstos alcancen una mayor participación en el comercio internacional.

3.3 Los principios básicos

La OMC busca lograr sus objetivos mediante la reducción de los obstáculos existentes al comercio y la prevención del establecimiento de otros nuevos. Además, apunta a asegurar tanto condiciones de competencia leales y equitativas en materia de acceso a los mercados, como la previsibilidad de dicho acceso para todas las mercancías y servicios comercializados. Este enfoque se basa en dos principios fundamentales: el de trato nacional y el de la nación más favorecida. Juntos conforman la “disciplina” de *no discriminación*, que es el principio rector de la legislación comercial.

- El principio de trato nacional determina, en pocas palabras, que las mercancías y servicios procedentes de otros países reciban un trato igualitario al aplicado a los del propio país.

- El principio de la nación más favorecida determina que si se concede a las mercancías y servicios de un país un trato especial, éste debe aplicarse a todos los países miembros de la OMC. Ningún país debe recibir ventajas que distorsionen el comercio.

Los miembros de la OMC siguen estos principios de no discriminación entre “productos similares”—aquéllos de calidad similar que cumplen funciones similares de una manera similar. Obviamente, los países son libres de discriminar entre productos no similares—las naranjas procedentes del extranjero no necesariamente recibirán el mismo trato que las zanahorias nacionales. Obsérvese, sin embargo, que productos que no son física o químicamente idénticos pueden igualmente ser considerados productos similares si, entre otras cosas, tienen el mismo uso final, cumplen con las mismas normas y no difieren en su manipulación o desecho. Por ende, la “prueba de productos similares”, que trata de verificar si determinados productos son similares o no, resulta de vital importancia. Estos dos principios complementarios y la noción de “productos similares” se analizan más adelante en la sección 3.4.1.

Desarrollo sustentable: Algunos sostienen que el concepto de desarrollo sustentable ha surgido en la actualidad como un principio que guía la interpretación de los acuerdos de la OMC, aunque no alcanza el nivel de importancia de los principios básicos de no discriminación. En 1998 el Órgano de Apelación que examinó el llamado caso camarón-tortuga, estableció claramente que la interpretación de la legislación de la OMC debe reflejar la inclusión deliberada por parte de la Ronda Uruguay del lenguaje y el concepto del desarrollo sustentable. Este fallo puede haber influido para que la OMC requiera que las disposiciones jurídicas de sus acuerdos sean interpretadas y aplicadas a la luz de los principios y las disposiciones jurídicas en materia de desarrollo sustentable.

Aún está por verse la forma en que la OMC utilizará en el futuro la cuestión del desarrollo sustentable como un principio de interpretación. Sin embargo, queda claro que el hecho de elevar el “desarrollo sustentable” a semejante papel constituiría un paso fundamental para que los objetivos de las políticas de comercio y los del desarrollo sustentable se favorezcan mutuamente.

3.4 Los acuerdos clave, con especial consideración de aquellos relacionados con el medio ambiente

En la esfera de la OMC existen tres acuerdos clave relativos a las cuestiones comerciales y el medio ambiente: el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, y el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias. Muchos

otros acuerdos poseen efectos y disposiciones ambientales. Los asuntos que surgen de ellos se analizarán en mayor detalle en los capítulos 5 y 6. No obstante, los acuerdos y disposiciones tratados a continuación resultan de especial relevancia para la relación entre el comercio y el medio ambiente, por lo cual es necesario entenderlos antes de avanzar en la lectura del texto.

3.4.1 El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, 1994

El *GATT* está compuesto por 37 artículos y numerosos entendimientos, notas explicativas y anexos. Esta sección está dedicada a una pequeña selección de artículos de especial importancia para el medio ambiente.

Artículo I y Artículo III: No discriminación, productos similares

Los Artículos I y III del *GATT* proporcionan la base jurídica y los principios básicos: nación más favorecida y trato nacional. Ambos principios han sido explicados más arriba como los que conforman el principio rector de la OMC de la no discriminación.

El Artículo I establece el trato de nación más favorecida. Esto significa que si se otorga un trato especial a las mercancías o servicios originarios de un país, dicho trato deberá igualmente ser concedido a todos los demás miembros de la OMC. Ningún país puede recibir ventajas que distorsionen el comercio. Esta disposición, destinada a reducir o eliminar tales diferencias, se originó en razón de que los países aplicaban diferentes niveles de aranceles aduaneros a distintos países.

Esta norma cuenta con dos excepciones importantes. La primera se aplica a los acuerdos comerciales regionales. Cuando se adoptan este tipo de acuerdos, se permite el establecimiento de aranceles aduaneros preferenciales entre las partes contratantes. La segunda excepción se aplica a los países en desarrollo, en especial a los menos adelantados. El Acuerdo permite que sus miembros apliquen aranceles aduaneros preferenciales, o incluso arancel cero, a los productos provenientes de dichos países, mientras mantienen altos aranceles para productos similares originarios de otros países. Esta excepción apunta a fomentar el desarrollo económico en los lugares donde resulta más necesario.

El Artículo III establece el trato nacional. Esta norma dispone que los productos provenientes de otros países deben recibir el mismo trato que los productos similares fabricados en el país importador. No se deberá aplicar ninguna legislación interior a los productos importados con el fin de proteger a los fabricantes nacionales de los productos (similares) competitivos. Además, los productos importados no deben recibir, de parte de la legislación nacional, un trato “menos favorable” que el concedido a los productos similares de origen nacional.

La definición de “productos similares” posee importantes implicaciones para el medio ambiente. Este tema será tratado más adelante, al examinar los procesos y métodos de producción en el capítulo 5, pero por el momento se puede ilustrar con un ejemplo. Considérense dos paneles de circuitos integrados, uno producido de tal forma que emita sustancias reductoras del ozono y otro producido de manera no contaminante. ¿Pueden considerarse productos similares? En caso afirmativo, los responsables por las normas ambientales no podrían dar preferencia al producto “verde” cuando ambos lleguen a la frontera. Tampoco se podrían discriminar los productos contaminantes que pretendieren ingresar por la frontera para competir con las versiones no contaminantes de los productos nacionales.

Aunque el término “similar” no ha sido definido específicamente, el sistema de solución de diferencias de la OMC a menudo ha encontrado serias dificultades para establecer si determinados productos eran o no similares, por lo que se han desarrollado algunos criterios para facilitar esta tarea. Entre ellos, se encuentran el del uso final en un mercado determinado, los gustos y hábitos del consumidor, y las propiedades, naturaleza y calidades de los productos. Más recientemente, el criterio que se impone al aplicar la prueba de productos similares es la posibilidad de su sustitución comercial: ¿compiten dos mercancías como sustitutos en el mercado? Por ejemplo, aunque el vodka y la ginebra no son idénticos, sus propiedades físicas (el contenido alcohólico) y su uso final (como bebidas) resultan lo suficientemente similares como para ser sustituido el uno por el otro. Por lo tanto, podrían ser considerados similares.

Artículo XI: Restricciones cuantitativas y licencias

El Artículo XI del Acuerdo impone otro tipo de límite a las medidas que alguna de las partes puede tomar para restringir el comercio. Prohíbe el uso de cuotas, licencias de importación o de exportación u otras medidas similares relacionadas con la importación o la exportación de mercancías. Esta prohibición proviene del hecho de que las medidas basadas en el volumen producen más distorsiones en la economía que las medidas basadas en los precios, tales como los aranceles aduaneros o los impuestos. Los productos agrícolas por lo general gozan de las ventajas de una importante excepción al Artículo XI.

Es posible que el Artículo XI conduzca a ciertos conflictos con los mecanismos de comercio presentes en algunos Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA). Por ejemplo, el Convenio de Basilea y la Convención sobre el Comercio Internacional de las Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) imponen requisitos de licencias o permisos para el comercio de los materiales y especies bajo su control. Hasta el momento, las disposiciones de este tipo presentes en los Acuerdos Multilaterales Ambientales nunca han sido desafiadas bajo el amparo de la legislación comercial.

Artículo XX: Excepciones ambientales

Normalmente, cuando la legislación nacional de un país contradice las disposiciones comerciales internacionales, éste debe abolir o modificar su legislación dentro de un plazo razonable—por lo general dentro de los 15 a 18 meses. El Artículo XX del GATT, permite sin embargo determinadas excepciones específicas a las normas. Las dos excepciones más importantes para las medidas relacionadas con el medio ambiente son las siguientes:

A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:...

- (b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales y para preservar los vegetales;...*
- (g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales;*

El país que desee hacer uso de las excepciones ambientales del Artículo XX tiene dos obstáculos a vencer. Primero, debe establecer la *justificación provisional* para recurrir al Artículo XX demostrando la aplicabilidad de los incisos (b) o (g). Segundo, debe establecer la *justificación final*, demostrando que la medida en cuestión no contradice el párrafo introductorio, o *chapeau*, citado más arriba.

El inciso (b) establece que el país debe demostrar que la medida es “necesaria” para proteger el medio ambiente. En el pasado, se exigía al país interesado:

1. Demostrar la necesidad de proteger el medio ambiente propio;
2. Demostrar la necesidad de utilizar a tal fin una medida con efectos sobre el comercio; y
3. En caso de ser necesaria la aplicación de una medida con efectos sobre el comercio, asegurar que ésta sea la medida disponible menos restrictiva del comercio con vistas a lograr el objetivo propuesto.

Las partes segunda y tercera de la prueba de la necesidad buscan reducir los efectos comerciales potenciales originados por medidas relativas al medio ambiente, y evitar que las medidas con fines ambientales sean utilizadas como restricciones u obstáculos encubiertos al comercio. Los problemas que crean estas pruebas pueden ser difíciles de solucionar, especialmente si la medida en disputa es considerada frente a alternativas puramente hipotéticas, en lugar de alternativas realmente prácticas y al alcance de los responsables de las normas sobre medio

ambiente. La primera parte de la prueba tradicionalmente se utilizaba para descartar medidas que pretendían proteger el medio ambiente fuera de las fronteras del país que promulgaba la norma, aunque el Órgano de Apelación de la OMC que en 1998 emitió su fallo sobre el caso camarón-tortuga puede haber introducido una modificación al requerir simplemente un “nexo suficiente” entre la legislación y el medio ambiente del país promulgador de la norma. A pesar de que el fallo no especificó qué constituía un nexo suficiente, aparentemente los efectos transfronterizos sobre el aire y el agua o los efectos en las especies en peligro o migratorias, por ejemplo, podrían proporcionar dicho nexo.

El país que demanda una excepción bajo el amparo del inciso (g) debe demostrar primero que la propia legislación está asociada a la conservación de recursos naturales agotables. El caso camarón-tortuga ha hecho progresos desde una perspectiva ambiental al definir ampliamente los recursos naturales agotables, incluyendo conceptos de recursos vivientes y no vivientes (con la inclusión de otras especies), así como de recursos renovables y no renovables. En segundo lugar, la legislación debe ser acompañada de restricciones en el ámbito interno a la administración, producción o consumo del recurso a ser conservado. Finalmente, se establece que la legislación debe ser especialmente destinada a los fines de la conservación, y debe demostrar una estrecha relación entre medios y fines.

Una vez que la legislación aprueba lo descrito anteriormente, debe pasar las pruebas del *chapeau* o párrafo introductorio del Artículo XX, que indica cómo debe ser su aplicación. Las tres pruebas a rendir contenidas en el *chapeau* son: verificar si la aplicación de la medida constituye un medio de discriminación arbitrario, una discriminación injustificable, o una restricción encubierta al comercio internacional. Hasta la fecha, la declaración más clara sobre estas pruebas relacionada con un contexto ambiental proviene del caso camarón-tortuga de 1998. Aunque el Órgano de Apelación no trató de definir estos términos, sí definió una serie de criterios que conducen a *no* pasar las pruebas, entre los que se incluyen los siguientes:

- Un país no puede requerir que otro país adopte tecnologías o medidas ambientales específicas; se deben permitir diferentes tecnologías y medidas que tengan el mismo efecto final.
- Al aplicar una medida a otros países, aquéllos que las promulguen deben tener en cuenta las diferencias en las condiciones prevalcientes en esos otros países.
- Antes de promulgar medidas comerciales, los países deben tratar de establecer negociaciones con el país o los países exportadores.
- Se debe permitir que los países extranjeros afectados por las medidas comerciales cuenten con el tiempo necesario para realizar ajustes.

- Los países o productores extranjeros deben tener acceso a un procedimiento justo y transparente, así como a procedimientos de apelación y a garantías procesales apropiadas, para que se pueda reconsiderar la aplicación de la medida.

3.4.2 El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio

El *Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)* se refiere a las medidas que pueden constituir obstáculos no arancelarios al comercio. Entre ellos se encuentran las normas y reglamentos técnicos, como por ejemplo, normas sobre el uso eficiente de la energía en lavarropas. También pueden incluirse determinadas normas ambientales, de salud, laborales u otras, que un producto debe respetar durante su ciclo de vida. Por ejemplo, los productos forestales deben provenir de bosques administrados de manera sustentable. El Acuerdo sobre OTC establece qué tipo de obstáculos técnicos pueden ser permitidos, así como los requisitos que los mismos deben cumplir (notificación, transparencia en la formulación de las normas, el uso de normas internacionales en los casos que correspondan, etc.). Se aplica a todas las normas gubernamentales, y se incluyen casi todos los niveles de gobierno. Las normas no gubernamentales, no obligatorias, son cubiertas de forma menos estricta por el llamado Código de Buena Conducta. Las diferencias en el alcance de las normas serán analizadas en mayor detalle en el contexto de las normas ambientales y las ecoetiquetas, en la sección 5.4.

3.4.3 El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

El *Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (AMSF)* se refiere a las normas “necesarias” para proteger a los humanos, las plantas y los animales contra determinados peligros asociados con el traslado de plantas, animales y productos alimenticios en el comercio internacional. La mayoría de los países toman medidas en estas áreas para proteger el medio ambiente o la salud humana, animal y vegetal de:

- Los peligros provenientes de plagas, enfermedades y organismos asociados con enfermedades que ingresan al país con las mercancías comercializadas; y
- Los peligros provenientes de productos químicos, fertilizantes, plaguicidas y herbicidas, toxinas, medicamentos veterinarios contenidos en alimentos, bebidas o alimentos para animales.

De la misma manera que el Acuerdo sobre OTC, el Acuerdo sobre AMSF determina cuándo se pueden permitir las medidas sanitarias y fitosanitarias, así como los requisitos que deben cumplir (tales como notificación, transparencia en la formulación de las normas, el uso de normas internacionales en los casos

que corresponda, etc.). El Acuerdo exige que las normas se basen en pruebas científicas y que se emprenda una evaluación del riesgo. Una disposición especial permite que se tomen medidas temporales en el caso de no contar con suficiente información científica actualizada como para adoptar medidas permanentes, característica que hace que el Acuerdo sobre AMSF sea uno de los pocos acuerdos de la OMC que observa el principio de prevención.

3.5 Otros Acuerdos

Existen otros acuerdos y temas que resultan relevantes para las relaciones a largo plazo entre el régimen de comercio, el medio ambiente y el desarrollo sustentable, mismos que posiblemente se negocien con más detalle en alguna ronda futura. Entre ellos se encuentra el Acuerdo sobre Agricultura, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, el Acuerdo sobre Compras del Sector Público, el Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones relacionadas con el Comercio y los grupos de trabajo y posibles negociaciones sobre políticas de inversión y competencia.

3.6 Acuerdos comerciales regionales

Aunque la OMC ofrece los lineamientos principales para el régimen comercial mundial, existe además un creciente número de zonas de libre comercio y acuerdos regionales que se apoyan en las reglas y principios multilaterales. En el capítulo 7 se describen tres de las estructuras regionales más importantes y desarrolladas, en lo que se refiere particularmente a las preocupaciones en materia ambiental: el Acuerdo de Libre Comercio de América del Norte y su acuerdo paralelo (el Acuerdo sobre Cooperación Ambiental de América del Norte), la Unión Europea y el grupo Mercosur de países de América del Sur.

3.7 Solución de diferencias

El sistema de solución de diferencias, con su capacidad de tomar decisiones mandatorias, es uno de los elementos centrales del paquete de Acuerdos de la Ronda Uruguay. El Entendimiento en materia de Solución de Diferencias introdujo un procedimiento de solución de diferencias más estructurado, con etapas más claramente definidas que las existentes en el ámbito del GATT desde 1947. Una diferencia fundamental entre ambos sistemas es que según el GATT se requería de un consenso positivo a fin de adoptar informes, por lo que cualquiera de las partes podía evitar formalmente la adopción de una decisión. Según el Entendimiento sobre Solución de Diferencias, los informes en la materia se adoptan automáticamente, a menos que el Órgano de Solución de Diferencias decida por consenso no adoptarlos. Este consenso en contrario hace que las decisiones resulten muy difíciles de ser rechazadas. El Entendimiento sobre Solución de Diferencias, sin embargo, agregó un mecanismo que permite apelar los informes ante el Órgano de Apelación.

Se efectúa una presentación sobre controversias en el ámbito de la OMC cuando un país miembro estima que otro miembro está violando las normas del comercio internacional. Por lo común, esto ocurre cuando una empresa eleva tal violación al conocimiento de su gobierno. Las dos partes en litigio siguen luego un conjunto de procedimientos predeterminados (ver Cuadro 3-2).

Cuadro 3-2: Las cuatro fases del sistema de solución de diferencias

Consultas: Las partes en una controversia están obligadas a tratar de solucionar sus diferencias. Si las consultas no son satisfactorias dentro de los 60 días, el demandante puede solicitar que el Órgano de Solución de Diferencias establezca un grupo especial. Las partes también pueden emprender procedimientos de buenos oficios, de conciliación o de mediación.

El Grupo Especial: El grupo especial, compuesto de tres personas, decide el caso en un procedimiento cuasi judicial. Cuando la controversia involucra a un país en desarrollo, uno de los miembros del grupo especial proviene de uno de dichos países. El informe del grupo especial, distribuido a todos los miembros de la OMC dentro de un plazo de nueve meses a partir del establecimiento de dicho grupo, constituye el fallo del Órgano de Solución de Diferencias, a menos que sea rechazado por consenso o que sea apelado.

