

**NACIONES UNIDAS**

**COMISIÓN ECONÓMICA  
PARA AMÉRICA LATINA  
Y EL CARIBE - CEPAL**



Distr.  
LIMITADA  
LC/L.1127  
31 de enero de 1998  
ORIGINAL: ESPAÑOL

---

**COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE EN LA ORGANIZACIÓN  
MUNDIAL DEL COMERCIO \***

---

\* Este documento fue preparado por la señora María Angélica Larach, funcionaria de la Unidad de Comercio Internacional de la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL. Las opiniones expresadas en este trabajo son de exclusiva responsabilidad de su autora y pueden no coincidir con las de la Organización.



## INDICE

	<u>Página</u>
<b>Resumen</b> .....	<b>1</b>
<b>I. LA RELACIÓN ENTRE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE</b> .....	<b>3</b>
A. ANTECEDENTES .....	3
B. EL DEBATE ACTUAL .....	4
1. La internalización de los costos ambientales .....	7
2. Liberalización del comercio y medio ambiente .....	12
3. La competitividad y el medio ambiente .....	16
4. Etiquetado y empaquetado ecológico .....	20
<b>II. EL GATT Y LA OMC FRENTE AL MEDIO AMBIENTE</b> .....	<b>25</b>
A. EL MEDIO AMBIENTE EN EL GATT .....	25
B. EL COMITÉ DE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE DE LA OMC .....	29
1. Funciones del Comité .....	29
2. El informe presentado ante la Conferencia Ministerial de Singapur .....	30
<b>III. EL ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS</b> .....	<b>39</b>
A. ASPECTOS GENERALES .....	39
B. TRES CONFLICTOS ENTRE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE .....	41
1. El conflicto entre la gasolina reformulada y la convencional .....	41
2. El conflicto del atún .....	43
3. El conflicto de los ostiones chilenos .....	45
<b>Conclusiones</b> .....	<b>47</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>51</b>

## **Resumen**

En las últimas décadas, la preocupación por el medio ambiente ha ido en aumento. Distintos han sido los motivos de esa preocupación en los países desarrollados y en desarrollo, así como los desafíos que se plantean en unos y otros. Además, el cómo afrontar esos desafíos ha dado origen a un debate entre los ambientalistas y los partidarios del libre comercio, cuyas posiciones, como es de prever, no siempre coinciden.

En este documento se examinan las principales fuentes de conflicto entre comercio y medio ambiente. En el primer capítulo se resumen las actuales modalidades de incorporación del costo ambiental en el precio de los productos, y se pasa revista a la relación existente entre liberalización del comercio y medio ambiente, y entre competitividad y medio ambiente, para terminar con una referencia al etiquetado y empaquetado ecológicos.

En el segundo capítulo se describe cómo se está desarrollando el debate ambiental dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Después de un breve examen de los principales artículos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) relacionados con el medio ambiente, se entrega un resumen de los diez puntos abordados en la Conferencia Ministerial de Singapur.

El tercer capítulo está referido a la labor del Órgano de Solución de Diferencias de la OMC, específicamente a lo que guarda relación con los conflictos entre comercio y medio ambiente que han sido sometidos a su consideración. En el capítulo se estudian tres de estos conflictos, en los cuales estuvieron envueltos algunos países de la región.



## I. LA RELACIÓN ENTRE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE

### A. ANTECEDENTES

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo en junio de 1972, los países firmantes de la declaración final <sup>1/</sup> optaron por un plan de acción global para poner remedio al conflicto entre el medio ambiente y desarrollo.