Apelaciones: La posibilidad de apelar un fallo del grupo especial es un nuevo rasgo del Mecanismo de Solución de Diferencias, en comparación con el GATT. Cualquiera de las partes puede apelar el fallo del grupo especial con base en aspectos jurídicos. Las apelaciones son consideradas por tres miembros del Órgano de Apelación elegidos al azar. Se pueden confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas hechas por el grupo especial en un informe emitido en un plazo de 30 a 60 días.

Vigilancia de la implementación: El miembro demandado debe declarar sus intenciones sobre la implementación dentro de 30 días a partir de la adopción del informe por parte de Órgano de Solución de Diferencias. Si la parte no cumple con la implementación del informe dentro de un período razonable (por lo general, entre 8 y 15 meses), ambos países entablan negociaciones para acordar las compensaciones apropiadas. Si esto fracasa, la otra parte puede solicitar al Órgano de Solución de Diferencias permiso para aplicar represalias, mediante la imposición, por ejemplo, de sanciones comerciales, cuyo nivel queda sujeto a arbitraje.

El Mecanismo de Solución de Diferencias no puede obligar a un país a cambiar sus leyes, aún si se considera que contravienen las normas de la OMC. Los países que tratan de mantener dicha legislación pueden negociar una compensación para el demandante (por ejemplo, aumentando el acceso a los mercados en otro sector), o en caso contrario, quedar sujetos a sanciones comerciales de represalia. El caso UE-EEUU sobre hormonas en bovinos proporciona un ejemplo práctico de esta dinámica.

Bibliografía

Estructura y funciones de la OMC

Acerca de la OMC. OMC.

<http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/whatis_s.htm>

IISD (Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable). *The WTO and Sustainable Development: An independent assessment.* Winnipeg: IISD, 1996.

<<http://www.iisd.org/trade/wto/wtoreport.htm>>

Jackson, John. *The World Trading System: Law and Policy of the World Trading System.* Cambridge: MIT Press, 1989.

Los acuerdos fundamentales

South Centre. *The WTO Multilateral Trade Agenda and the South.* Ginebra: South Centre, 1998.

<http://www.southcentre.org/publications/wto/multilateral_.pdf>

Textos jurídicos de la OMC. OMC.

<http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm>

Solución de diferencias

La solución de diferencias en la OMC. OMC.

<<http://www.wto.org/wto/dispute/dispute.htm>>

WWF International (Fondo Mundial para la Naturaleza – Internacional), Centre for International Environmental Law, Community Nutrition Institute y Oxfam. *Dispute Settlement in the WTO: a crisis for sustainable development.*

Gland: WWF International, 1998. <<http://www.panda.org/resources/publications/sustainability/wto-98/fifth.htm>>

–4–

Vínculos físicos y económicos

EN LA INTRODUCCIÓN planteamos que no existe un modelo simple de las relaciones entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo. Que el comercio y la liberalización del comercio sean beneficiosos o perjudiciales para el medio ambiente y el desarrollo dependerá del sector, del país, de los mercados y de las políticas en vigor. De hecho, generalmente son ambas cosas al mismo tiempo, beneficiosos en algunos aspectos y perjudiciales en otros.

En el presente capítulo se clarifica este punto enumerando y explicando los distintos vínculos físicos y económicos que entrelazan el comercio y el desarrollo sustentable. En su mayoría estos consisten en los efectos del comercio sobre el medio ambiente y el desarrollo. En el próximo capítulo sobre los vínculos legales y reglamentarios, se amplía el panorama para incluir también los efectos de las preocupaciones y el derecho ambientales sobre el comercio.

Las corrientes y la liberalización comerciales tiene como mínimo cuatro tipos de efectos sobre el medio ambiente y el desarrollo: efectos de los productos, efectos de tecnología, efectos de eficiencia y efectos estructurales.¹ A continuación se analizan cada uno de estos puntos.

4.1 Efectos de los productos

Los efectos de los productos se producen cuando los productos mismos que se comercializan influyen sobre el medio ambiente o el desarrollo. El aspecto *positivo* es que el comercio puede ayudar a la expansión de nuevas tecnologías para la protección del medio ambiente, tales como las técnicas microbianas para la lucha contra los derrames de petróleo, o bien puede llevar a una mayor propagación de los bienes y servicios que tienen menos efectos ambientales que los de uso corriente. Un ejemplo de esto último es la energía solar o los combustibles de mayor eficiencia para los vehículos automotor. La apertura al comercio y a las inversiones también puede contribuir al establecimiento de objetivos ambientales, gracias a la transferencia de nuevas y mejores tecnologías y sistemas de gestión.

1 Esta taxonomía está basada en los trabajos de la OCED. Ver *The environmental effects of trade*, París: OCED, 1994.

El aspecto *negativo* del comercio es que puede facilitar el traslado de mercancías que, desde una perspectiva ambiental, sería mejor que nunca fueran comercializadas. En el caso de los desechos peligrosos y de sustancias tóxicas, los riesgos para el medio ambiente aumentan en la medida en que más se transportan estos materiales, pues siempre existe la posibilidad de derrames. Asimismo, las tales “mercancías” pueden terminar vertidas en países que no tienen la capacidad administrativa y tecnológica para eliminarlas convenientemente, o ni siquiera para evaluar si deben aceptarlas. El comercio también hace posible la sobreexplotación de algunas especies a punto de extinción; raramente la demanda interna de un país es suficiente para crear este tipo de presión. El Convenio de Basilea y CITES, presentados anteriormente, son los AMUMA que restringen tal comercio por los efectos negativos directos de éste sobre el medio ambiente.

Otro subconjunto de efectos de los productos, a veces llamados “*efectos de tecnología*”, está ligado a los cambios en los modos de producción según la tecnología que se use. Los efectos de tecnología dependen de la manera en que la liberalización del comercio influye en la transferencia de tecnología y en los procesos de producción que se usan para elaborar los productos de comercialización. Se producen efectos de tecnología positivos cuando se reduce el volumen de contaminación por unidad de producción. Los productores extranjeros pueden transferir tecnologías más limpias a otros países cuando medidas o acuerdos comerciales crean mercados más abiertos y un ambiente de negocios más propicio para la inversión. El crecimiento impulsado por el comercio y las presiones competitivas del mercado generadas por la liberalización pueden acelerar el proceso de modernización de la infraestructura y de la tecnología de todas las empresas. Los nuevos mercados que se abren pueden producir rentas e ingresos que permitirán a las empresas acelerar el rendimiento del capital y la inversión en plantas de elaboración, tecnologías y procesos más limpios y eficientes.

Por otra parte, la liberalización del comercio y la expansión de los mercados pueden ir en detrimento de métodos de producción tradicionales socialmente valiosos y ambientalmente más convenientes. La liberalización del comercio también puede promover la propagación de tecnologías perjudiciales o menos beneficiosas para el medio ambiente. Que los efectos de tecnología sean positivos o negativos dependerá en gran parte de otras condiciones y políticas del mercado que determinan la disponibilidad y selección de dichas tecnologías, como por ejemplo precios y reglamentación ambiental nacional. Estos efectos se tratan también en el Cuadro 4-1 bajo el subtítulo “eficiencia importada”.

4.2 Efectos de escala

El comercio y la liberalización del comercio, al hacer la actividad económica más eficiente, pueden aumentar el nivel posible de dicha actividad. En el Cuadro 4-1 se explica de qué manera puede el comercio aumentar la eficiencia, produciendo más bienes con la misma cantidad de recursos, trabajo, maquinaria y tecnología.

Este aumento, que esencialmente se traduce en más riqueza, puede tener efectos *positivos* sobre el medio ambiente y el desarrollo. Tiene beneficios obvios para el desarrollo; si bien el desarrollo es más que crecimiento económico, dicho crecimiento es esencial para el desarrollo en la mayoría de los países del hemisferio sur. Es necesario que tengamos en cuenta, sin embargo, tres condiciones importantes de este vínculo positivo entre el comercio y el desarrollo:

- Primero, consideraciones sobre la distribución de la riqueza. Es decir que, si el comercio aumenta la inequidad, creando riqueza que se concentra en las manos de los adinerados, irá en contra de importantes objetivos del desarrollo.
- Segundo, no todos beneficiarán de la liberalización del comercio. Es inherente al proceso de creación de riqueza la destrucción de las empresas y los sectores de bajo rendimiento.
- Tercero, el potencial de aumentar la riqueza que tiene el comercio es nada más que eso: potencial. Para aprovechar todo el potencial del comercio, los países necesitarán, por ejemplo, asignar grandes cantidades de recursos a desarrollar la capacidad de sus sectores de exportación.

Donde el comercio crea riqueza se pueden producir dos tipos de beneficios ambientales. Primero, una mayor eficiencia puede favorecer directamente al medio ambiente, dado que las empresas necesitan menor insumo de recursos naturales y producen menos desechos contaminantes. En este sentido, la base de la ventaja comparativa, es decir, el uso eficaz de los recursos, también apoya los objetivos del desarrollo sustentable.

Segundo, una mayor eficiencia también puede beneficiar indirectamente al medio ambiente, dado que al mejorar las condiciones de vida de la gente, ésta reclamará mayor protección ambiental. Esto no implica que los pobres no valoricen el medio ambiente; en realidad su pobreza puede significar que dependen más directamente de él que los ricos. Pero también puede no tener tanta prioridad para ellos el medio ambiente como la que tiene para quienes gozan de empleos estables e ingresos, alimentación y alojamiento adecuados. Muchos indicios sugieren que es probable que en las economías ricas se

registren menores niveles de emisiones nocivas que en las pobres (aunque esta relación no se aplica a la degradación ambiental que afecta lugares y tiempos distantes, tal como las producidas por las emisiones de gases de efecto invernadero). Donde el comercio disminuye la pobreza extrema, puede librar a la gente del círculo vicioso que las obliga a degradar el medio ambiente para sobrevivir creando así las condiciones para ser cada vez más pobres.

Cuadro 4-1: Aumento de la eficiencia: ¿Cómo puede el comercio crear riqueza?

Eficiencia en la asignación. La liberalización del comercio permite que los países se especialicen en la producción de aquellos bienes para cuya elaboración son relativamente más eficientes, para la cual tienen una “ventaja competitiva”. Esto permite que los países que participan en el comercio internacional produzcan más bienes y servicios aumentando así el PIB. El otro lado de la medalla es que las restricciones o distorsiones al comercio tienden a disminuir la eficiencia en la asignación. Por ejemplo, si un país del norte otorgara suficiente protección arancelaria o subsidios, y dedicara suficientes viveros y energía, podría producir café para el consumo interno. Pero esto resultaría económicamente ineficiente y ambientalmente nocivo.

Eficiencia por competición. El comercio también crea riqueza exponiendo las empresas nacionales a la competencia extranjera, forzándolas así a innovar y hacerse más eficientes. Algunas veces el mejor suministro de mercancías puede servir directamente los objetivos del desarrollo, como en el caso de las telecomunicaciones y otros suministros de infraestructura. Pero estos beneficios de eficiencia se pierden cuando el comercio sufre restricciones o distorsiones, y hasta los productores eficientes de un determinado país pueden sufrir si son expuestos a la competencia de empresas que ejercen el monopolio a escala internacional.

Eficiencia importada. Un tercer modo de creación de riqueza por el comercio es la apertura a la inversión extranjera o la importación de tecnología extranjera, lo cual puede aportar métodos y procesos de producción más eficientes. Estos pueden adoptar la forma de piezas de un equipo, o de técnicas de manejo introducidas por empresas extranjeras que se establecen en el país. Algunas empresas multinacionales se adhieren a las normas globales y traen tecnologías y prácticas del mismo nivel que las que utilizan en otras partes del mundo. Otras disminuirán el efecto de eficiencia importada utilizando tecnologías anticuadas, menos eficientes, en los países donde no se imponen tantas exigencias en materia de salud, seguridad, y protección ambiental.

Un aumento de la actividad económica también puede tener efectos *negativos* en el medio ambiente. La mayor parte de la actividad económica es nociva para el medio ambiente, ya sea por la extracción de materias primas o de recursos renovables, o por la producción de desechos y contaminación. El aumento de la actividad económica significa el aumento del nivel de deterioro del medio ambiente, a menos que se establezcan reglamentos para asegurar que las actividades adicionales no causarán daño, una hipótesis poco probable.

Otro posible efecto negativo deriva de la riqueza adicional producida por el comercio, misma que, como mencionamos anteriormente, puede ser beneficiosa para el medio ambiente y el desarrollo. En algunos tipos de contaminación, mayor riqueza no significa menos contaminación, sino más. Por ejemplo, en los países más ricos del mundo las emisiones per cápita de toxinas tales como bifenilos policlorados, dioxinas y furanos son mucho mayores. El aumento de la riqueza favorece el consumo en niveles y de maneras que son peores para el medio ambiente.

4.3 Efectos estructurales

La liberalización del comercio puede causar cambios en la estructura económica de un país, haciendo que produzca o explote mayor cantidad de aquellos productos que fabrica bien o que tiene en abundancia, para canjearlos por otros que no responden a tales condiciones. Por ejemplo, un país altamente forestado que no hace comercio sólo elaborará productos forestales para sus propios habitantes. En un escenario comercial podría producir también lo suficiente para exportar, aumentando así el componente forestal de la economía del país. Este tipo de efecto estructural puede ser tanto negativo como positivo para el medio ambiente y el desarrollo.

El efecto será *positivo* si la estructura de la economía del país cambia de tal manera que los sectores menos contaminantes logran una tajada más grande (al menos a escala nacional, puesto que las empresas contaminantes pueden simplemente trasladarse a otro país). De manera similar, la liberalización del comercio podría ayudar a promover el desarrollo si el cambio en la estructura de la economía incluyera a los sectores y empresas ligados estrechamente a la economía nacional, al aumento del empleo, o a la posible creación de mayor equidad en los ingresos.

El comercio con países cuyos habitantes reclaman productos verdes puede también producir cambios en la estructura de la economía si los exportadores responden creando nuevos productos o sectores. Por ejemplo, varios productores de café en México han colaborado en el marketing de granos de café cultivados orgánicamente, los cuales pueden venderse a sobreprecios. Los beneficios posibles para el medio ambiente son obvios. Generalmente el ímpetu del cambio hacia la composición verde proviene no tanto de los destinatarios

finales de los bienes, sino de otras empresas que compran insumos. Por ejemplo, Ford y GM, dos gigantes de la industria automotor de Estados Unidos, han anunciado que muy pronto sólo comprarán a los proveedores que tengan certificado de haber cumplido la norma ISO 14001 del sistema de ordenación ambiental. Si la certificación de ISO conduce al mejoramiento del medio ambiente, la Ford y la GM habrán impuesto la mejora a los proveedores extranjeros y nacionales a lo largo de la cadena de suministros.

Otro aspecto positivo de la liberalización del comercio puede ser la remoción de subsidios, cuotas y otras medidas restrictivas del comercio que impiden la eficiencia en la asignación. Si tomamos el ejemplo ficticio mencionado en el Cuadro 4-1, podemos decir que si la liberalización forzara al país del norte a dejar de proteger su propia industria del café, los recursos que se han venido usando en esta industria podrían asignarse a usos más productivos. Esto traería significativos beneficios para el desarrollo de los países donde el café crece naturalmente, lo cual aumentaría sus exportaciones, y también sería beneficioso para el medio ambiente. Por ejemplo, la cantidad de combustible fósil de calefacción necesaria en los antiguos viveros de café se podría reducir o eliminar, produciéndose productos en forma más tradicional.

En cuanto a los efectos *negativos*, si los bienes que un país produce derivan de los recursos naturales, o si son muy contaminantes, la liberalización aumentará la participación de las industrias que los producen en la economía nacional. Sin políticas ambientales adecuadas aumentará también la contaminación o se acelerará la extracción de recursos naturales, tales como el pescado o la madera, posiblemente a un ritmo insustentable. Cuando la liberalización crea la oportunidad para este tipo de comercio, ligando los recursos naturales nacionales a la demanda internacional, la degradación del medio ambiente y el agotamiento de los recursos pueden ser muy rápidos. A estos efectos directos se suma que la magnitud de la actividad generada puede sobrepasar la capacidad de reglamentación de las estructuras del país. De manera similar, la liberalización puede cambiar la conformación industrial de un país, atrayendo a aquellas industrias que hacen poco para lograr los objetivos de desarrollo.

Otro conjunto de posibles efectos negativos de la apertura económica está relacionado con el calendario de la liberalización y el proceso de transición de la reestructuración económica. Tales efectos pueden ser causados por la apertura no solo al comercio de bienes y servicios, sino también a las corrientes de inversión (por ejemplo, la inversión directa, inversión de cartera y la especulación monetaria). Las investigaciones muestran cada vez más que en la liberalización de los regímenes el calendario es esencial para el comercio y la inversión. Las pequeñas economías en desarrollo, en particular, podrían verse paralizadas por problemas geográficos sectoriales o institucionales que no se pueden superar rápidamente. Mientras tanto, la liberalización podría producir

una transición larga y dolorosa. La experiencia ha demostrado que en tales economías la apertura económica debe ser planificada con las etapas adecuadas, y debe ir acompañada de políticas específicamente concebidas para facilitar el proceso de reestructuración. De otra manera, la liberalización podría, al menos a corto y mediano plazo, ir en contra del crecimiento, la creación de empleo, la mitigación de la pobreza, la protección ambiental y otros componentes del desarrollo sustentable.

Bibliographía

Anderson, K. y R. Blackhurst, eds. *The Greening of World Trade Issues*. Nueva York: Harvester Wheatsheaf y The University of Michigan Press, 1992.

Nordstrom, Hakan y Scott Vaughan. *Trade and Environment* (special studies #4). Ginebra: WTO, 1999.

OECD (OCDE). *The environmental effects of trade*. París: OECD, 1994.