Veinte años después, tuvo lugar en Rio de Janeiro la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo. En ésta, los gobiernos hicieron suyo el concepto de desarrollo sostenible, en virtud del cual debían procurar el logro de sus metas económicas sin poner en peligro los recursos de las generaciones futuras.<sup>2/</sup>

Al finalizar la Conferencia, se firmaron varios acuerdos, entre ellos la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y el Programa 21.<sup>3/</sup> En el principio número 12 de la Declaración de Río se define la relación entre comercio y medio ambiente, y se sostiene que las medidas comerciales con fines ambientales no deberían constituir una restricción injustificable del comercio y que deberían evitarse las medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país exportador.<sup>4/</sup>

En el Programa 21 se reconoce la necesidad de incorporar las políticas ambientales en las medidas de política comercial y de procurar que ambas se refuercen mutuamente. También se

---

<sup>1/</sup> Los países firmantes de la declaración expresaron su preocupación por el deterioro de las condiciones sociales y ambientales del planeta. Para mayor información, véase el informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, 5 al 16 de junio de 1972.

<sup>2/</sup> La Comisión Brundtland definió el desarrollo sostenible como aquél que responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de responder a sus propias necesidades.

<sup>3/</sup> Además de los mencionados documentos, en la Conferencia se suscribieron la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, el Convenio sobre la Biodiversidad Biológica y la Declaración autorizada, sin fuerza jurídica obligatoria, de principios para un consenso mundial respecto de la ordenación, la conservación y el desarrollo sostenible de los bosques de todo tipo.

<sup>4/</sup> Principio 12: "Los Estados deberían cooperar en la promoción de un sistema económico internacional favorable y abierto que llevara al crecimiento económico y el desarrollo sostenible de todos los países, a fin de abordar en mejor forma los problemas de la degradación ambiental. Las medidas de política comercial con fines ambientales no deberían constituir un medio de discriminación arbitraria o injustificable ni una restricción velada del comercio internacional. Se debería evitar tomar medidas unilaterales para solucionar los problemas ambientales que se producen fuera de la jurisdicción del país importador. Las medidas destinadas a tratar los problemas ambientales transfronterizos o mundiales deberían, en la medida de lo posible, basarse en un consenso internacional".

recomienda a los países evitar la adopción de medidas ambientales unilaterales que obstaculicen la liberalización del comercio.

Asimismo, se recomienda que las medidas que se tomen para resolver los problemas ambientales multilaterales, se basen en lo posible en un consenso internacional. A nivel nacional, las medidas ambientales vinculadas al comercio externo deberían enmarcarse en las normativas del GATT.

Dada la preocupación internacional por el medio ambiente, en 1991 el Consejo del GATT acordó reactivar el Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional establecido en 1971. El hecho de que el Grupo se reuniera por primera vez 20 años después de su creación, deja en evidencia la poca importancia que los países miembros del GATT otorgaban a la cuestión ambiental en las décadas pasadas.

Posteriormente, en abril de 1994, junto con la firma del Acta Final de la Ronda Uruguay, se estableció, en el marco de la OMC, un Comité de Comercio y Medio Ambiente que vino a reemplazar al mencionado Grupo. En este Comité se están analizando actualmente una serie de asuntos relacionados simultáneamente con el comercio y el medio ambiente.

## **B. EL DEBATE ACTUAL**

Se ha señalado que aunque la influencia recíproca entre comercio y medio ambiente es tan antigua como el comercio mismo, la conciencia de que esa influencia puede tener consecuencias en la política de los Estados constituye un hecho reciente.<sup>5/</sup>

Así, aun cuando las normas que rigen el comercio y las que promueven la protección del medio ambiente se han desarrollado independientemente las unas de las otras, la interacción que hay entre ambos aspectos plantea con mayor fuerza la necesidad de someter su relación a un examen más profundo y sistemático.

A diferencia de lo que ocurría hace dos décadas, cuando los problemas ambientales sólo preocupaban a unos pocos países, específicamente a los países desarrollados, hoy son algo que interesa a todos. Son un desafío mundial, hemisférico, regional y nacional, que se les plantea por igual a países ricos y pobres, a gobiernos, a organismos internacionales, a empresas nacionales y multinacionales, a productores y consumidores, como también a las instituciones de investigación.

En el debate sobre la relación entre comercio y medio ambiente aparecen tres grandes grupos de problemas: i) internacionales, que se plantean cuando el daño ambiental tiene efectos

---

<sup>5/</sup> Véase GATT, Comercio Internacional 1990-91, Ginebra, 1991, cap.III, p.21.

transfronterizos que exigen la cooperación internacional y la adopción de acuerdos con reglas multilaterales, que pueden o no incluir medidas comerciales; ii) problemas nacionales, que se plantean cuando una medida ambiental interna tiene repercusiones en otros países, y iii) problemas en el comercio debidos a la falta de una política ambiental.

Hasta la fecha se han celebrado cerca de 180 acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, de los cuales unos 17 contienen disposiciones comerciales. Entre ellos cabe destacar los siguientes: i) la Convención sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) suscrita en 1973, que prohíbe o reglamenta el comercio de especies en peligro de extinción mediante la emisión de permisos y certificados de exportación e importación, a fin de proteger la biodiversidad del planeta; ii) el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono (1987), cuyo objetivo principal es reducir la producción y consumo de tales sustancias, para lo cual se prohíbe su exportación e importación, así como el intercambio de productos que las contengan (por ejemplo, productos que contengan clorofluorcarbono) con países no signatarios del Protocolo, y iii) el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (1989), en virtud del cual se prohíbe la comercialización de éstos.

En estos acuerdos, así como en otros que contienen medidas comerciales con fines ambientales, se procura que las regulaciones sean compatibles con el sistema multilateral de comercio y la liberalización del comercio mundial. Para tal efecto, y para no quebrantar los fundamentos del GATT, como el principio de no discriminación o el trato nacional, es necesario que los países definan cuáles son las medidas que se deberían aprobar por consenso. Este es uno de los puntos que se está considerando en el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC.

Los países desarrollados no tienen las mismas preocupaciones ambientales que los países en desarrollo. La situación ambiental varía de un grupo de países a otro, e incluso dentro de cada país. En general, múltiples características los diferencian, como el grado de desarrollo socioeconómico, la calidad de la infraestructura física, el desarrollo tecnológico, el nivel de ingreso per cápita y su distribución, la calidad de vida de la población, el patrón de consumo, las exigencias de los consumidores, el patrón de producción, y el daño que pueden provocar las actividades productivas. De estas diferencias, entre otras, derivan variados efectos que influyen en el tipo de presiones que se ejercen en defensa del medio ambiente.

Teóricamente, los países desarrollados y los países en desarrollo estiman necesario compatibilizar el comercio con el medio ambiente, y mucho se ha insistido en que el medio ambiente es un aliado y no un enemigo. No obstante, en la práctica aún no logran ponerse de acuerdo, pese a que el motor de las economías de los países en desarrollo es el comercio internacional, pues en este plano están apareciendo cada vez mayores exigencias ambiental.

En resumen, puede decirse que en los países desarrollados la preocupación ambiental se desencadenó debido a la industrialización acelerada y al aumento del consumo, que llegaron a poner en peligro la existencia de los recursos naturales, a causa de una explotación no racional desde el punto de vista ecológico. Un ejemplo de esto es el uso no sostenible de los recursos



energéticos asociado al rápido crecimiento económico de esos países, uno de los elementos que más contribuyó a intensificar el deterioro ambiental.<sup>6/</sup>

Un gran número de países de la región, en su afán de crecer, de percibir ingresos a corto plazo y de responder a las presiones internas y externas a que estaban sometidos en las décadas pasadas, dejaron de lado los problemas ambientales. En la agenda de los gobiernos estas preocupaciones no eran tan importantes como lo están siendo hoy. Es así como la ejecución de una serie de actividades productivas, con una asignación ineficiente de los recursos, resultó no sustentable y se tradujo en un daño al medio ambiente. La meta común de un desarrollo económico compatible con el medio ambiente, parece más difícil de alcanzar en los países en desarrollo.