–5–

Vínculos legales y políticos

EN LA SECCIÓN PRECEDENTE SE DESCRIBIÓ de qué modos se relacionan el comercio, el medio ambiente y el desarrollo a nivel físico y económico, con especial atención a los efectos del comercio sobre el medio ambiente y el desarrollo. En esta sección se trata de otra categoría de vínculos, a saber, de la interacción entre el derecho comercial y el derecho ambiental. Se señaló además que el derecho ambiental dictamina cada vez más cómo los países deben estructurar sus economías (por ejemplo, el Protocolo de Kyoto, si tiene éxito, traerá aparejados cambios masivos en las decisiones relativas a inversiones y producción), y que el derecho comercial define cada vez más cómo los países deben estructurar sus leyes y políticas nacionales en materias relativas a la protección del medio ambiente. La interacción de estos dos sistemas de derecho y de política es pues inevitable.

La interacción puede tener lugar en el ámbito nacional y en el ámbito internacional. En el ámbito nacional, los aspectos de política que nos interesa tratar incluyen a las subvenciones, el etiquetado ecológico, los derechos de propiedad intelectual, la agricultura, las inversiones y la contratación pública. También examinaremos las normas ambientales nacionales que se relacionan con tres temas: la discriminación fundada en el uso de procesos y métodos de producción, los efectos que los diferentes niveles de normas aplicados por los países tienen sobre la competitividad, y la adopción de políticas en situación de incertidumbre. En el ámbito internacional, examinaremos la interacción del sistema multilateral de comercio con los regímenes multilaterales de ordenación ambiental.

5.1 Normas ambientales y procesos y métodos de producción

“PMP” se ha transformado en uno de los conjuntos de letras más discutidos en la historia del derecho comercial. Para muchos, esta discusión tiene por objeto la cuestión central de la relación entre el comercio y el medio ambiente.

El proceso y método de producción es el modo como un producto se manufactura. Muchos productos atraviesan varias etapas durante su manufactura,

y por consiguiente varios PMP, antes de estar listos para ser librados al mercado. Por ejemplo, la producción de papel requiere que se cultiven y talen los árboles, que se someta la madera a tratamiento, que se blanquee la pulpa papelera, etc. Cada una de estas etapas del proceso tendrá distintos efectos ambientales: en la biodiversidad, en la vida silvestre y en los cursos de agua de los bosques, en la salud humana a causa de la contaminación química de los cauces de agua y de la contaminación atmosférica, y en el uso de la energía. Otra clase de papel puede producirse utilizando desechos del consumo, que es un método de elaboración diferente con un tipo de efectos ambientales diferentes.

Una distinción técnica importante es la diferencia que existe entre un PMP relacionado con un producto y un PMP no relacionado con un producto (ver Cuadro 5-1). En este libro la sigla PMP se referirá a los PMP no relacionados con productos, que es la acepción más o menos aceptada en la discusión general.

Cuadro 5-1: PMP relacionados y no relacionados con los productos

La distinción entre PMP relacionados y no relacionados con productos pareciera ser una consideración demasiado sutil, pero es importante comprenderla porque el derecho comercial trata a cada uno de esos PMP de manera completamente diferente.

La distinción se basa en el modo como el PMP afecta al producto final. Si se consideran dos productos, por ejemplo, dos rollos de papel de diario, uno producido utilizando un 50 por ciento de material reciclado, y el otro producido con 100 por ciento de fibra virgen, resulta obvio que los dos PMP son muy diferentes. Pero la pregunta clave es si el producto final tiene cualidades diferentes que requieren que se le trate de manera diferente cuando se le usa, se le manipula o se le elimina. Si el papel de diario reciclado se comporta en todo sentido de la misma manera que el producido a partir de fibra virgen, entonces el proceso que utiliza material reciclado es un PMP *no relacionado con el producto*, puesto que tiene un impacto insignificante sobre el producto final.

Otro ejemplo podría ser considerar dos manzanas, una producida de manera orgánica y otra producida utilizando pesticidas, parte de los cuales permanecen en el producto como residuo. Nuevamente, tenemos dos PMP muy diferentes. Pero en este caso, la diferencia exigirá una manipulación y un uso diferente del producto (aunque probablemente no una eliminación diferente). Algunas personas preferirán pelar la manzana que ha recibido tratamiento químico, y las autoridades fronterizas inspeccionarán por su parte los niveles de pesticida residual

para verificar que respondan a los reglamentos en materia de salud. La manzana orgánica será sometida a controles fronterizos aún más estrictos para impedir la difusión de plagas invasoras. Los diferentes PMP afectan en este caso al producto final, y en consecuencia serán considerados como PMP relacionados con el producto.

El derecho comercial no cuestiona que los países ejerzan el derecho de discriminar sobre la base de PMP relacionados con productos. Existen, por supuesto, reglas sobre el *proceso* de discriminación. El AMSF, por ejemplo, da preferencia a las normas internacionales cuando se establecen restricciones basadas en niveles de pesticida residual, pero el *principio* de la discriminación como tal se acepta. Por otra parte, los PMP no relacionados con productos no hacen a éstos práctica o comercialmente sustituibles, criterio que, como se señaló en el capítulo 3, es utilizado cada vez más por la OMC para determinar qué productos son similares. Y, como ya señalamos, las normas jurídicas de la OMC prohíben que los países discriminen entre productos similares, cualesquiera que sean sus diferentes efectos sobre el medio ambiente.

Esta prohibición tiene poco sentido desde el punto de vista ambiental. El modo de producción es uno de los tres problemas centrales de la ordenación ambiental: cómo se elabora un producto, cómo se le usa, y cómo se le elimina. Los reglamentos ambientales nacionales sobre PMP abundan; se indica a las fábricas cuánta contaminación pueden emitir, a las empresas forestales cómo y dónde pueden talar árboles, a las empresas mineras cómo deben tratar sus desechos y cómo deben restaurar los sitios después del cierre de las minas. En consecuencia, desde una perspectiva ambiental, tiene mucho sentido poder discriminar en la frontera entre productos que, aunque sean similares en todo otro sentido, se han producido, no obstante, de manera limpia o sucia.

En la práctica, sin embargo, si se permitiera discriminar sobre la base de PMP no relacionados con los productos se crearían algunas dificultades para el sistema del comercio internacional. Se daría a los gobiernos mayores posibilidades de proteger injustamente a sus industrias contra la competencia extranjera. Motivados no por consideraciones ambientales sino económicas, los gobiernos podrían hacer un inventario de los PMP ambientalmente preferibles utilizados por las industrias nacionales y establecer nuevos reglamentos que penalicen a aquellos productores que no los utilizan (es decir, los extranjeros).

Esto podría conducir a una mejora del medio ambiente, al menos en el caso de ciertas industrias selectas, siempre y cuando la falta de eficiencia que resultara de estas medidas no fuera superior a los beneficios ambientales (véase en el capítulo 2 el análisis de la relación entre eficiencia y medio ambiente). Pero

existen otros dos temores. El primero es que las normas que se imponen de esta manera puedan ser ambientalmente inapropiadas para algunos competidores extranjeros. Por ejemplo, un país donde la escasez de agua es un problema mayor podría promulgar leyes que discriminan contra productos fabricados con métodos que exigen un gran consumo de agua. Pero esto forzaría a los exportadores de países que tienen grandes recursos de agua a seguir normas que no son importantes para las condiciones ambientales locales.

El segundo es un argumento similar proveniente de algunos países en vías de desarrollo que sostienen que sus prioridades sociales son diferentes de las de los países desarrollados. Por ejemplo, ellos pueden estar más preocupados por la calidad del agua que por el calentamiento de la Tierra, o bien pueden estar más preocupados por los problemas de infraestructura, de educación o de salud pública que por *cualquier otro* problema ambiental. Si esto es así, prosigue el argumento, es injusto que los países desarrollados discriminen contra las exportaciones de los países en vías de desarrollo sobre la base de problemas ambientales que no tienen alta prioridad en las agendas de estos últimos, y que los obliguen a adoptar las prioridades ambientales de los países ricos si no quieren sufrir la pérdida de exportaciones que engendran riqueza. Muchos países en vías de desarrollo temen que si la OMC autoriza la discriminación basada en PMP no relacionados con los productos por razones ambientales, también se verá forzada a autorizarla por cuestiones sociales, tales como los derechos humanos, las normas laborales, etc., lo que aumentará el alcance de la amenaza a sus productos de exportación.

Otro aspecto de este argumento es que los países que son actualmente ricos lograron su riqueza quemando gran cantidad de combustibles fósiles, talando la mayor parte de sus bosques, destruyendo la capa de ozono y beneficiándose de los recursos ambientales nacionales y globales. Ahora que la riqueza amasada les permite mantener normas ambientales rigurosas, es hipócrita que prohíban a los países en vías de desarrollo seguir la misma receta. Como mínimo, tales exigencias deberían ir acompañadas de una asistencia técnica y financiera que permita a estos últimos realizar mejoras en el medio ambiente y otras formas de creación de capacidad.

El último argumento es el de la soberanía. Como el daño ambiental de que se trata es puramente local, cae en realidad bajo la esfera de competencia del gobierno exportador, no del gobierno importador. Este argumento pierde fuerza, sin embargo, cuando el daño ambiental de que se trata no es puramente local. Por ejemplo, cuando implica la contaminación de cursos de agua o de aire compartidos por dos o más países, o el agotamiento de poblaciones de especies que migran a través de fronteras, o el daño de la atmósfera. En estos casos, la necesidad de cooperación internacional es obvia.

Los AMUMA son una de tales formas de cooperación, y son la vía más comúnmente recomendada para evitar conflictos ambientales y comerciales

basados en PMP. Los países, colectivamente, deben aceptar que armonizarán sus normas respectivas, o que tendrán que vivir con un conjunto negociado de normas nacionales diferentes. Como hemos visto, muchos acuerdos de este tipo están actualmente en vigor. Tales acuerdos, sin embargo, requieren muchos años de negociación y aún más años para que sus efectos completos se hagan sentir, lo cual es un problema, si la cuestión ambiental que se trata de resolver es urgente. Asimismo, ciertas áreas pueden no estar listas todavía para un acuerdo; a menudo los países no se entienden sobre la necesidad de establecer reglamentos o sobre los mecanismos para hacerlo. Estos factores pueden hacer que a ciertos países no les parezca atractiva la opción internacional como medio para resolver cuestiones de gran importancia.

5.2 Normas ambientales y competitividad

Una preocupación clave de la comunidad ambiental en países desarrollados es la posibilidad de que los países se embarquen en una “carrera por el menor precio”, en la que tratarán de atraer inversiones debilitando o no haciendo cumplir las normas ambientales. Este es el argumento de “refugios de contaminación”, según el cual el libre comercio hará que las empresas emigren a lugares donde los reglamentos ambientales son menos severos y donde el uso de PMP sucios les dará una ventaja competitiva.

Durante largo tiempo los investigadores han buscado pruebas de la existencia de refugios de contaminación y han encontrado muy pocas. Cuando una empresa se relocaliza, los costos ambientales son sólo uno de los numerosos factores que debe tener en cuenta, además de la mano de obra, acceso a los insumos, costos laborales, productividad laboral y el riesgo político. Los costos promedio del control ambiental representan entre el 2 y 3 por ciento de los costos totales, aunque en ciertos sectores (por ejemplo, en el de la fundición de aluminio o la producción de cemento) puede ser significativamente más alto.

La *amenaza* de relocalización de las empresas puede ser un problema mayor que la relocalización misma. La amenaza, ya sea que se la haga explícitamente o simplemente que se la prevea, puede crear un “debilitamiento reglamentario”, es decir, un clima donde los responsables gubernamentales de los reglamentos evitan fortalecer sus leyes ambientales por temor de ahuyentar empresas existentes y de perder así posibles inversiones comerciales.

Este mismo tipo de preocupaciones relativas a la competitividad es la base de los problemas que deben enfrentar muchos exportadores de productos básicos cuando tratan de implementar políticas ambientales apropiadas. Tales políticas contribuirían a internalizar los costos ambientales externos de producción, y por consiguiente causarían a menudo un aumento de precio del producto final. En el caso de la mayoría de los productos básicos, el menor aumento de precio bastaría para que los compradores se dirijan a cualquier otro de los numerosos

competidores. Y los productos básicos, a diferencia de lo que ocurre con los bienes de consumo o manufacturas, no pueden habitualmente crearse nichos en el mercado por el hecho de ser más verdes. Los compradores de cobre, por ejemplo, quieren simplemente el cobre más barato que responda a sus especificaciones técnicas, y no se preocupan habitualmente de la contaminación creada por su manufactura. Este es un problema serio, dada la importancia que tiene la exportación de productos básicos para la economía de muchos países en vías de desarrollo y las consecuencias ambientales de gran alcance que la elaboración de tales productos tiene en la mayoría de los casos.

5.3 Normas ambientales, ciencia y precaución

La ciencia es el punto de partida de cualquier política ambiental. Sin la ciencia no podríamos saber lo que está sucediendo en el medio ambiente más allá de lo que los sentidos nos dicen. La ciencia hace hablar al medio ambiente, y la determinación de políticas se basa en intereses que tienen voz. Pero el método científico no siempre genera la información precisa que se necesita para determinar una política—pocas veces el conocimiento científico es completamente cierto o completo. Y aun cuando la ciencia es bastante cierta—como cuando afirma, por ejemplo, que ciertos gases en la atmósfera atrapan el calor y pueden cambiar el clima del planeta—las implicaciones de esta afirmación para la determinación de una política pueden ser oscuras.

La tensión entre ciencia y política es un tema constante de los regímenes ambientales internacionales. Todos ellos tienen procedimientos para examinar las nuevas evidencias científicas. A menudo esta tarea está a cargo de la Conferencia de las Partes, otras veces se realiza por organismos que dependen de ella, y en casos excepcionales, como en el régimen sobre el clima, el examen lo realiza una organización independiente establecida a tal efecto, como el Grupo Intergubernamental de Expertos sobre Cambios Climáticos (IPCC).

El principio de precaución, descrito en el capítulo 2 como uno de los principios ambientales básicos, recomienda que las medidas relativas al medio ambiente se deben a veces adoptar aun cuando la información científica sea incompleta. Ha sido difícil implementar este principio, porque exige que los responsables de las políticas ejerzan cierta discreción al determinarlas. Por esta razón es importante establecer criterios que gobiernen la aplicación del principio. Entre otros muchos problemas, dichos criterios deben ocuparse del equilibrio entre dos importantes consideraciones: la escala del daño posible, y el costo de la acción—o inacción.

A medida que la escala del daño posible aumenta, también aumenta la necesidad de actuar con precaución. Donde la posibilidad de daño es obvia, como en el caso del agotamiento del ozono estratosférico, la necesidad de iniciar una acción se hace más clara y menos contenciosa. Donde la posibilidad es

menos obvia, la adopción de medidas de precaución se hace muy contenciosa, pues las partes interesadas buscan proteger sus intereses. En efecto, en cuestiones tales como los organismos genéticamente modificados, donde la ciencia no ha llegado todavía a conclusiones claras y está evolucionando rápidamente, cabe esperar que se susciten controversias sobre el mejor curso de acción a seguir.

Algunos gobiernos utilizan los instrumentos de la evaluación de riesgos para disminuir la amplitud de la discreción que se debe ejercer al aplicar el principio de precaución. Esto demorará la acción, y puede dejar tantas cuestiones sin resolver que la determinación de políticas no se verá necesariamente favorecida.

El costo es el otro criterio que debe tenerse en cuenta cuando se aplica el principio de precaución. Como sus recursos son limitados, los gobiernos deben tomar decisiones difíciles en lo que respecta a la distribución de los mismos. Es evidente que se deben tomar las medidas de precaución que no tengan costo económico neto. Pero como tales medidas pueden causar pérdidas en un área aun cuando sean compensadas por ganancias en otra, ellas continuarán suscitando la oposición vigorosa de los perdedores. La falta de acción ocasiona también costos—los costos del daño incontrolado al medio ambiente—que pueden ser enormes. Es importante que estos costos sean tenidos en cuenta en todos los cálculos, donde deben ser sopesados en comparación con los costos de la acción.

5.4 Etiquetado ecológico y programas de certificación de sistemas de ordenación ambiental

Se ha afirmado persistentemente que las etiquetas ecológicas (o ecoetiquetas) y los programas de certificación de sistemas de ordenación ambiental, como los AMUMA, pueden ofrecer una solución posible a los problemas planteados por los PMP que mencionamos anteriormente. En efecto, gracias a la información que les brindan las etiquetas y las certificaciones, los consumidores pueden decidir por sí mismos cuáles son los PMP aceptables y orientar sus compras en consecuencia, sin que los gobiernos tengan que dictaminarlo por ley. A diferencia de las leyes y reglamentos promulgados por los gobiernos, las etiquetas y los programas de certificación son instrumentos voluntarios que brindan a los consumidores la información que les ayuda a tomar decisiones fundadas. Las etiquetas ecológicas proveen a los consumidores información sobre un producto determinado, mientras que los esquemas de certificación de los AMUMA les brindan información sobre las compañías (o las ramas de las mismas) que fabrican los productos. En la primera parte de esta sección se definen ambos instrumentos y luego se examina qué tipo de interacción podría existir entre ellos y las reglas del comercio internacional.

5.4.1 Ecoetiquetas

Las ecoetiquetas nos dicen qué impacto ambiental tiene la producción o el uso de un producto. Son voluntarias, pero en ciertos mercados se han transformado en un factor competitivo importante. Existen muchos programas diferentes de etiquetado, algunos dirigidos por los gobiernos, otros por compañías privadas u organizaciones no gubernamentales, pero todos se reducen a tres tipos básicos de etiquetas (ver Cuadro 5-2). La Organización Internacional de Normalización (ISO), con sede en Ginebra, está estableciendo las normas para cada uno de ellos.

Cuadro 5-2: Ecoetiquetas según el ISO—los tres tipos

Tipo I: Estas etiquetas comparan entre sí distintos productos de la misma categoría. Se confieren etiquetas a los productos que son ambientalmente preferibles durante su entero ciclo de vida. Los criterios son establecidos por un organismo independiente y son vigilados mediante un proceso de certificación o auditoría. Clasificar a los productos de esta manera requiere hacer juicios muy difíciles: consideren por ejemplo dos productos que son idénticos en todo respecto, salvo que uno contamina el aire y el otro contamina el agua. ¿Cuál de los dos es superior?

Tipo II: Estas etiquetas reflejan las afirmaciones de naturaleza ambiental que los fabricantes, importadores o distribuidores hacen acerca de sus productos. Estas afirmaciones no están verificadas por organismos independientes, no utilizan criterios predeterminados y aceptados como criterio de referencia, y son probablemente las menos informativas de los tres tipos de etiquetas ecológicas. Una etiqueta que presente a un producto como “biodegradable” sin definir dicho término es una etiqueta de Tipo II.

Tipo III: Estas etiquetas enumeran una serie de impactos ambientales que un producto tiene durante su ciclo de vida. Son semejantes a las etiquetas de productos alimenticios en las que se detalla el contenido de grasa, azúcar o vitaminas. Las categorías de información pueden ser establecidas por el sector industrial o por organismos independientes. A diferencia de las etiquetas del Tipo II, estas etiquetas no juzgan al producto y dejan esa responsabilidad al consumidor. Los críticos de las mismas ponen en duda el que el consumidor tenga el tiempo y los conocimientos necesarios para juzgar si, por ejemplo, las emisiones de azufre son más peligrosas que las emisiones de cadmio.

5.4.2 Certificación de Sistemas de Ordenación Ambiental (SOA)

Los esquemas de certificación de los SOA evalúan cómo las compañías manejan en general las cuestiones ambientales. A diferencia de las etiquetas ecológicas, estos esquemas no tienen ninguna implicación sobre los impactos ambientales de los productos fabricados por las compañías. Más bien, ellos exigen que las compañías sigan ciertos principios y líneas directrices ambientales preestablecidos por ellas mismas en el curso de sus operaciones. Estos esquemas voluntarios contienen exigencias que son a menudo flexibles y abiertas a interpretación, y son generalmente menos contenciosos que los esquemas de etiquetado ecológico.

La norma ISO 14001 del sistema de ordenación ambiental es uno de tales esquemas a nivel internacional. La ISO 14001 ayuda a las compañías a vigilar, comprender y mejorar su ordenación del medio ambiente. A diferencia de las certificaciones orientadas a sectores específicos, la ISO 14001 no exige que haya principios o líneas directrices a seguir. Las compañías pueden darse a sí mismas la certificación de cumplimiento de la norma, pero la mayoría de ellas procuran tener una verificación independiente del cumplimiento. Los críticos sostienen que la ISO 14001 no dice nada acerca del comportamiento ecológico de la compañía, y que se limita sólo a la eficacia de su sistema de ordenación ambiental. La ISO 14001 puede ser útil, sin embargo, porque fuerza a las compañías a reconocer la existencia de cuestiones ambientales y a ocuparse de las mismas.

A medio camino entre la etiqueta ecológica y la certificación SOA se encuentra una nueva clase de esquema de certificaciones ambientales que están orientadas específicamente a sectores, tales como las que se han establecido para los sectores de la explotación forestal, la pesca, la agricultura orgánica y el turismo. Una compañía obtiene esta certificación cuando un auditor independiente comprueba que ha cumplido con los principios y criterios establecidos en el esquema. Esta orientación hacia un sector industrial permite que el esquema brinde una orientación más específica que la que brinda un sistema genérico como el de la ISO 14001. Típicamente, la certificación permite que una compañía ponga sobre su producto el equivalente de una etiqueta ecológica que certifica el cumplimiento de ciertos principios y criterios.

5.4.3 Ecoetiquetas, certificación de los SOA y comercio internacional

A medida que los consumidores toman mayor conciencia de las cuestiones ambientales, la demanda de productos y compañías verdes aumenta. Los programas de etiquetado ecológico y de certificación SOA ayudan, pues

brindan al consumidor la información que necesita para tomar decisiones fundadas desde el punto de vista ambiental cuando hace sus compras. Pero pueden también crear problemas, tanto de principio como de procedimiento, en el plano internacional.

El problema de principio es el mismo que se señaló anteriormente respecto de los PMP. Este afecta principalmente a las etiquetas ecológicas, pues ellas pueden ser a menudo un medio para que los consumidores practiquen una discriminación basada en PMP. La mayoría de los esquemas de etiquetado ecológico son programas nacionales que responden a realidades económicas y ambientales nacionales, y que toman en consideración las preferencias ambientales nacionales. Los criterios establecidos siguiendo este procedimiento pueden carecer de importancia, desde el punto de vista de las prioridades ambientales y sociales de otros países. Por ejemplo, en países donde la conservación de los bosques es una prioridad, especialmente en aquellos donde el crecimiento de los árboles es lento, los consumidores pueden querer que se confiera una etiqueta ecológica al papel fabricado con material reciclado. Pero ello descalificaría al papel fabricado en otros países con 100 por ciento de pulpa virgen, porque en ellos el clima favorece el manejo sustentable de las plantaciones forestales.

El problema de procedimiento se relaciona con los procedimientos que los productores de un país deben respetar para obtener la etiqueta ecológica o la certificación. Los procedimientos de prueba pueden exigir tecnologías, infraestructura y experiencia que no siempre están a la disposición de algunos países, particularmente del Sur. Aun cuando esas pruebas puedan realizarse, pueden costarles mucho más que lo que cuestan a productores en los países del Norte. Por ejemplo, la tecnología necesaria para hacer pruebas de la presencia de organismos genéticamente modificados (OMG) en productos alimenticios es muy cara. En consecuencia, las oportunidades de mercado que brinda una etiqueta ecológica que certifica que un producto no contiene OMG pueden ser menores en los países que carecen de las instalaciones necesarias para hacer las pruebas y que dependen del bajo costo de mano de obra y de infraestructura.

Otra preocupación en materia de procedimiento está relacionada con el establecimiento de normas internacionales y etiquetas ecológicas por organismos como la ISO. Aunque se acepta que estos esfuerzos ayudan a que los procedimientos sean más abiertos y fomenten el reconocimiento mutuo de las certificaciones entre países, se reconoce también que imponen una carga muy pesada en dinero y tiempo a los delegados que participan en ellos. Esto disminuye la participación de los países en vías de desarrollo. Asimismo, el procedimiento carece frecuentemente de transparencia. Por ello, algunos piensan que los organismos internacionales de normalización pueden ser tan sólo foros donde los países occidentales elaboran sus estrategias para proteger su situación dominante en los mercados.

5.5 Subvenciones

Las subvenciones constituyen una de las áreas más claras donde las comunidades ambiental y del comercio internacional tienen intereses comunes. Ambas se oponen a las así llamadas subvenciones perversas, es decir las subvenciones que son perjudiciales tanto para el medio ambiente como para la economía. Ambas podrían cooperar también en materia de nuevas subvenciones que beneficien al medio ambiente sin distorsionar indebidamente al comercio internacional.

Según la definición que se utilice, el monto de las subvenciones perversas a escala mundial varía entre 500 mil millones y 1,5 billones de dólares por año. Esto es una poderosa fuerza de destrucción del medio ambiente y de la eficiencia económica. Los sectores donde los intereses del medio ambiente y del comercio internacional confluyen de manera más evidente son los de la agricultura, la explotación forestal, la energía, el transporte y la pesca.

Tanto los ambientalistas como los partidarios del libre comercio se oponen a las subvenciones perversas porque distorsionan los precios. Desde el punto de vista de los primeros, tales subvenciones reducen artificialmente el costo de las operaciones comerciales ambientalmente insustentables. Las subvenciones otorgadas al sector de la pesca, por ejemplo, incluyen préstamos a bajo interés a los pescadores, exención de impuestos a los combustibles, y subvenciones directas para la compra de aparejos, botes y otros elementos de infraestructura. Todas estas medidas disminuyen el costo de las operaciones pesqueras y conducen a la sobreexplotación de los recursos—demasiados pescadores y demasiados botes pescando muy pocos peces. En otros sectores la historia sigue la misma trama. Tanto la agricultura, como la producción de energía y el transporte afectan duramente el medio ambiente, y la mayor parte del daño ambiental que causan no se incorpora al precio de mercado de las mercancías o servicios que producen. El consumidor que compra pan, por ejemplo, no paga por ninguno de los costos ambientales causados por el cultivo del trigo. Por consiguiente, al subvencionar a los cultivadores de trigo se corre el riesgo de aumentar el daño que se causa al medio ambiente porque se aumenta la escala de las operaciones. A ello se agrega el hecho de que cuando se subvencionan sectores o tecnologías contaminantes se disminuyen los incentivos para desarrollar tecnologías más verdes. La subvención de 145 mil millones de dólares que se otorga en todo el mundo al sector de la energía a base de combustibles fósiles y al de la energía nuclear sustrae recursos físicos, financieros e intelectuales de la investigación y desarrollo de alternativas como la energía solar.

Desde el punto de vista económico, la distorsión de precios disminuye uno de los beneficios potenciales más importantes del comercio internacional, a saber, el aumento de la eficiencia (ver capítulo 4). Si Islandia, por ejemplo, acordara suficientes subvenciones a la producción de café en invernaderos, podría

transformarse en un exportador competitivo. Pero la mayoría estaría de acuerdo en que ello constituiría un sorprendente derroche de recursos de la economía de Islandia.

Es importante recordar que no todas las subvenciones son perversas. Una subvención acordada para pagar beneficios ambientales que no habían sido pagados anteriormente puede ser socialmente conveniente. Por ejemplo, el otorgamiento de subvenciones para desarrollar y propagar tecnologías solares como alternativa a los combustibles fósiles puede tener mucho sentido para los gobiernos, porque se podría así disminuir la emisión de gases de efecto invernadero. De hecho, tales subvenciones aproximan los precios al verdadero nivel que éstos tendrían si los costos ambientales se tomaran en cuenta entre los factores que los determinan. La OMC reconoce que ciertos tipos de subvenciones son convenientes, y ha establecido una excepción en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias que permite acordar ciertas subvenciones a empresas que deben responder a nuevos reglamentos en materia de medio ambiente (hasta un máximo del 20 por ciento del costo de un gasto excepcional). Se han hecho asimismo varias propuestas para que las reglas de la OMC permitan otorgar subvenciones que fomenten la propagación de tecnologías ecológicamente racionales.

Aún las subvenciones perversas merecen que se las analice con cuidado. Si se las desmantelara se podría causar injusticias a corto plazo a quienes están menos capacitados para absorber el choque. Si se anularan las subvenciones al combustible fósil en climas fríos, por ejemplo, se podría causar perjuicio a los pobres que dependen de tales subvenciones para la calefacción de sus hogares. Si se anularan las subvenciones a la pesca, se podría causar una pérdida inicial de ingresos muy necesarios a países que venden el derecho a pescar en sus aguas territoriales. Este tipo de consideraciones hacen ver la necesidad de adoptar medidas de transición que acompañen la remoción de subvenciones.

Queda por verse si la OMC puede ejercer una función importante en el desmantelamiento de subvenciones perversas. Se han hecho varias propuestas para que la OMC ayude a reducir las subvenciones perversas a la pesca, y se está enriqueciendo con perspectivas ambientales la cuestión de cómo diseñar subvenciones agrícolas apropiadas (ver sección 5.6). Pero no será fácil lograr consenso sobre tales cambios, pues por cada subsidio perverso que existe hay una multitud de beneficiarios muy interesados en dejar las cosas tal como están.

5.6 Agricultura

Los cambios que se introduzcan en las leyes que rigen el comercio agrícola internacional tendrán efectos importantes y complejos en el desarrollo sustentable. La agricultura y el comercio de productos agrícolas son económicamente importantes para prácticamente todos los países del mundo. Las economías altamente industrializadas dominan abrumadoramente tanto la exportación como la importación de productos agrícolas; Estados Unidos está claramente a la cabeza de este grupo. Pero la importancia relativa que el comercio agrícola internacional tiene para las economías de Asia, América Latina y África está aumentando.

La agricultura tiene también una importancia decisiva para el medio ambiente. La irrigación es el mayor factor de consumo de agua en la mayoría de los países. La escorrentía de tierras agrícolas y la filtración de fertilizantes y pesticidas son causas importantes de contaminación de aguas subterráneas. Los cambios en el modo de usar la tierra, como por ejemplo cuando se pasa de la explotación forestal a la agricultura, pueden causar la destrucción del hábitat de especies vegetales y animales. La práctica de la ganadería intensiva ha alcanzado en muchos países tales proporciones que ha generado problemas graves de gestión y eliminación de desechos, y se ha convertido en fuente de contaminación del aire y del agua.

Los cambios en los esquemas de comercio y producción pueden tener también efectos sociales y ambientales. La caída de los precios puede aumentar las presiones para que la gente emigre de las fincas, lo que afecta el vigor de las comunidades e instituciones rurales y reduce el capital humano y financiero disponible para el mantenimiento a largo plazo de la tierra.

Se puede afirmar que la agricultura fue el tema más difícil durante las negociaciones de la Ronda Uruguay. Anteriormente se había acordado a la agricultura un régimen jurídico especial que permitía a los países proteger sus industrias nacionales de un modo no permitido en otros sectores. El Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay fue la primera iniciativa para someter la agricultura a las normas comunes del derecho comercial, e impuso, entre otras cosas, límites máximos a las subvenciones de exportaciones agrícolas, reducciones al valor de las subvenciones y al volumen de las exportaciones subvencionadas, y reducciones a la ayuda interna que se brinda a los agricultores. En la agenda incorporada a la Ronda Uruguay—es decir en el programa de los trabajos en marcha determinado por los Acuerdos—se incluía una revisión del Acuerdo sobre la Agricultura, misma que comenzó en 1999. Algunas de las cuestiones que pueden ser objeto de esta revisión se examinan a continuación.

Desde una perspectiva ambiental, una de las áreas clave de mayor interés en la agenda de liberalización es la de las subvenciones y otras formas de ayuda

gubernamental. Es importante distinguir desde el comienzo entre las formas de ayuda que distorsionan las decisiones en materia de producción y las formas de ayuda que no afectan a la producción. Por ejemplo, una subvención acordada por cada hectárea que se cultiva afecta la producción, pues incita a cultivar más tierra. Un seguro de ingresos acordado a los agricultores, por otra parte, es una forma de ayuda que no tiene tal efecto indeseable (aunque algunos economistas sostienen que cualquier pago que se haga a los agricultores distorsiona las decisiones en materia de producción; para esos economistas incluso un seguro de ingresos reduce los riesgos y aumenta por lo mismo las ganancias previstas). El tipo de ayuda que no causa distorsión es llamada “ayuda desconectada” (de la producción) y es la que tanto economistas como ambientalistas prefieren.

¿Qué hay de malo con la ayuda conectada con la producción? Simplemente, tal ayuda alienta la producción excesiva, lo cual agudiza todos los problemas ambientales presentados anteriormente. A veces conduce también al abandono de prácticas sustentables, tales como la rotación de las cosechas y la puesta de terrenos en barbecho. Los incentivos que se acuerdan son enormes: los países occidentales industrializados vertieron aproximadamente 302 mil millones en ayuda (no toda ella conectada con la producción) al sector agrícola. Otras formas de subvenciones agrícolas redujeron artificialmente los precios de los insumos tales como agua, fertilizantes y pesticidas, alentando así su uso excesivo.

La ayuda a la agricultura es también un problema clave desde la perspectiva del desarrollo. Muchos países en vías de desarrollo gozan de cierta ventaja en materia de productos agrícolas sobre los países desarrollados con quienes comercian, pero no pueden sacar provecho de este posible motor de crecimiento. En efecto, la exportación subvencionada de excedentes por parte de los países desarrollados hace bajar los precios en los mercados internacionales, y hace que la agricultura sea una opción menos provechosa para los países cuyos gobiernos no pueden permitirse acordar subvenciones.

En virtud de los compromisos asumidos durante la Ronda Uruguay se han comenzado a abordar algunos de estos problemas. Se dio un plazo de seis años a los países desarrollados para que corten en un 36 por ciento sus aranceles agrícolas medios, para que reduzcan en un 20 por ciento la medida global de la ayuda, y para que disminuyan en un 36 por ciento las subvenciones a la exportación. Los países en vías de desarrollo también están obligados a hacer cortes en estas áreas, pero no tan grandes (para comenzar, el nivel de ayuda era ya mucho más bajo en muchos de esos países), y el plazo que se les ha acordado es de diez años en vez de seis. Pero aún con estos cortes la agricultura seguirá siendo un sector más protegido que casi todos los otros; el nivel medio de aranceles, que será de aproximadamente del 40 por ciento, continuará siendo relativamente elevado. Y algunos países aplican “mega-aranceles” de hasta un 350 por ciento para proteger ciertos productos.

A pesar de que se han reducido las subvenciones a las exportaciones y los programas agrícolas nacionales, el Acuerdo sobre la Agricultura permite que se continúe dando ayuda a ciertas políticas que han sido designadas como pertenecientes a una “caja verde”, entre las que se incluyen las políticas agro-ambientales que tienen un impacto insignificante en la producción o en el comercio, tales como la ayuda a la investigación, los pagos por desastres naturales y los programas de ajuste estructural. En la “caja azul” del Acuerdo se prevén además excepciones para los pagos directos efectuados como consecuencia de programas que limitan la producción. Una de las cuestiones clave de las futuras negociaciones es el alcance de estas excepciones. Algunos países señalan que la agricultura es “multifuncional”, es decir, que cuando se la practica de manera sustentable no sólo genera productos alimenticios, sino también protege la biodiversidad, conserva los suelos, garantiza la seguridad nacional alimentaria, etc. Sostienen que tales beneficios sociales deberían ser pagados por el estado mediante subvenciones que deberían ubicarse en la “caja verde”. Los críticos replican que el argumento de la multifuncionalidad es vino viejo en nuevos odres que los países que no querían suspender la ayuda a su sector agrícola utilizan para seguir manteniéndola.