Los problemas ambientales no surgen en forma aislada, sino que están vinculados a las políticas económicas y comerciales de los países, y se extienden de uno a otro a causa de la creciente interdependencia económica. Por eso, en la búsqueda de soluciones de los problemas ambientales comunes a varios países, es necesario actuar en conjunto.

Lo anterior ha provocado un cambio en la política económica, en virtud del cual se hace ahora hincapié en los aspectos cualitativos, vueltos más evidentes debido a la globalización de la producción, la internacionalización de los mercados, y la intensificación de la integración y del comercio. El proceso de integración global está contribuyendo, por una parte, a crear un clima de incertidumbre en países que no han podido aprovechar las ventajas que ofrece el comercio internacional, al tiempo que otros países utilizan el mismo proceso para adoptar nuevas formas de proteccionismo.

A causa de la tendencia globalizante de la economía, el alcance de las normas y reglamentaciones nacionales sobre medio ambiente se extiende más allá de las fronteras de cada país. Y el comercio, que opera como motor de crecimiento de las economías, hace a los países más conscientes de la necesidad de alcanzar un crecimiento económico sustentable.

Sin embargo, aunque la globalización de la economía y la apertura comercial tocan a todos los países, sus efectos no los benefician a todos por igual. Hay países que están más capacitados que otros para flexibilizar la producción y adaptarse a las nuevas demandas del mercado, así como para conseguir el financiamiento necesario para alcanzar esos objetivos. Así, aun cuando el ritmo de adaptación difiere de una economía a otra, cuanto más rápido logren los países

---

<sup>6/</sup> La crisis del petróleo en 1973 fue uno de los elementos que llevó a tomar conciencia del agotamiento de los recursos naturales del planeta. La primera crisis del petróleo alertó a los países desarrollados acerca de la necesidad de buscar fuentes de energía alternativas, como la hidroeléctrica, animal y forestal. Sin embargo, este problema, localizado primero en los países desarrollados, en especial en los países europeos, traspasó las fronteras y se introdujo en los países en desarrollo.

La crisis energética del período 1973-1974 y la crisis del período 1978-1979, agravó la crisis de la deuda en los países de América Latina. La presión de algunos de éstos por adquirir las divisas necesarias para enfrentar la crisis y aliviar las necesidades básicas de los más pobres, los condujo a explotar más intensamente algunos de sus recursos naturales.

adaptarse a las nuevas y cambiantes exigencias del mercado, mayores podrían ser los beneficios que les reporte el intercambio mundial.

Los economistas y los ambientalistas suelen diferir en cuanto al modo de afrontar los actuales problemas ambientales. En lo que sigue se intentará llamar la atención sobre algunos de los aspectos más conflictivos de la relación entre comercio y medio ambiente, y se procurará presentar las posiciones, no siempre coincidentes de unos y otros. Para ello se examinarán en lo que sigue distintos elementos, a saber, la incorporación del costo ambiental en el precio del producto; las relaciones entre modelos de exportación y defensa del medio ambiente; la competitividad internacional y la protección ambiental, y las exigencias de etiquetado y empaquetado ecológicos. Estos aspectos forman parte de una lista más amplia, y se han elegido sólo por ser los más controvertidos, sin que eso signifique restarles importancia a los no mencionados.

### **1. La internalización de los costos ambientales**

En la actualidad se ha producido un acercamiento entre los partidarios del libre comercio y los ambientalistas con respecto a la necesidad de internalizar los costos ambientales, tal como quedó consagrado en el principio 16 del anexo I de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo.<sup>7/</sup>

La no incorporación de los costos ambientales en los costos productivos no obedece a una conducta deliberada de los agentes económicos, sino más bien a la existencia de fallas de políticas y de mercado. Hay muchas fallas de mercado que tienen repercusiones ambientales, una de las cuales es el desconocimiento del precio de mercado del bien ambiental.<sup>8/</sup>