En muchos países los productores hacen un uso cada vez mayor de organismos genéticamente modificados en la agricultura. Las preocupaciones de los ambientalistas sobre el uso de OMG incluyen, entre otras, la posibilidad de que la resistencia a insectos y herbicidas propia de los OMG se transmita a otras variedades menos deseables de plantas, o de que ellos hagan correr riesgos desconocidos para la salud humana porque contienen, por ejemplo, sustancias que causan alergias o cáncer. Otros están preocupados por el hecho de que los OMG están controlados por un número relativamente pequeño de compañías y por las posibles implicaciones de ello para los consumidores y pequeños productores, particularmente en los países en vías de desarrollo. Varias cuestiones comerciales podrían estar relacionadas con los OMG. Los conflictos acerca de los OMG podrían conducir a una menor participación en el mercado si los importadores deciden impedir que productos que los contienen crucen sus fronteras. Y esta perturbación posible de las corrientes comerciales en la agricultura plantea problemas para los países menos desarrollados que quieren utilizar OMG para explorar la posibilidad de aumentar la producción de alimentos. Esta es una cuestión que debe indudablemente ser examinada en los próximos años, sea por la OMC o por el Protocolo sobre Biodiversidad del Acuerdo sobre Diversidad Biológica, o por ambos.

5.7 Derechos de propiedad intelectual

El Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio establece la clase de protección que deben recibir los distintos tipos de innovación (por ejemplo, los libros deben ser protegidos por derechos de autor, los procedimientos industriales deben estar cubiertos por patentes), y somete a todos los miembros de la OMC a las mismas normas mínimas de protección. Lo que hace único a este Acuerdo entre los reglamentos de la OMC es su carácter *categorícamente prescriptivo*: mientras todos los otros reglamentos describen lo que los países no deben hacer, el ADPIC describe lo que los países *deben* hacer.

Los derechos de propiedad intelectual son las patentes, derechos de autor y otros medios que protegen la capacidad exclusiva que el innovador posee de controlar el uso de su innovación por un período determinado. Durante ese período el titular de los derechos de propiedad intelectual tratará normalmente de comercializar y vender la idea, con el objeto de recuperar su inversión en investigación y desarrollo. Los derechos de propiedad intelectual son una solución de compromiso entre el bienestar del innovador, cuyos esfuerzos merecen compensación, y el bienestar de la sociedad en general, que se beneficiará teniendo acceso irrestricto a la innovación. El logro de un compromiso equilibrado entre ambas perspectivas es de importancia decisiva para el desarrollo sustentable. Las innovaciones que se realizan, por ejemplo, en el campo del uso eficiente de la energía, de nuevos medicamentos, o de nuevas y mejores variedades para la agricultura, son de gran importancia para el desarrollo sustentable, pero poco es el bien que hacen si no se propagan ampliamente.

¿Cómo afecta dicho equilibrio al fortalecimiento de la protección de los derechos de propiedad intelectual establecida en el Acuerdo ADPIC de la OMC? De una manera positiva, ayuda a crear un contexto favorable a la innovación. En efecto, sin la garantía de tal protección, ¿quién se arriesgaría a gastar millones de dólares para desarrollar, por ejemplo, nuevos programas informáticos o nuevas drogas, si tales innovaciones pudieran luego ser copiadas por otros para distribuir las a precios mínimos? (Los productos que son objeto de propiedad intelectual tienden a tener altos costos de desarrollo, pero bajos costos de reproducción después de que han sido obtenidos).

El alto nivel de protección de los derechos de propiedad intelectual ayuda también a que se propaguen las nuevas tecnologías que son resultado de la innovación. La transferencia de tecnología es habitualmente una aventura comercial que se realiza por varios medios:

- Inversiones directas (por ejemplo, la construcción de una fábrica);
- Proyectos conjuntos con empresas nacionales;

- Sucursales sobre las que se tiene propiedad total;
- Concesión de licencias (venta de los derechos de usar la tecnología);
- Capacitación e intercambio de información; y
- Contratos de venta y administración.

Los innovadores utilizarán estos mecanismos con más confianza en aquellos países que están obligados a acordar un alto nivel de protección a los derechos de propiedad intelectual. Esta obligación les asegura que sus innovaciones no sean pirateadas en la impunidad. Por eso las empresas están mucho más inclinadas a propagar sus tecnologías en los países que adoptan una política firme de protección de los derechos de propiedad intelectual.

De manera negativa, una protección de los derechos de propiedad intelectual del tipo que plantea el ADPIC puede causar una serie de efectos indeseables. En primer lugar, si la protección es excesiva, la balanza se inclina demasiado en favor del innovador. Los críticos del Acuerdo sobre ADPIC sostienen que los largos períodos de protección (20 años para las patentes y otros derechos de propiedad intelectual) recompensan en exceso a los titulares de derechos de propiedad intelectual, y penalizan al público al hacer que el precio del bien protegido se mantenga muy elevado por mucho tiempo. Una protección excesiva puede retardar la propagación de nuevas tecnologías. Si se la aplica de manera inapropiada puede también sofocar las iniciativas innovadoras; en la sección 5.7.2. se presentan ejemplos de cómo esto podría ocurrir. Finalmente, una protección de tipo ADPIC puede trabajar en contra de los objetivos del desarrollo sustentable al hacer que bienes tales como los productos farmacéuticos sean más costosos y menos accesibles para los pobres. La implementación del ADPIC hizo que varios países en vías de desarrollo tuvieran que desmantelar industrias nacionales que funcionaban copiando en forma barata medicamentos patentados en el extranjero, lo cual produjo un aumento dramático de los precios. Las patentes en algunos de dichos países protegían solamente el procedimiento utilizado para fabricar un producto, pero no el producto como tal, por lo cual era legalmente posible fabricar el mismo medicamento de una manera ligeramente diferente sin tener que pagar derechos de patente. Pero el ADPIC, al exigir no sólo patentes de *productos* sino también patentes de *procedimientos*, puso fin a ese tipo de producción.

En reconocimiento de los posibles efectos negativos del otorgamiento de derechos de propiedad intelectual, se incluyó en el ADPIC una excepción mediante la cual “Los Miembros podrán excluir de la patentabilidad las invenciones cuya explotación comercial en su territorio deba impedirse necesariamente para proteger el orden público o la moralidad, inclusive para proteger la salud o la vida de las personas o de los animales o para preservar los vegetales, o para evitar daños graves al medio ambiente”. Esta excepción puede

ser importante desde el punto de vista del medio ambiente, pero no está bien definida y jamás se la ha puesto a prueba.

En las secciones siguientes se examina lo que los derechos de propiedad intelectual y el ADPIC implican en relación con los esfuerzos de protección de la diversidad biológica y promoción de la agricultura sustentable.

5.7.1 El ADPIC y el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)

El CDB requiere que las partes cooperen para asegurar que las patentes y los otros derechos de propiedad intelectual “apoyen y no sean contrarios” a sus objetivos, lo cual es un reconocimiento implícito de la posibilidad de conflicto. Los problemas principales que podrían plantearse surgen del énfasis que el CDB pone en asegurar que las comunidades locales e indígenas, principalmente en países en vías de desarrollo, ejerzan el control de los conocimientos tradicionales e innovaciones “informales” que les son propios en materia de biodiversidad, y participen de los beneficios que se derivan de los mismos. Como ejemplo se puede mencionar el conocimiento sobre hierbas y plantas que poseen propiedades medicinales transmitido oralmente en comunidades indígenas, información muy valiosa para los investigadores científicos que buscan nuevos medicamentos. Una innovación informal es la que logra el usuario de un producto o sistema. Por ejemplo, los agricultores han logrado crear variedades innovadoras de plantas mediante métodos tradicionales, guardando semillas de cosechas anteriores, seleccionando y plantando, generación tras generación, aquellas que tenían mejor rendimiento en las condiciones locales.

Estos conocimientos e innovaciones tienen un valor inmenso que no cesa de aumentar. Los recursos genéticos son el fundamento de una gran variedad de nuevos productos y nuevas aplicaciones en biotecnología, agricultura, medicina y otros sectores. Los conocimientos logrados y conservados en el sistema tradicional de conocimiento de las comunidades indígenas y locales pueden dar la clave de los recursos genéticos y bioquímicos que pueden utilizarse para elaborar productos farmacéuticos, hierbas medicinales y otros productos. También pueden proveer nuevos materiales genéticos para quienes trabajan en el mejoramiento de plantas, lo que les permitirá conferir a las plantas cultivadas ciertos rasgos como la resistencia a las plagas y a la sequía. Para mencionar un solo caso, la incorporación de la resistencia a enfermedades de una variedad de maíz de América Latina evitó la devastación del maíz cultivado en Estados Unidos y ahorró a la industria cerca de 6.000 millones de dólares.

La innovación informal y el conocimiento tradicional no son objeto de trato igualitario en el ADPIC. Este acuerdo pone énfasis en las patentes y otros derechos de propiedad intelectual definidos en regímenes convencionales de propiedad

intelectual. En los países desarrollados los titulares de tales derechos son en su gran mayoría inventores y corporaciones del sector de investigación formal. No hay mecanismos que acuerden control sobre sus conocimientos e innovaciones a las comunidades tradicionales, o que les aseguren una participación en los beneficios que se derivan de los mismos. Este trato desigual no conduce a crear la clase de incentivos que el CBD considera esenciales para conservar la diversidad biológica. Las comunidades locales tendrían muchas más razones para preservar la diversidad biológica si pudieran obtener ingresos por hacerlo.

El ADPIC no exige, sin embargo, que los regímenes nacionales de derechos de propiedad intelectual sean idénticos. Cada país tiene derecho a adoptar normas *más altas* que las que el ADPIC impone, y puede responder a las preocupaciones relacionadas con el CBD por medio de requisitos que se imponen en el procedimiento para solicitar protección de derechos de propiedad intelectual, por ejemplo, el certificado de origen. También puede establecer mecanismos en las leyes sobre derechos de propiedad intelectual que le permitan lograr ciertos objetivos, como por ejemplo la participación en los beneficios.

5.7.2 El ADPIC y la agricultura

El fortalecimiento de cualquier sistema de derechos de propiedad intelectual aumenta la importancia de todo lo que en él está en juego, dado que la protección que se acuerda a la innovación hace que la inversión en investigación y desarrollo sea mucho más rentable. En la agricultura, esta dinámica tiene dos efectos secundarios perturbadores.

El primero es que el mayor rendimiento de las inversiones ayuda a configurar una estructura industrial donde lo más grande es considerado lo mejor. Sin una protección efectiva de la propiedad intelectual sería imposible invertir las decenas de millones de dólares que se necesitan para llevar nuevos productos al mercado. Pero como tales inversiones son rentables, sólo las empresas más grandes podrán sobrevivir. Esta realidad ha provocado una concentración importante de la propiedad en la industria de producción de semillas, donde las grandes empresas con capacidad de hacer inversiones han comprado progresivamente las más pequeñas para consolidar su posición en el mercado. Probablemente uno de los primeros efectos de esta concentración será el aumento de precio de los productos que tienen un componente de propiedad intelectual, tal como las semillas, porque habrá menos competencia de precios entre las pocas empresas que restan.

Un segundo motivo de preocupación es que la diversidad genética de las especies cultivadas disminuye rápidamente a medida que los agricultores abandonan el cultivo de las variedades tradicionales en favor de las variedades más rendidoras, desarrolladas por genetistas profesionales. Con la Revolución Verde, iniciada hace algunas décadas, los agricultores comenzaron a abandonar

las variedades tradicionales y a adoptar variedades modernas que prometían mejores cosechas y mayor resistencia a las plagas y enfermedades. El alto nivel de protección de los derechos de propiedad intelectual, al dar incentivos a los genetistas para desarrollar nuevas y mejores variedades, contribuye a esta disminución de la diversidad, aunque tal protección es sólo uno de los múltiples factores que contribuyen a producir tal efecto.

El ADPIC contiene una excepción que permite a los miembros de la OMC rehusar el otorgamiento de patentes de plantas y animales (que no sean micro organismos). Pero para rehusar la patente de plantas, deben proteger a éstas con algún “régimen *sui generis* eficaz”, con un sistema especialmente diseñado para un cierto tipo de propiedad intelectual, o con una combinación de ambos.

Quienes redactaron el ADPIC tenían indudablemente presente el Convenio Internacional sobre la Protección de Variedades Nuevas de Plantas (UPOV), que es un régimen utilizado por muchos países. Pero algunos países en vías de desarrollo están estableciendo sus propios sistemas *sui generis*, donde ponen énfasis en los aspectos del UPOV que quieren mejorar (ver Cuadro 5-3). Durante la revisión obligatoria del ADPIC por parte de la OMC (que ha comenzado en el año 2000), se espera que muchos países desarrollados insistan para que la posibilidad de establecer tales regímenes sea menos flexible.

Cuadro 5-3: UPOV (1991) y desarrollo sustentable

Hay quienes sostienen que tres elementos del UPOV de 1991 pueden entrar en conflicto con los objetivos del desarrollo sustentable, a saber:

1. La duración de la protección: 20 años de protección podría ser un periodo demasiado largo desde la perspectiva del consumidor.
2. La exención a favor de especialistas en mejoramiento genético: Alcance limitado de esta exención, es decir, del tradicional acceso libre a material protegido que los genetistas tienen para realizar investigación. Si la nueva variedad “se deriva esencialmente” de la variedad original, los derechos de propiedad intelectual deben ser compartidos con el innovador original.
3. Derechos de los agricultores versus derechos de los genetistas: alto nivel de protección de los derechos de los genetistas, es decir, de los derechos de propiedad intelectual de los innovadores formales, pero ninguna protección de los derechos de los agricultores, es decir, de los derechos de propiedad intelectual de los innovadores informales (que son generalmente pobres).

Si las patentes se utilizan para proteger variedades de plantas, pueden de hecho sofocar la innovación. La innovación se ha basado tradicionalmente en variedades existentes que los científicos utilizaban para introducir mejoras, y la exención que se introdujo a favor de los genetistas les confería el derecho de usar variedades protegidas en sus investigaciones y de reclamar la propiedad de los resultados de las mismas. Pero las patentes no tienen en cuenta la exención de los genetistas y en consecuencia los investigadores deben pagar para tener acceso a los materiales que usan en sus investigaciones, si es que tienen la suerte de que se les confiera acceso a los mismos. Además, muchas empresas practican la “acumulación de patentes”, que consiste en obtener patentes para distintos aspectos de una innovación única, lo que fuerza la presentación de varias solicitudes y el pago de varios derechos de patente. Por último, la tendencia de las solicitudes de patente a definir las patentes de manera muy amplia, sobre la base de las características de las plantas, más que sobre los genes que produjeron tales características, desalienta la investigación. Por ejemplo, se han otorgado patentes para categorías tan amplias como “semillas de girasol con alto contenido de ácido oleico”. En la medida en que tales patentes sofocan la investigación innovadora sobre mejores modos de producir girasol con alto contenido de ácido oleico, el fortalecimiento de la protección de los derechos de propiedad intelectual produce un efecto contrario a uno de los principales objetivos que le son propios.

5.8 Inversiones

La inversión y el comercio de mercancías cubiertos por el GATT, el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y otros acuerdos de la OMC tienen vínculos evidentes: el comercio de mercancías conduce a la inversión. A medida que un productor extranjero gana una porción mayor de un mercado nacional, puede tener sentido que decida invertir y vender localmente en lugar de continuar exportando desde el extranjero. Por lo general, la decisión de invertir en un país extranjero se basa en expectativas de comercio, incluyendo la posibilidad de comerciar mercancías con el país de origen del inversor. Los vínculos son aún más fuertes en lo que respecta al comercio de servicios. En efecto, el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios, concluido como parte de la Ronda Uruguay, contiene disposiciones considerablemente extensas sobre las inversiones bajo el título de “derecho de establecimiento”.

Algunos países intentaron incluir el tema de las inversiones en la Ronda Uruguay, pero no lograron llegar a un acuerdo amplio al respecto. El resultado fue un acuerdo muy específico concentrado en las medidas en materia de inversiones relacionadas con el comercio, conocido como Acuerdo TRIMs (su sigla en inglés). La cuestión de incluir el tema inversión en las negociaciones futuras se ha vuelto a colocar sobre la mesa, promovido ello por la Unión Europea y Japón. Y, en comparación con lo que sucedió durante la Ronda Uruguay, la resistencia por parte de los países en desarrollo es menos enérgica en la actualidad.

El debate internacional sobre las inversiones ha estado polarizado desde hace tiempo. Un grupo de países, en general los pertenecientes a la OCDE, ha intentado fomentar un acuerdo sobre los derechos de los inversores y su protección. En la esfera de la UNCTAD, otro grupo de países trató de desarrollar disposiciones para reglamentar las obligaciones de los inversores. Ambos aspectos nunca han recibido un tratamiento conjunto.

La inversión resulta de vital importancia para las perspectivas del desarrollo sustentable. En última instancia, el objetivo de las políticas que promueven el desarrollo sustentable es transformar la estructura de las economías mediante el fomento de las actividades sustentables y el desaliento a las que no lo son. Es un hecho conocido que muchas de las actividades actuales, así como la mayoría de nuestra tecnología de producción, son no sustentables y deberán ser modificadas o sustituidas. Pero para llevar a cabo semejante tarea se necesitarán importantes inversiones y, en especial, el uso más eficiente de los limitados recursos de capital. Un acuerdo internacional sobre inversiones, estructurado de manera adecuada, facilitaría el logro de estas metas.

Tras la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay, se realizó un intento de negociación de un acuerdo multilateral sobre inversiones en el ámbito de la OCDE. El borrador tomó como modelos al GATT y a muchos acuerdos bilaterales de inversión. Sus disposiciones abarcaban una amplia gama de los derechos del inversor, así como procedimientos de solución de diferencias para su protección. Las disposiciones institucionales del Acuerdo Multilateral sobre Inversiones (AMI) se dejaron intencionalmente ambiguas con el fin de facilitar su transferencia ulterior a la OMC.

Pero las negociaciones del AMI fueron canceladas luego de que una amplia oposición en defensa del medio ambiente alertó sobre las deficiencias del borrador y de que muchos otros intereses se unieron para oponerse al proyecto de acuerdo. Además, a medida que las negociaciones se acercaban al fin, los países intentaron imponer tantas excepciones a las normas establecidas por el AMI que éste se tornó mucho menos significativo.