Cuando la asignación de los recursos es inadecuada, el precio del bien no refleja su valor social marginal ni su costo social marginal. Si se conoce el precio del bien y el precio de todos los factores de producción, el mercado puede hacer una asignación óptima de los recursos, siempre que se cumpla la condición de que el costo y el ingreso marginal sean iguales.<sup>9/</sup>

En la actualidad, estas fallas de mercado se han hecho más evidentes debido a la escasez de bienes ambientales. El deterioro de la base productiva de los recursos naturales (terrestres o

---

<sup>7/</sup> En el principio 16 se dice que las autoridades nacionales deberían fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que quien contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. (Naciones Unidas, 1993).

<sup>8/</sup> Para mayor información, véase UNCTAD (1994a).

<sup>9/</sup> Siempre y cuando hayan sido previamente corregidas las distorsiones en los precios de mercado producidas por la intervención de los gobiernos.

marinos) 10/ impone un costo presente a la sociedad, así como un costo futuro por la renuncia a su utilización. Este costo no monetario, cuyo valor no es fácil de conocer en el momento en que se produce, pero que se manifiesta con más claridad en el largo plazo, es el costo de escasez del recurso. El no contar con información completa en el momento en que se verifica el daño ambiental, impone un costo social a la comunidad, que se traduce en un menor bienestar social y arroja como resultado una estructura de costo subvaluada 11/ al no ser incorporado ese costo en el cálculo de costos productivos de la actividad económica.

La diferencia entre el precio de mercado y el costo social es una externalidad, es decir, una falla externa al mercado mismo que exige una intervención, temporal o selectiva, que permita incorporar todos los costos y beneficios que la actividad encierra.

En el caso de una externalidad causada por actividades productivas o por el uso de recursos, bienes y servicios con efectos negativos sobre el medio ambiente, el daño que se provoca a terceros es un costo social para ese sector de la sociedad.12/ La reducción del bienestar se refleja en que ese sector adquiere productos de calidad inferior a aquellos que habría podido comprar en otras condiciones, productos que pueden ser, por lo demás, nocivos para su salud. Este costo social no compensado es sólo un ejemplo de externalidad negativa.13/ 14/

Un ejemplo de externalidad a nivel global se encuentra en el sector forestal. Para un empresario privado, una plantación de bosques es un activo como cualquier otro, con cuya explotación procura percibir ingresos y maximizar sus beneficios. Sin embargo, hay otros elementos que el empresario no toma en consideración, como la introducción de externalidades, entre las que cabe mencionar, la erosión y degradación del suelo, la pérdida de bosque nativo y

---

10/ La zona económica de 200 millas correspondiente a los países costeros permite manejar los recursos marinos y definir su propiedad mediante distintos instrumentos, entre ellos los permisos de pesca, merced a los cuales pueden fijarse cuotas de captura o imponerse vedas en determinadas épocas.

11/ Si en la medición del desarrollo económico se incorpora el valor que encierra la conservación de los recursos naturales (por depreciación, daño, consumo o acumulación de desechos no reciclables), podrían corregirse las cuentas nacionales, que actualmente no reflejan el verdadero valor del producto nacional bruto (PNB), precisamente por el hecho de estar subvaluados diversos indicadores. La incorporación de ese valor permitiría, además, eliminar en parte la actual contraposición entre crecimiento y protección del medio ambiente.

12/ Por ejemplo, disminución del bienestar social de los consumidores que no están a cargo de los procesos de producción.

13/ Las externalidades también pueden ser positivas. Un ejemplo de ello es la incorporación de tecnologías más modernas o de nuevos conocimientos en una empresa, los cuales, al ser traspasados a otras empresas del mismo sector industrial o de otros sectores industriales, resultan beneficiosos para el conjunto.

14/ Las medidas adoptadas por un país con respecto a las externalidades vinculadas al consumo pueden extenderse a los productos importados, siempre y cuando se cumplan las normas de la OMC de trato nacional y de no discriminación. En cuanto a las medidas adoptadas por un país con respecto a las externalidades vinculadas a los procesos de producción, la OMC no autoriza su extensión a los productos importados.

la de especies (pérdida de biodiversidad). Todas estas externalidades reducen la capacidad productiva del medio ambiente y ponen de manifiesto la diferencia entre el valor privado y el valor social del activo.

Las externalidades pueden tener repercusiones a nivel local, nacional, transnacional y mundial, cuando la función de consumo de un consumidor o la función productiva de un productor se ven afectadas no sólo por sus actividades económicas, sino también por las de otros agentes. (Stewart and Ghani, 1992). De ahí que existan múltiples combinaciones entre productores y consumidores.

La aplicación de políticas coordinadas entre agentes económicos (por ejemplo, entre importadores y exportadores de un sector específico), representa una solución negociada, en la cual se pone un límite a la externalidad. También se pueden celebrar negociaciones entre agentes económicos cuando se trata de un número reducido de estos; en caso contrario, se requiere una intervención del Estado o una negociación internacional, que permitan internalizar los costos ambientales y regular la conducta de los agentes.

Los efectos de estas externalidades ambientales no pueden soslayarse. La existencia de estas externalidades, causa de uno de los conflictos que median entre comercio y medio ambiente, puede en ciertos casos justificar la introducción de medidas económicas y políticas que ayuden a superarlas y a reducir el conflicto entre comercio y medio ambiente, para dar paso a una política de apoyo mutuo.

Algunos gobiernos han aplicado políticas de control de precios para ciertos bienes e impuesto regulaciones en algunos sectores del mercado (agrícola, energético, forestal). Estas políticas condujeron, entre otras cosas, a un uso excesivo de determinados recursos o insumos, sin tomar en cuenta el daño ambiental que tal intervención ocasionaba. De ese modo, sin quererlo, tales políticas económicas resultaron dañinas para el medio ambiente.

La dinámica de estas externalidades obliga a constantes ajustes,<sup>15/</sup> aquí entra a desempeñar un papel central el Estado. Su intervención se vuelve necesaria cuando el mercado no funciona adecuadamente, es decir, cuando las fallas del mercado que estaban ocultas quedan al descubierto, adquieren importancia y afectan al medio ambiente. Por tal razón, el rol del Estado consiste en adoptar medidas o políticas complementarias para reducir los efectos negativos. Sin embargo, para responder a las nuevas demandas que se le presentan, el Estado debería comprometer la ayuda del sector privado.

El objetivo final es lograr que en todos los bienes se incluya el costo total de producción, privado y social, lo cual podría tener efectos positivos para toda la sociedad, en la medida en que se induzca una nueva actitud, cuidadosa de la base ambiental, en productores y consumidores.

---

<sup>15/</sup> Un ejemplo en tal sentido es el desarrollo o adaptación de tecnologías favorables al medio ambiente.

La conveniencia de que el recurso, tenga un precio que incluya ambos costos se deja ver también, en otras circunstancias; por ejemplo, el precio asignado es demasiado bajo y no refleja su costo real, o cuando la falta de claridad con respecto al derecho de propiedad o el libre acceso da pie a una explotación indiscriminada e incluso al posible agotamiento del recurso. En tales casos, el daño ambiental llega muchas veces a ser prácticamente irreparable.