Los problemas que podrían surgir de un eventual acuerdo en materia de inversión van más allá de las objeciones ambientales que fueron interpuestas. La inversión productiva es una actividad a largo plazo. Las instalaciones construidas hoy en día pueden todavía existir dentro de un siglo, aunque de una manera muy modificada. Asimismo, los inversores extranjeros, a diferencia de los comerciantes, adquieren amplios derechos en el país anfitrión—por ejemplo, el derecho a contratar empleados, a utilizar recursos ambientales, a beneficiarse de la infraestructura, a transportar, exportar e importar. Un acuerdo de inversión debe buscar un equilibrio entre los derechos y las responsabilidades de los inversores en todas las etapas del proceso de inversión, lo que requiere un régimen dotado de características muy diferentes a las del régimen del

GATT/OMC, que se ocupa de la simple actividad del ingreso de una mercancía o de un servicio a un país. Dicho régimen debería, en especial, ser capaz de realizar juicios discrecionales caso por caso en un amplio marco. En otras palabras, si bien un régimen en materia de inversiones, al igual que el régimen de comercio, debe estar basado en disposiciones, debe también ser más dinámico y más propenso a favorecer discusiones entre gobiernos e inversores.

5.9 Contratación pública

La contratación pública, o compra de mercancías y servicios por parte del gobierno, abarca desde los artículos de oficina y aviones para combatir incendios hasta el servicio de consultores. Los gastos del gobierno por lo general conforman una gran parte PIB, entre el 10 y el 25 por ciento en los países de la OCDE. Además, las decisiones gubernamentales sobre qué compras realizar o no pueden tener una enorme influencia en la economía y en el medio ambiente. Este hecho ha llevado a muchos gobiernos a plantearse de qué manera sus adquisiciones pueden tener en cuenta consideraciones ecológicas, es decir, tornarse más “verdes”, obligando así, sobre la base de ciertos esquemas, a la protección del medio ambiente o, por lo menos, tratando de provocar un daño ambiental menor.

Hasta la fecha, la mayoría de dichos esquemas ha estado relacionada con un precio preferencial para las mercancías que cumplían con ciertos criterios (por ejemplo, comprar el papel reciclado, a pesar de que puede llegar a ser hasta un 10 por ciento más caro), o con una especificación de los atributos del producto (por ejemplo, todos los automóviles de la flota gubernamental deben tener un determinado rendimiento de combustible). Como estos esquemas suelen ser simples desde una perspectiva administrativa (aunque no desde la de los encargados de compras), pueden significar una gran diferencia. Además, al presentar al gobierno de manera favorable ante la opinión pública, dichos esquemas indudablemente gozarán de una creciente popularidad.

El hecho de que la contratación pública se torne cada vez más “verde” puede tener implicaciones para el comercio. Muchas de las cuestiones que surgen son las mismas que las que se presentan debido al uso de los esquemas de etiquetado y de certificación (ver sección 5.4). Los requisitos para las adquisiciones pueden estar basados en las normas para los procesos y métodos de producción. Por ejemplo, los gobiernos podrían dar preferencia a las mercancías cuya fabricación libera poco carbono en la atmósfera, o simplemente podrían requerir una ecoetiqueta en el ámbito interno o una certificación de gestión ambiental, ahorrándole a los funcionarios encargados de las compras el problema de la verificación y la auditoría. No obstante, como sucede con el etiquetado, los criterios relativos a los PMP establecidos por un país pueden resultar irrelevantes para otro. Además, las especificaciones pueden ser establecidas, de forma intencional o no, con criterios que favorecen a los productores

nacionales. Por otro lado, el etiquetado y la certificación han estado relacionados con normas voluntarias, lo cual ha generado un debate sobre si en realidad las normas de comercio existentes abarcan o no a estos esquemas. Pero si un gobierno exige que todo el papel que compra esté certificado por una ecoetiqueta nacional, se entra en un área gris entre las normas voluntarias y los reglamentos técnicos obligatorios.

El Acuerdo de la OMC sobre Contratación Pública (ACP) difiere de casi todos los otros acuerdos de la OMC, en el sentido de que es un acuerdo *plurilateral*. Esto significa que los países no lo suscriben automáticamente por el hecho de ser miembros de la OMC, y de hecho, hasta ahora, sólo unos pocos lo han suscrito. El ACP posee actualmente unos 30 signatarios, en su mayoría países miembros de la OCDE. El interés del Acuerdo es forzar a los gobiernos a convocar a licitaciones de manera transparente y equitativa.

A diferencia del GATT, el ACP no prohíbe la discriminación entre productos similares, sino que se concentra en evitar la discriminación entre los proveedores extranjeros y nacionales. Establece, sin embargo, que los requisitos para la contratación pública “no se elaborarán, adoptarán ni aplicarán con miras a crear obstáculos innecesarios al comercio internacional, ni podrán tener ese efecto”. Esta disposición está aún sujeta a interpretación. También estipula que las especificaciones técnicas “se basarán en normas internacionales, cuando existan, y de lo contrario, en reglamentos técnicos nacionales, normas nacionales reconocidas o códigos de construcción”. Un reglamento técnico nacional, de acuerdo con la nota al pie de página que modifica este texto, es un conjunto de normas establecido por un órgano reconocido. Las normas ISO 14001 supuestamente cumplen con esta disposición, y tal vez ése sea el caso de la mayoría de los programas de ecoetiquetado en el plano nacional.

Por ahora estas cuestiones sólo se vislumbran en el horizonte. Las compras “verdes” del sector público son un fenómeno reciente. Además, el ACP se halla en un estado incierto; los miembros de la OMC pueden reforzarlo en negociaciones futuras, pero aún no se ha alcanzado ningún consenso sobre la necesidad de realizar éstas en un futuro. Por otra parte, al Acuerdo le falta aún ser interpretado por el órgano de solución de diferencias de una manera que aclare cómo debería tratar la discriminación basada en procesos y métodos de producción.

5.10 Los AMUMA Y LA OMC

De acuerdo con la Agenda 21, las políticas en materia de comercio internacional y medio ambiente deben apoyarse mutuamente. En ningún otro ámbito se presenta un desafío mayor que en la relación entre la legislación de la OMC y las disposiciones comerciales de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente.

De los aproximadamente 200 AMUMA existentes, más de 20 incorporan medidas comerciales para lograr sus objetivos. Esto significa que los acuerdos aplican restricciones al comercio de ciertas sustancias o productos, tanto entre los mismos países firmantes como entre firmantes y no firmantes, o en ambos sentidos. Aunque estos AMUMA constituyen un número relativamente pequeño, algunos de los más importantes son: la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) de 1975, el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono de 1987, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación de 1992, y el Protocolo de Cartagena a la Convención sobre la Diversidad Biológica sobre prevención de los riesgos biotecnológicos, de 1993 (ver Cuadro 2-3). Asimismo, el Convenio sobre el control de contaminantes orgánicos persistentes, actualmente en proceso de negociación, sin duda incluirá medidas comerciales.

Las medidas restrictivas al comercio dentro de un acuerdo sobre medio ambiente pueden servir a dos propósitos (la sección 2.4.4 ofrece un análisis más detallado de esta cuestión). Estas medidas, en primer término, tienen la capacidad de controlar el comercio mismo, cuando éste es considerado como la fuente del daño al medio ambiente que la convención trata de evitar. Un buen ejemplo de ello es la CITES, que requiere licencias de importación y exportación para el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres. Otro ejemplo es el Convenio de Rotterdam sobre el procedimiento de información y consentimiento previos relativo al comercio de productos químicos peligrosos y pesticidas (PIC), que requiere que las partes notifiquen a otras partes antes de realizar cierto tipo de exportaciones, lo que permite la prohibición de determinadas importaciones.

En segundo término, las medidas restrictivas al comercio tienen dos tipos de funciones reglamentarias: suministran un incentivo adicional para que los países se adhieran a los AMUMA, al prohibir que países no firmantes comercien mercancías restringidas con países firmantes. Un no firmante del Convenio de Basilea, por ejemplo, no puede exportar ni importar desechos de ninguno de los firmantes. Además, estas medidas ayudan a asegurar la eficacia de los AMUMA al restringir el comercio con los no firmantes. Esto evita el “filtrado” o “arribismo”, por el cual países no firmantes aumentan la producción de mercancías restringidas y las exportan a los firmantes que han restringido su propia producción. El Protocolo de Montreal, por ejemplo, prohíbe a las partes el comercio de sustancias que agotan la capa de ozono y de productos que las contienen con no firmantes, disposición ésta que, según muchos observadores, resultó fundamental para el amplio apoyo internacional logrado por el Protocolo. Es difícil que esta función reglamentaria pueda cumplirse sin la aplicación de medidas comerciales.

El problema es que dichas medidas pueden entrar en conflicto con otras disposiciones de la OMC. En el Capítulo 3 se ha descrito la obligación que tienen los miembros de la OMC de observar los principios de la nación más favorecida y de trato nacional, así como las disposiciones para la eliminación de restricciones cuantitativas (Artículos I, III y XI). Si un AMUMA determina que las partes pueden aplicar restricciones comerciales en contra de otros países (no firmantes) pero no contra países firmantes, estará violando los tres artículos citados, puesto que discrimina entre productos “similares” sobre la base de su país de origen, impone restricciones cuantitativas y puede llegar a dar a las mercancías importadas un trato diferente del que reciben sus “similares” nacionales.

Las medidas restrictivas al comercio en el marco de los AMUMA pueden ser aplicadas de dos maneras. Primero, una parte las puede aplicar en contra de otra parte (por ejemplo, el procedimiento de información y consentimiento previos en el Convenio de Rotterdam se utiliza sólo entre los firmantes del mismo). La mayoría de los analistas coinciden en que esto no constituye un problema, debido a que ambos países han acordado voluntariamente sujetarse a las disposiciones del AMUMA, con inclusión de la aplicación de medidas comerciales. Esto puede ser cierto para las medidas en cuestión estipuladas expresamente en el acuerdo, pero pueden surgir problemas cuando el acuerdo sólo se refiere a los objetivos, delegando a las partes la formulación de la legislación para lograrlos. Los firmantes del Protocolo de Kioto, por ejemplo, pueden cumplir con sus obligaciones (estipuladas en el Protocolo) de disminuir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante cualquier serie de medidas restrictivas al comercio (*no* estipuladas). A pesar de que los miembros de la OMC han expresado sus deseos de que las diferencias entre firmantes se solucionen dentro del ámbito de los mismos AMUMA, una parte que proteste en contra de la aplicación de tales *medidas comerciales no especificadas* optaría casi con seguridad por presentar su caso ante la OMC.

Segundo, un firmante miembro de la OMC puede aplicar medidas comerciales en contra de un no firmante también miembro de la Organización. En este caso, el no firmante no ha acordado voluntariamente sujetarse a las medidas comerciales del AMUMA. De la misma manera que con las medidas entre firmantes, la parte que aplica restricciones comerciales puede estar violando los derechos del no firmante según la legislación de la OMC, pero en este caso la parte no firmante puede presentar el asunto ante la OMC, aún si las medidas están estipuladas específicamente en el AMUMA. Hasta el momento no se ha presentado una diferencia de este tipo en el ámbito de la OMC o del GATT. Sin embargo, el espectro de conflictos potenciales ha generado una preocupación considerable entre las comunidades involucradas en el medio ambiente y el comercio. Además de amenazar la integridad de los AMUMA existentes, el potencial de conflictos con las disposiciones de la OMC puede entorpecer la concreción de acuerdos en negociaciones de nuevos AMUMA, tal como ha sido demostrado por las dificultades en la redacción de los

anteproyectos del Protocolo de Cartagena sobre prevención de los riesgos biotecnológicos, del Protocolo de Kioto y del Convenio de Rotterdam

La OMC está tratando esta cuestión en el CCMA. La misma ha permanecido en el temario del Comité desde los comienzos de éste en 1995. Han surgido tres tipos de propuestas al respecto:

1. Interpretar las excepciones generales del Artículo XX a fin de crear una “ventana” para los AMUMA;
2. Buscar exenciones de la OMC para los AMUMA caso por caso; y,
3. Configurar listas de criterios y lineamientos que deberían seguir las medidas comerciales para ser consideradas aceptables.

Algunos países también sugirieron que el status quo era suficiente para enfrentar los problemas de un conflicto potencial.

Hasta el momento ha resultado imposible llegar a un acuerdo. Algunos países temen que el enfoque de la “ventana” pueda sentar precedentes peligrosos para otras cuestiones sociales y que favorezca al proteccionismo en el ámbito de la OMC. El enfoque de las exenciones ha sido criticado por no poder brindar certidumbre y guía a los negociadores de los AMUMA. Estos dos enfoques han probado en todo caso ser inaceptables, en virtud de que ambos implican que los responsables de la formulación de políticas comerciales tendrían capacidad para emitir juicios respecto a la legislación internacional sobre medio ambiente. (algunos AMUMA son más antiguos y tienen más miembros que la OMC). Algunas de estas críticas están embotadas de propuestas que incorporan elementos provenientes de más de un enfoque.

En último análisis, resulta claro que las comunidades involucradas en el medio ambiente y en el comercio están igualmente interesadas en encontrar una solución definitiva a los conflictos potenciales entre ambos regímenes jurídicos.

Bibliographía

Normas ambientales y procesos y métodos de producción

OECD (OCDE). *Process and Production Methods: Conceptual Framework and Considerations on Use of PPM-based Trade Measures* (OCDE/GD(97)137). París: OECD, 1997.

<[http://www.olis.oecd.org/olis/1997/doc.nsf/linkto/ocde-gd\(97\)137](http://www.olis.oecd.org/olis/1997/doc.nsf/linkto/ocde-gd(97)137)>

Von Moltke, Konrad. “Reassessing ‘Like Products’” (ponencia presentada en la Conferencia de Chatham House, Trade, Investment and the Environment [Comercio, inversión y medio ambiente], celebrada el 29 y 30 de octubre de 1998). <<http://www.iisd.org/trade/pdf/likeproducts.pdf>>

Normas ambientales y competitividad

Jaffe, A. et al. "Environmental Regulation and the Competitiveness of U.S. Manufacturing: What does the evidence tell us?", *Journal of Economic Literature* 33 (marzo de 1995): 132 – 163.

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). *Opportunities and Constraints of Internalizing Environmental Costs and Benefits in Prices of Rubber and Rubber Goods*. Actas de un taller de la UNCTAD/Grupo de Estudio sobre el Caucho, Manchester, Reino Unido, 13 de junio de 1997. <http://www.unctad.org/trade_env/docs/manch-ws.pdf>

Normas ambientales, ciencia y precaución

Raffensperger, Carolyn y Joel Tickner, eds. *Protecting Public Health and the Environment: Implementing the Precautionary Principle*. Washington, D.C.: Island Press, 1999.

<<http://www.islandpress.org/ecocompass/prevent/index.html>>

Von Moltke, Konrad. "The Dilemma of the Precautionary Principle in International Trade." *Bridges* 3, N° 6, (julio-agosto de 1999).

<<http://www.iisd.org/pdf/precaution.pdf>>

Etiquetado ecológico y programas de certificación de sistemas de ordenación ambiental

Van Dyke, Brennan y Charles Arden-Clarke. *ISO Eco-labelling Standards, the WTO and MEAs: A legal briefing examining elements of DIS 14020*. Gland, Switzerland: WWF International, 1997.

IISD (Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable). *Global Green Standards: ISO 14000 and sustainable development*. Winnipeg: IISD, 1996.

<<http://www.iisd.org/greenstand/default.htm>>

Lehtonen, Markku. *Criteria in Environmental Labelling: A comparative analysis of environmental criteria in selected labelling schemes* (environment and trade series #13). Ginebra: UNEP, 1997.

OECD (OCDE). *Eco-Labelling: Actual Effects of Selected Programmes* (OCDE/GD(97)105). París: OECD, 1997.

<[http://www.olis.oecd.org/olis/1997/doc.nsf/linkto/ocde-gd\(97\)105](http://www.olis.oecd.org/olis/1997/doc.nsf/linkto/ocde-gd(97)105)>

UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo). *Report of the Expert Meeting on Possible Trade and Investment Impacts of Environmental Management Standards, Particularly the ISO 14000 Series, on Developing Countries, and Opportunities and Needs in this Context* (TD/B/COM.1/10, TD/B/COM.1EM.4/3). Ginebra: UNCTAD, 1997.

<<http://www.unctad.org/en/special/c1em4d3.htm>>

Zarilli, Simonetta, Veena Jha y René Vossenaar. *Eco-labelling and International Trade*. Nueva York: St. Martin's Press, 1997.

Subvenciones

IISDnet Subsidy Watch. IISD (Instituto Internacional para el Desarrollo Sustentable). <<http://www.iisd.org/subsidywatch/default.htm>>

Meyers, Norman con Jennifer Kent. *Perverse Subsidies: Tax Dollars Undercutting Our Economies and Environments Alike*. Winnipeg: IISD, 1998. <<http://www.iisd.org/about/prodcat/govern.htm#perverse>>

Porter, Gareth. *Fisheries Subsidies, Overfishing and Trade* (environment and trade series #16). Ginebra: UNEP, 1998.

Steenblik, Ronald. *Previous Multilateral Efforts to Discipline Subsidies to Natural Resource Based Industries*. Ponencia preparada para el Taller del Consejo de Cooperación Económica del Pacífico realizado sobre el impacto de las transferencias financieras gubernamentales en la gestión de la pesca, la sostenibilidad de los recursos y el comercio internacional, Manila, Filipinas, del 17 al 19 de agosto de 1998. <<http://economics.iucn.org/pdf/issues-01-03.pdf>>

Agricultura

Gobierno de Noruega. *Non-Trade Concerns in a Multifunctional Agriculture: Implications for Agricultural Policy and the Multilateral Trading System*. Oslo: Ministerio de Agricultura, 1998. <<http://www.dep.no/ld/landbruk/faktorare.html>>

Murphy, Sophia. *Trade and Food Security: An Assessment of the Uruguay Round Agreement on Agriculture*. London: Catholic Institute for International Relations, 1999. <<http://www.ciir.org/ipd/fs.html>>

WWF International (Fondo Mundial para la Naturaleza – Internacional). *Directing WTO negotiations towards sustainable agriculture and rural development*. Gland: WWF International, 1999. <<http://www.panda.org/resources/publications/sustainability/wto-papers/wto-sard.html>>

Derechos de propiedad intelectual

Cosbey, Aaron. *Sustainable Development Effects of the WTO TRIPS Agreement: A Focus on Developing Countries*. Winnipeg: IISD, 1996. <<http://www.iisd.org/trade/trips.htm>>

Downes, David. *Integrating Implementation of the CBD and the Rules of the WTO*. Gland: IUCN, 1999.

Dutfield, Graham. *Intellectual Property Rights, Trade and Biodiversity*. Londres: Earthscan/IUCN, 1999.

South Centre. *The TRIPS Agreement: A guide for the South*. Ginebra: South Centre, 1997. <<http://www.southcentre.org/publications/trips/tripsmain.pdf>> (texto principal)
<<http://www.southcentre.org/publications/trips/tripsannexe.pdf>> (anexo)

Inversiones

South Centre. *Foreign Direct Investment, Development and the New Global Economic Order*. Ginebra: South Centre, 1997.
<<http://www.southcentre.org/publications/fdi/fdi.pdf>>

Von Moltke, Konrad. *An International Investment Regime? Issues of Sustainability*. Winnipeg: IISD, 2000.
<<http://www.iisd.org/trade/pdf/investment.pdf>>

Ward, Halina y Duncan Brack, eds. *Trade, Investment and the Environment*. Londres: Royal Institute of International Affairs/Earthscan, 1999.

Contratación pública

OECD (OCDE). *Trade Issues in the Greening of Public Purchasing (COM/TD/ENV(97)111/FINAL)*. París: OECD, 1997.
<[http://www.olis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/LINKTO/com-td-env\(97\)111-final](http://www.olis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/LINKTO/com-td-env(97)111-final)>

Los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y la OMC

Brack, Duncan. "Reconciling the GATT and MEAs with Trade Provisions: The latest debate," *Review of European Community & International Environmental Law* 6, no. 2 (1997): 112 – 120.

Charnovitz, Steve. "MEAs and Trade Rules," *Environmental Policy and Law* 26, no. 4 (1996): 163 – 169.

OECD (OCDE). *Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements: Synthesis Report of Three Case Studies (COM/ENV/TD(98)127/FINAL)*. París: OECD, 1998. <[http://appli1.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/com-env-td\(98\)127-final](http://appli1.oecd.org/olis/1998doc.nsf/LinkTo/com-env-td(98)127-final)>

Stilwell, Matthew y Elizabeth Turk. *Trade measures and multilateral environmental agreements: Resolving uncertainty and removing the WTO chill factor*. Gland: WWF International, 1999.

UNEP (PNUMA). *The Use of Trade Measures in Selected MEAs (environment and trade series #10)*. Ginebra: UNEP, 1996. <<http://www.unep.ch/trade.html>>

—6—

Cuestiones institucionales

EN LOS CAPÍTULOS ANTERIORES SE ANALIZARON los vínculos entre el medio ambiente y el comercio desde una perspectiva tanto física y económica como en sus aspectos jurídicos y de políticas. Pero también surge cierto número de cuestiones institucionales cuando se trata de encarar la relación entre comercio y medio ambiente. Hacer que ambos se apoyen mutuamente puede requerir el cambio de las instituciones existentes para adaptarlas a las nuevas preocupaciones, o el establecimiento de otras nuevas. En este capítulo se examinan los mecanismos de apertura en la formulación de políticas comerciales en el ámbito nacional y en el multilateral, y la posible aparición de un nuevo conjunto de instituciones para revisar los acuerdos de liberalización comercial.

6.1 La apertura en la formulación de políticas comerciales

La apertura consiste en dos elementos: primero, el acceso oportuno, fácil y completo a la información por parte de todos los interesados, y segundo, la participación pública en el proceso de adopción de decisiones. Se reconoce ampliamente que la apertura resulta valiosa para el gobierno dado que hace que las burocracias sean más sensibles y confiables, aportando más y mejor información al proceso de toma de decisiones. El resultado de la apertura en la práctica se ve reflejado en mejores decisiones, especialmente en áreas con efectos muy extendidos, como las políticas de comercio, medio ambiente y desarrollo.

La apertura en la formulación de políticas comerciales resulta importante para las preocupaciones relativas al medio ambiente, por lo menos en dos planos. El primero es el plano nacional. El escenario ideal sería que todas las partes interesadas recibieran información y fueran consultadas a medida que los gobiernos procuran definir sus intereses nacionales. El resultado de estas deliberaciones daría información útil para conformar las posiciones adoptadas por los negociadores comerciales del país.

En el plano multilateral, las dos principales áreas de interés son las políticas de desclasificación de los documentos de la OMC y los mecanismos de solución de diferencias. Una decisión de la OMC en 1996 mejoró considerablemente la desclasificación de documentos con respecto al pasado. Además, la OMC ha construido un sitio Web excepcional con acceso a todos los documentos desclasificados. En las preparaciones a la Conferencia Ministerial de la OMC de Seattle en 1999, las posiciones negociadoras propuestas por todos los miembros de la Organización fueron incluidas en este sitio, hecho que hubiera sido inconcebible pocos años atrás. No obstante, aún están en vigencia algunas restricciones importantes (ver Cuadro 6-1).

Cuadro 6-1: Desclasificación de documentos en la OMC

Todos los documentos de la OMC están desclasificados con excepción de los siguientes:

- Cualquier documento presentado por un miembro con la solicitud de que el mismo sea clasificado.
- Todos los documentos de trabajo (anteproyectos de presupuestos, propuestas, informes): estos documentos son considerados para su desclasificación una vez adoptado el informe, propuesta o cuestión definitiva, o bien seis meses después de haber sido circulados, lo que ocurra primero. Los documentos de trabajo de determinados órganos reciben un trato diferente, y su desclasificación se considera en un ciclo regular de seis meses.
- Las actas de las reuniones de cualquiera de los órganos de la OMC (excepto los pertenecientes al Mecanismo de Solución de Diferencias): la desclasificación de estas actas se considera luego de seis meses de haber sido circuladas.
- Los informes de los grupos especiales de solución de diferencias: a menos que una de las partes en la controversia solicite una demora, se desclasifican 10 días luego de haber sido circulados.
- Los alegatos presentados por los miembros ante los grupos especiales de solución de diferencias.

Los procedimientos para la solución de diferencias constituyen una esfera de especial interés. Varias controversias comerciales relativas al medio ambiente han seguido tales procedimientos desde el momento en que fueron establecidos en 1995. Sus reglas son restrictivas, a juzgarlas por las normas comunes del

derecho internacional: los alegatos presentados por las partes a los grupos especiales se consideran clasificados, impidiendo en la práctica el examen público del proceso hasta que se pronuncie la sentencia. Sin embargo puede no ser completamente cerrado a la participación pública, como en el reciente caso camarón-tortuga en el que el Órgano de Apelación decidió considerar escritos no solicitados, presentados por organizaciones no gubernamentales. Es posible que esta decisión sienta un precedente para aceptar los escritos llamados *amicus curiae* (de amigos de la corte). Pero, según los críticos, la utilidad de dichos escritos se ve comprometida si no se permite que los recurrentes lean los alegatos de las partes en la controversia.

La apertura en el plano nacional y en el multilateral está vinculada de dos maneras diferentes. Primero, las políticas en el plano multilateral que clasifican documentos pueden reducir la capacidad pública de hacer contribuciones significativas a los debates en el plano nacional. Segundo, la resistencia a la apertura en el plano multilateral por parte de algunos países se ha debido, en parte, a que los procedimientos de estos países en el plano nacional son relativamente cerrados y deben ser prudentes antes de otorgar mayores derechos al público en el plano multilateral que en el nacional.

6.2 Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales

Antes de enviar negociadores a reuniones sobre el comercio, los países tratan por todos los medios de comprender cómo los diferentes escenarios de negociación influirán en sus economías nacionales. Así, tratan de definir ante qué sectores deben insistir más para obtener tarifas reducidas, y en cuáles deberían estar luchando para mantener protecciones. Al carecer de una idea, basada en una evaluación de los efectos económicos potenciales, de dónde se hallan sus intereses, estarían negociando sin tener el cuadro completo.

La misma lógica subyace en la idea de la evaluación ambiental de los acuerdos sobre liberalización comercial. El bienestar de un país no sólo se ve afectado por los efectos económicos de los acuerdos comerciales, sino también por la manera en que dichos acuerdos afectan las estructuras sociales y del medio ambiente, de ahí el creciente interés por obtener una evaluación que considere las consecuencias para el medio ambiente de tales acuerdos (ver Cuadro 6-2). El valor más grande de las evaluaciones ambientales al identificar problemas y posibilidades radica tal vez en que ofrece una amplia gama de perspectivas para el análisis, incluyendo a aquéllas que corresponden a ministerios gubernamentales no relacionados con el comercio y organizaciones no gubernamentales especializadas en temas ambientales y sociales. El alcance, los límites y el enfoque de tales evaluaciones deben ser determinados por los países, sobre la base de sus prioridades de desarrollo y otras consideraciones ambientales y socioeconómicas.

Cuadro 6-2: Evaluación ambiental de acuerdos comerciales en vigencia

- En 1993 el Consejo Ministerial de la OCDE recomendó a los gobiernos que examinaran o revisaran, en las primeras etapas de formulación, las políticas comerciales y ambientales que pudieran afectar de manera significativa el área política de la otra, a fin de evaluar las implicaciones y buscar opciones de política alternativas que respondan a las preocupaciones.
- EEUU y Canadá emprendieron evaluaciones de los efectos ambientales tanto del TLCAN como de la Ronda Uruguay, y están iniciando evaluaciones ex ante (anticipadas) de posibles negociaciones futuras.
- La Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte evaluó los efectos ambientales del TLCAN.
- La UE encargó una “evaluación de efectos de sustentabilidad” de su posición de negociación para la propuesta Ronda del Milenio sobre negociaciones comerciales. Si se concretara esta ronda, otros países probablemente harían lo mismo.
- Un mayor número de economistas ambientales está emprendiendo evaluaciones independientes sobre la liberalización en sectores especiales.

Las evaluaciones ambientales surgen de una práctica legal institucional establecida en muchos países, donde se requiere realizar estudios de impacto ambiental de ciertos tipos de proyectos y políticas. En algunos países los procedimientos a observar en dichos estudios están estipulados en gran detalle. Normalmente, esto incluye una amplia participación del público como parte del proceso.

Con respecto a cuándo realizar tales evaluaciones, existen varias opciones. Se pueden llevar a cabo antes de que empiecen las negociaciones, con el fin de configurar las posiciones de negociación. También pueden tener lugar de forma continua durante las negociaciones, o bien realizarse una vez que éstas hayan acabado, para tratar de identificar los efectos de un acuerdo concluido. De hecho, cada una de las tres opciones es un ejercicio diferente y es útil para complementar las otras dos.

A menudo, las evaluaciones tratan de identificar no sólo los problemas potenciales, sino también las políticas que podrían encararlos. Estas se podrían

denominar medidas “colaterales”—medidas o políticas complementarias para mitigar los efectos previstos, tales como una mayor protección ambiental. También pueden constituir salvaguardias insertas en el mismo acuerdo de liberalización, o bien modificaciones al alcance o profundidad previstos para la liberalización.

Los desafíos de realizar evaluaciones minuciosas del medio ambiente o de la sustentabilidad son enormes. Son muy pocos los países que poseen datos ambientales adecuados, si es que existe alguno. Incluso con dichos datos a mano, los analistas luego necesitan hacer un modelo de cómo la liberalización comercial tiene efectos en la economía y de cómo los efectos ambientales derivan de aquellos cambios económicos. Si el análisis se extiende desde un enfoque ambiental a uno de desarrollo sustentable, se agrega entonces un componente más de complejidad. ¿Cómo se pueden incluir variables clave tales como la distribución del ingreso, la salud, la nutrición, la educación y la migración urbana? A pesar de la complejidad, las evaluaciones sobre las sustentabilidad probablemente continuarán siendo emprendidas y perfeccionadas, ya que es preferible poseer una visión borrosa del futuro a no tener visión alguna.

Bibliographía

La apertura en la formulación de políticas comerciales

Charnovitz, Steve. "Participation of NGOs in the WTO." *University of Pennsylvania Journal of International Economic Law* 17, N° 1 (1996): 331 – 357.

Enders, Alice. *Openness in the WTO*. Winnipeg: IISD, 1998.
<<http://www.iisd.org/trade/knopen.htm>>

Esty, Daniel. *Why the WTO Needs Environmental NGOs*. Ginebra: International Centre for Trade and Sustainable Development, 1997.
<<http://www.ictsd.org/English/esty.pdf>>

Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales

Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte. *Assessing Environmental Effects of the NAFTA: An Analytic Framework (Phase II) and Issue Studies*. Montreal: CEC, 1999.

<<http://www.cec.org/english/resources/publications/eandt6.cfm?format=2>>

OECD (OCDE). *Methodologies for Environmental Assessment of Trade Liberalisation Agreements* (COM/TD/ENV(99)92/FINAL). París: OECD, 1999. <<http://www.oecd.org/ech/26-27oct/docs/report.pdf>>

Sustainability Impact Assessment of Proposed WTO New Round of Multilateral Trade Negotiations. Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, Reino Unido, 1999.
<<http://fs2.idpm.man.ac.uk/sia/>>

WWF International (Fondo Mundial para la Naturaleza – Internacional). *Developing a Methodology for the Environmental Assessment of Trade Liberalisation Agreements*. Gland, Switzerland: WWF International, 1998.
<<http://www.panda.org/resources/publications/sustainability/wto-papers/method.html>>

-7-

Aspectos ambientales de los acuerdos ambientales regionales

ESTE CAPÍTULO SE REFIERE A tres acuerdos muy diferentes, el TLCAN, la UE y el Mercosur, con el propósito de estudiar los distintos enfoques adoptados por cada uno de ellos para encarar las cuestiones relativas al comercio y el medio ambiente.

7.1 El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

El TLCAN es un acuerdo comercial entre Canadá, México y Estados Unidos, que entró en vigor el 1 de enero de 1994. Posee acuerdos paralelos (acuerdos no comerciales separados) sobre cooperación ambiental y laboral, sin los cuales difícilmente Estados Unidos habría aceptado el Tratado.

El acuerdo sobre medio ambiente creó la Comisión para la Cooperación Ambiental, que promueve la cooperación ambiental entre los tres países, y ante la cual pueden invocarse disposiciones relativas a la solución de diferencias si, como resultado de la persistencia en no cumplir las normas ambientales, un país se beneficia en materia comercial. Nótese que la CCA no establece por sí misma las normas en los diferentes países, aunque parte de su mandato es ayudar a armonizarlas con los mejores niveles existentes. En cambio, su función en tales disputas es vigilar la aplicación de la legislación pertinente. Además se encarga, entre otras cosas, de monitorear los efectos ambientales del TLCAN.

7.1.1 Inversión: Capítulo 11

En el Capítulo 11 del TLCAN las partes se comprometen a no atraer inversiones por medio de un relajamiento o de la derogación de las medidas internas aplicables en materia de salud, seguridad o medio ambiente. Este es un compromiso loable, pero no existe ningún mecanismo para asegurar su cumplimiento.

Otras partes del Capítulo 11 tratan de asegurar que los inversionistas de cualquiera de las Partes del Tratado no sean acosados por los gobiernos de la

parte receptora de la inversión. Por ejemplo, se prohíbe la expropiación sin el debido respeto a los procedimientos jurídicos, y en general se obliga a que los gobiernos receptores de las inversiones impongan a inversionistas extranjeros las mismas normas que rigen para las inversiones internas. Sin embargo, estudios recientes han demostrado que se ha dado a estas disposiciones un sentido para el que no habían sido propuestas, y que han sido utilizadas en contra de la legislación ambiental en los tres países. Varios inversionistas han presentado demandas contra los tres gobiernos alegando que sus intereses de inversión resultan perjudicados por reglas ambientales, pero pocas de ellas han sido resueltas. En un caso, una compañía de Estados Unidos reclamó que una prohibición de exportaciones de PCB (un desecho peligroso que provoca cáncer) por parte de Canadá violaba el principio de trato nacional, debido a que se privaba a los transformadores de desechos de Estados Unidos de una fuente de negocios, de la que no se privaba a los canadienses.

7.1.2 Normas: Capítulos 7 y 9

El TLCAN dedica el Capítulo 7 a las medidas sanitarias y fitosanitarias (MSF) y el Capítulo 9 a todas las otras medidas relativas a normalización (MRN), con inclusión de normas ambientales. Ambos capítulos ofrecen lineamientos a las partes sobre la forma en que deben determinar sus respectivos niveles de protección, establecer las normas para alcanzar dichos niveles, y basar tales normas en información científica.

En lo relativo a ambos tipos de normas, el TLCAN otorga a cada una de las partes el derecho de establecer su nivel apropiado de protección. Pero en cuestiones relativas a MSF o a la salud no humana, las partes deben analizar la relación costo-beneficio de los problemas y soluciones, debiendo optar por las mejores según dicho criterio. Asimismo, todas las MSF deben evitar diferencias en los niveles de protección cuando éstas implican una discriminación en contra de las mercancías producidas en el extranjero. Por ejemplo, una parte no debe establecer bajos niveles de protección para las frutas producidas en su territorio y, al mismo tiempo, altos niveles para las importadas.

Una vez establecido el nivel de protección adecuado, las partes deben redactar la legislación para alcanzarlo. El texto sobre las MSF establece que las mismas se pongan en práctica sólo en el grado “necesario” para alcanzar el nivel apropiado de protección adoptado por la parte. En el ámbito del GATT/OMC, en su oportunidad, se consideró como grado “necesario” a aquél que resultaba “el menos restrictivo para el comercio”, condición que no era del agrado de los ambientalistas, entre otros. Estados Unidos sostiene que las partes acordaron no utilizar esta interpretación, pero no existe acuerdo legal a tal efecto.

El TLCAN también especifica que las normas establecidas por las partes deben estar “basadas en principios científicos”. En la práctica, esto significa (según la

interpretación de Estados Unidos) que aunque la ciencia deba ser utilizada para determinar los riesgos presentados por un producto, los responsables por la reglamentación tienen la facultad de establecer la tolerancia al riesgo en el nivel que juzguen conveniente. En otras palabras, no se usa la ciencia para elegir los niveles de protección adecuados, lo cual es una opción de política pública, sino para determinar los riesgos, los cuales, a su vez, son utilizados para determinar los niveles de protección.

El texto del TLCAN sobre normalización parece incorporar un enfoque de precaución; los Artículos 907.3 sobre las MRN y 715.4 sobre MSF permiten que las partes adopten medidas relativas al medio ambiente, la salud o la seguridad, aún cuando la evidencia científica sea insuficiente para completar la evaluación del riesgo.

7.1.3 Acuerdos ambientales internacionales: Artículo 104

El Artículo 104 del TLCAN enumera siete acuerdos ambientales internacionales cuyas obligaciones, según se estipula, deben prevalecer sobre el Tratado en caso de incompatibilidad:

- El Protocolo de Montreal;
- El Convenio de Basilea (cuando las tres partes lo hayan ratificado);
- La CITES; y
- Cuatro tratados bilaterales.

Este enfoque parece avanzar en la dirección correcta, teniendo en cuenta que la forma de encarar los acuerdos ambientales internacionales es materia de gran controversia en el ámbito de la OMC. Pero las partes del TLCAN son todas signatarias de esos acuerdos, y gran parte de la controversia de la OMC tiene lugar acerca de diferencias entre signatarios y no signatarios.

Además, está la letra menuda. En caso de opción, la legislación interna resultante de esos acuerdos ambientales internacionales debe ser aquella que “presente menor grado de incompatibilidad con las demás disposiciones del Tratado”. Por lo tanto, una parte debería demostrar que para una medida cuestionada no había ninguna alternativa mejor o más compatible con el TLCAN. Aunque la opción más compatible con el TLCAN no necesita ser política o económicamente viable.

7.2 La Unión Europea

La Unión Europea es la organización internacional más desarrollada. Es el resultado de más de 40 años de esfuerzos por integrar política y económicamente a los países de Europa. En sus inicios, en 1954, contaba con

seis miembros y estaba limitada a los sectores del carbón y del acero. En contraste, actualmente está compuesta por 15 miembros y abarca todos los aspectos de la política económica, así como muchas otras áreas vinculadas con la política. Actualmente se prevé la inclusión de nuevos miembros. El núcleo de la UE consiste en una unión aduanera, y actualmente en un mercado común, con un arancel aduanero externo común. Es una organización supranacional, interpretada en forma amplia como un ente que asegura el ejercicio compartido de la soberanía de sus estados miembros.

La UE tiene facultades legislativas en el sentido de que puede adoptar instrumentos legales obligatorios mediante la acción de sus propias instituciones. Para tales propósitos cuenta con una compleja estructura institucional, que incluye órganos legislativos, ejecutivos, judiciales y consultivos. Entre ellos, los más importantes son el Consejo, máxima autoridad legislativa compuesta por representantes de los estados miembros; el Parlamento Europeo, elegido por voto directo y que comparte la responsabilidad legislativa; la Comisión, órgano ejecutivo, y el Tribunal de Justicia.

La UE cuenta con dos instrumentos legales: el Reglamento y la Directiva. Los reglamentos son de aplicación directa y se utilizan para los aspectos técnicos de las cuestiones de competencia exclusiva de la UE, por ejemplo, el comercio o el ajuste de precios agrícolas. Las directivas son los instrumentos preferidos para la mayoría de las cuestiones ambientales, ya que determinan los objetivos a ser alcanzados pero dejan a los estados miembros la libertad de escoger los medios para implementarlos. En la práctica, las directivas pueden ser técnicamente muy detalladas en aquellas áreas donde se busca armonizar sobre la base de los mejores niveles.

A medida que la UE fue expandiendo el alcance interno de su legislación, también adquirió la responsabilidad externa en las áreas sujetas a legislación europea. Como resultado, la UE y sus estados miembros emprenden un complejo proceso de negociación interno antes de cada negociación internacional. En principio, este proceso tiene lugar en el Consejo, pero un cuerpo especializado, el Comité del artículo 133, prepara las decisiones del Consejo referidas al comercio. En materia de negociaciones internacionales, los límites entre las áreas bajo responsabilidad de los estados miembros, bajo la competencia exclusiva de la UE o bajo responsabilidad compartida no suelen ser totalmente fijos.

Dentro del ámbito de la OMC, la UE tiene una sola voz en lo relativo a todos los asuntos de política comercial. Debido a que el GATT se originó como un acuerdo administrativo más que como un tratado internacional formal, la representación de la UE ante la OMC recae en el órgano ejecutivo de la UE, la Comisión. Consecuentemente, los estados miembros de la UE desempeñan un

papel limitado en la OMC, aunque la UE como un todo es uno de los dos actores más importantes de la Organización. Ninguna decisión puede adoptarse sin su participación.

La UE ha desarrollado una extensa legislación ambiental. A medida que cambia la conformación de los mercados, las disciplinas principales de los mismos, incluidos los requisitos ambientales, deben ser adaptadas a fin de reflejar la estructura de los mercados europeos integrados. La legislación de la UE en materia de medio ambiente contiene más de 300 puntos, que abarcan cada uno de los aspectos de la política ambiental. Las directivas tratan sobre las normas de emisión y los objetivos de calidad para el agua; la gestión de desechos peligrosos y domiciliarios; envase y embalaje; emisiones atmosféricas provenientes de plantas y vehículos; normas de calidad del aire y la capa de ozono; todos los aspectos relativos al control de las sustancias tóxicas; protección de la naturaleza, aves migratorias y especies amenazadas; la vida silvestre; la contaminación acústica; y el cambio de clima. La legislación de la UE se ocupa además de la evaluación de los efectos de políticas y acuerdos, la libertad de información, el ecoetiquetado, la gestión y auditoría ambientales, y ha establecido asimismo instrumentos financieros y económicos para la gestión ambiental. La Política Agrícola Común de la UE aporta considerables sumas de dinero para la protección de la naturaleza en las áreas rurales.

La ordenación ambiental es una responsabilidad compartida entre la UE y sus estados miembros, mientras que el comercio es materia exclusiva de la UE. Esta asimetría hace que el equilibrio entre intereses ambientales y comerciales resulte más difícil de lograr debido a que las funciones de los actores clave son diferentes en los dos ámbitos de política mencionados.

7.3 Mercosur

El MERCOSUR, *Mercado Común del Sur*, es un acuerdo de integración subregional que agrupa a Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay, y en el que Chile y Bolivia poseen una categoría especial de países asociados. Consiste actualmente en una unión aduanera (todos los miembros tienen los mismos aranceles aduaneros aplicables al resto del mundo) y se pretende eventualmente constituir un mercado común pleno. En este sentido, el Mercosur aspira más a un proceso de integración regional al estilo de la Unión Europea, que a un área de libre comercio como lo es el TLCAN.

La estructura del Mercosur, aún en desarrollo, contempla varias innovaciones vinculadas a temas ambientales. Los mecanismos para la participación pública fueron establecidos en el Protocolo original de *Ouro Preto*, a través de un Foro Consultivo Económico y Social, que existe como parte de una estructura institucional del Mercosur. Este Foro recibe información de representantes de los trabajadores, de las empresas y de los consumidores. Expertos

independientes también asisten a importantes reuniones de los diversos subcomités técnicos del Mercosur.

Existen vínculos más explícitos entre comercio y medio ambiente, a través de varios mecanismos legales que se combinan como elementos de un régimen en desarrollo. Diversas resoluciones del Grupo Mercado Común y decisiones del Consejo de Mercado Común se han referido a cuestiones tales como plaguicidas, políticas sobre energía y transporte de productos peligrosos. Además, en los encuentros de los ministros de medio ambiente de los cuatro países se sentaron las bases para la cooperación subregional en estas cuestiones. Como resultado, la Declaración de Canela de 1992 creó un grupo de trabajo informal, la Reunión Especializada en Medio Ambiente, para estudiar la legislación, las normas y las prácticas ambientales en los cuatro países. Este foro llevó a la creación del Subgrupo N° 6 sobre medio ambiente, reconocido como uno de los órganos técnicos de trabajo del Mercosur. Este grupo ha tratado cuestiones como el medio ambiente y la competencia, los obstáculos no arancelarios al comercio, y un sistema común de información sobre el medio ambiente.

Dicho órgano se ha dedicado por más de dos años a la negociación de un nuevo protocolo sobre medio ambiente, el cual está siendo agregado al Tratado de Asunción del Mercosur. En su carácter de tratado extenso e independiente, este proyecto de acuerdo estipula una creciente armonización en los sistemas de ordenación ambiental y una mayor cooperación en los ecosistemas compartidos, en adición a los mecanismos para la participación social. Además, incluye disposiciones sobre instrumentos para la ordenación ambiental, abarcando normas de calidad, métodos para la evaluación de efectos ambientales, monitoreo ambiental y costos, sistemas de información ambiental y procesos de certificación. Incluye, asimismo, una sección sobre áreas protegidas y otra sobre la conservación y el uso sustentable de los recursos naturales, como la diversidad biológica, y una propuesta de lenguaje sobre bioseguridad, vida silvestre, bosques, suelos, aire y conservación del agua. Además incluye disposiciones sobre la protección a la salud y la calidad de vida, la participación social, la cooperación regional y otros mecanismos regionales para la implementación del protocolo. El régimen está aún en desarrollo, y el desafío a la vista es asegurar que el futuro protocolo conduzca a una efectiva cooperación regional y a acciones relacionadas con estas cuestiones y objetivos.

Bibliografía

Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Mann, Howard y Konrad von Moltke. *NAFTA's Chapter 11 and the Environment – Addressing the Impacts of the Investor-State Process on the Environment*. Winnipeg: IISD, 1999.

<<http://www.iisd.org/trade/chapter11.htm>>

Johnston, Pierre Marc y André Beaulieu. *The Environment and NAFTA: Understanding and Implementing the New Continental Law*. Nueva York: Island Press, 1996.

La Unión Europea

Von Moltke, Konrad. *The Maastricht Treaty and the Winnipeg Principles on Trade and Sustainable Development*. Winnipeg: IISD, 1995.

<<http://www.iisd.org/pdf/maastricht.pdf>>

Mercosur

Tussie, Diana y Patricia Vasquez. “Regional Integration and Building Blocks: The case of Mercosur,” en Diana Tussie, ed., *The Environment and International Trade Negotiations: Developing country stakes*. Nueva York: IDRC/Macmillan Press, 1999.

—8—

Conclusión

El objetivo principal de este Manual es hacer más comprensible la compleja relación entre el medio ambiente y el comercio internacional para los responsables de formulación de políticas, miembros de las organizaciones gubernamentales y el público en general. El trabajo también apunta a disipar la idea de que la relación entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo puede ser descrita fácilmente como positiva o negativa. Se trata de una interacción enormemente compleja que varía de país a país, de sector a sector, y de empresa a empresa. En esta relación hay tanto amenazas como oportunidades para los países, las comunidades locales y las empresas en búsqueda de desarrollo económico y protección ambiental.

El desafío para todas las partes interesadas es aprovechar las oportunidades y reducir las amenazas y, al mismo tiempo, maximizar la contribución positiva neta que puede hacer el comercio al desarrollo sustentable. Para aprovechar estas oportunidades y reducir las amenazas es esencial que las partes interesadas tengan una comprensión más amplia y más clara de los vínculos entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo.

Las conclusiones que se pueden extraer de este Manual tienen que ver con la investigación, la búsqueda de consenso, el aumento de la cooperación internacional y la definición de nuevos procedimientos más equilibrados y participativos para la formulación de políticas internacionales sobre estas cuestiones. En particular, habrá que emprender evaluaciones formales de los efectos ambientales de la liberalización del comercio y de las implicaciones comerciales de las políticas ambientales. Estas evaluaciones deberán tomar en consideración, mediante técnicas de evaluación integrada, los efectos económicos y sociales interrelacionados de las políticas ambientales y comerciales.

Es necesario emprender la investigación y evaluación de una manera participatoria, que incluya a todas las partes interesadas relevantes. En el plano nacional esto implica la participación de la sociedad civil tanto como la de los funcionarios de gobierno; en el plano internacional esto implica asistencia

técnica y financiera a los países en vías de desarrollo o con economías en transición para ayudarlos a crear la capacidad que necesitan para iniciar este análisis. Esta asistencia, junto a la mejor comprensión de los vínculos que fomenta, ayudará a que se logre consenso sobre los desafíos que se enfrentan en materia de integración de políticas y sobre las soluciones que se deberán concebir tanto en el plano nacional como en el internacional.

Las negociaciones internacionales conducentes a nuevos acuerdos comerciales deberán caracterizarse también por una participación más equilibrada y justa de países desarrollados y países en vías de desarrollo, a fin de que tales acuerdos expresen con exactitud las necesidades y condiciones de todos los países. Esperamos también que una mejor comprensión y una mayor conciencia de los vínculos existentes entre comercio, medio ambiente y desarrollo anime la implementación de los acuerdos ambientales multilaterales existentes y la negociación de los futuros, para que puedan responder mejor a las necesidades y condiciones de países en distintas etapas de desarrollo.

El logro de estos objetivos requiere en primer lugar una comprensión más amplia de los vínculos entre medio ambiente y comercio, y de las políticas establecidas para fomentarlos. El PNUMA y el IIDS esperan que este Manual contribuya a que se alcance esa mayor comprensión, y ambas organizaciones están abiertas a todas las sugerencias que permitan mejorarlo en tal respecto y ofrecen su colaboración y participación para lograr ese fin.

Índice temático

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio	23, 29-30
Artículo I	30
Artículo III	30
Artículo XI	31
Artículo XX	32, 73
Acuerdo Multilateral de Inversión (AMI)	68
Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (BTC)	34
Acuerdo sobre contratación pública (ACG)	69
Acuerdo sobre Medidas de Inversión Relacionadas con el Comercio (MIRC)	68
Acuerdos ambientales internacionales (ver acuerdos ambientales multilaterales)	
Acuerdos ambientales multilaterales	12
<i>Idem</i> como alternativa a los PMP	50
<i>Idem</i> y normas de la OMC	70
<i>Idem</i> y TLCAN	85
medidas del comercio en	17, 70
solución de controversias en	17
Acuerdos comerciales regionales	83
<i>Idem</i> y el excepción en el GATT	35
Acuerdos sobre Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)	62
<i>Idem</i> y agricultura	65
<i>Idem</i> y el Convenio sobre Diversidad Biológica	64
Agricultura	59
Análisis del ciclo vital	11
Apertura	10
Apertura en la formulación de políticas comerciales	7

Caso de las hormonas en bovinos	37
Caso del camarón-tortuga	33
<i>Idem</i> y escritos de los amicus curiae	79
Certificación de sistemas de manejo ambiental	53
<i>Idem</i> y contratación pública	70
Ciencia, su papel (ver precaución)	
Comité de Comercio y Medio Ambiente (OMC)	26
Conocimientos tradicionales	64
Contratación pública	69
Convención de Basilea	14, 18
Convención de Rotterdam (PIC)	5, 18
Convención sobre el Comercio Internacional de especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)	14, 18
Convenio de la UPOV	66
Convenio Marco sobre Cambio Climático	15
Convenio PIC (ver Convenio de Rotterdam)	15, 18
Convenio sobre COP	16
Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB)	15
<i>Idem</i> y el ADPIC	64
Desarrollo sustentable	7-8
Desarrollo sustentable como principio de la OMC	29
Desclasificación de documentos en la OMC	78
Ecoetiquetas	54
<i>Idem</i> y contratación pública	69-70
Efectos de escala, del comercio en el medio ambiente	41
Efectos de los productos, del comercio en el medio ambiente	39
Efectos estructurales del comercio en el medio ambiente	43
Eficiencia relacionada con el comercio	41
<i>Escritos de amicus curiae</i>	93
Evaluación del impacto ambiental del comercio	79
Innovación informal	64
Inversión	67
Inversión en el TLCAN	83
ISO 14001	55
Mercosur	87

Nación más favorecida	29, 30
No-discriminación	28, 30
Normas ambientales	10
<i>Idem</i> y competitividad	51
<i>Idem</i> y PMP	47
<i>Idem</i> y precaución	52
OMC	
Estructura	23
Principios	28
Funciones	28
Organismos Genéticamente Modificados (OGM)	56, 61
Patentes	64, 67
Precaución	52
Principio de precaución	9, 52
<i>Idem</i> en el Acuerdo de AMSF	34
<i>Idem</i> en el TLCAN	84
Principio de prevención	9
Principio del que contamina paga	10
Principios de manejo ambiental	8
Procesos y métodos de producción (PMP)	47
<i>Idem</i> definidos como no relacionados con el producto	48
<i>Idem</i> definidos como relacionados con el producto	48
<i>Idem</i> y ecoetiquetas, certificación de SMA	53
Productos similares	29, 30, 31
Protocolo de Bioseguridad de Cartagena	16, 18
Protocolo de Montreal	14, 18
Prueba de necesidad	
<i>Idem</i> en la OMC	32
<i>Idem</i> en el TLCAN	84
Prueba de normas menos restrictivas para el comercio	
En la OMC	32
En el TLCAN	84
Refugios de contaminación	68
Responsabilidad común pero diferenciada	9

Sistemas de protección de la propiedad intelectual Sui generis	66
Soberanía y PMP	50
Solución de controversias en la OMC	35
Subsidiariedad	9
Subvenciones	44, 57
Subvenciones y agricultura	59
TLCAN	83
Transparencia (ver Apertura)	
Tratamiento nacional	30, 28
Unión Europea	85

“La construcción es excelente. El contenido es exacto... Estoy convencido de que el manual será de utilidad excepcional para los países en desarrollo ya que les ayudará a negociar de manera individual, auténtica, a fondo y con responsabilidad”.

— *Paul Tran Van Thinh, ex embajador de la Unión Europea ante la OMC*

“Hoy en día las instancias de política económica mundial reconocen que el medio ambiente es parte integral del proceso de desarrollo. Por su carácter general e inteligible, este manual llega en el momento oportuno para ayudarnos a comprender mejor y promover un régimen de comercio internacional que convierta este reconocimiento en una realidad operante”.

— *Ricardo Meléndez-Ortiz, Director Ejecutivo, Centro Internacional de Comercio y Desarrollo Sostenible*