En el caso de recursos de propiedad común, como el aire, el agua y las especies marinas, todos pueden beneficiarse con su explotación, y es por eso por lo que tradicionalmente se ha desconocido la función que desempeñan aquí los costos de producción, pues se considera que estos recursos son bienes libres o semilibres. Estos bienes pasan a formar parte de los insumos en los procesos de producción, respectivos, con lo cual se benefician quienes los explotan. Sin embargo, los productores no desean asumir la responsabilidad por el daño que pueden provocar. Con todo, hoy en día está surgiendo un mercado para este tipo de bienes, en el cual se procura resolver el problema de definición del derecho de propiedad y encontrar un método apropiado de fijación de precios.<sup>16/ 17/</sup>

Sin embargo, hay otros casos en que, al menos parcialmente, se han logrado buenos resultados. Por ejemplo, como una forma de poner fin a la degradación de los recursos del mar y proteger su diversidad biológica, se adoptó un acuerdo internacional sobre zonas de explotación económica exclusiva. Conforme a este acuerdo, como se dijo en la nota 10, la jurisdicción nacional sobre los recursos del mar se extiende a 200 millas de la costa, lo que faculta a los países para fijar cuotas de pesca o imponer vedas, con lo cual controlan el desarrollo del sector.

No obstante, persiste el problema de la explotación incontrolada más allá de ese límite, donde el derecho de propiedad no se aplica, es difícil de definir o es muy limitado, debido a que las normas vigentes no se refieren a esa materia.<sup>18/</sup> Un caso ilustrativo es el del atún-delfín, que será analizado en un capítulo posterior.

De la argumentación económica, conforme a la cual el libre comercio permite asignar en forma eficiente los recursos y establecer un precio de mercado de equilibrio, en particular con respecto a los recursos naturales, parece desprenderse la necesidad de aplicar diversos instrumentos, económicos o de otra índole, que conduzcan la internalización de las externalidades ambientales.

---

<sup>16/</sup> En caso de los bienes colectivos o públicos locales, el Estado podría administrarlos y cobrar una tarifa por su utilización.

<sup>17/</sup> El teorema de Coase trata de la asignación de los derechos de propiedad.

<sup>18/</sup> El Acuerdo de las Naciones Unidas sobre peces transzonales y migratorios, que regula las pesquerías más allá de la zona exclusiva de 200 millas, fue suscrito por 33 países en agosto de 1996. El acuerdo tiene por objetivo preservar los peces transzonales, que son aquellos que se encuentran más allá de las zonas exclusivas, y las especies marinas migratorias, que son aquellas que entran y salen constantemente de esas zonas. Los países no firmantes del Acuerdo pueden pescar libremente más allá de las zonas exclusivas (El Mercurio, 24 de agosto de 1996).

En este proceso debe considerarse la transparencia del ajuste, para evitar que se produzcan efectos distorsionadores del comercio. Por lo tanto, habría que empezar por suspender toda intervención estatal que distorsionen el libre intercambio, como las subvenciones concedidas a la agricultura, que perturban el flujo del intercambio y dañan también al medio ambiente.

Según los ambientalistas, el no incluir en cada etapa de producción el costo de la contaminación otorga una ventaja comparativa a los países que no aplican el principio de "quien contamina paga", o que, si lo aplican, imponen normas menos rigurosas que las de los países más avanzados en esta materia. En tales condiciones, la internacionalización de los costos sociales no incorporados hace necesaria la intervención estatal.

En el caso de los bienes colectivos o públicos, para que la internalización de las externalidades ambientales sea eficaz, se necesita escoger, una vez definido el derecho de propiedad del recurso, el instrumento económico más adecuado para llegar a una modalidad de comercio cuyos patrones de producción y consumo sean sustentables.

Entre los instrumentos económicos propuestos para modificar las pautas de producción y consumo, cabe mencionar el pago de impuestos sobre la contaminación, de impuestos sobre actividades productivas o insumos contaminantes, el uso de derechos de emisiones transables, las subvenciones y los incentivos fiscales.<sup>19/</sup> Entre los mecanismos regulatorios, cabe mencionar el uso de tecnologías que minimicen los efectos ambientales y la aplicación de normas que limiten las emisiones generadas en los procesos productivos (CEPAL, 1995; UNCTAD, 1993; UNCTAD, 1994a).<sup>20/</sup>

Sin embargo, el uso de uno u otro instrumento, o de varios instrumentos a la vez, tampoco ofrece, por sí solo, garantía absoluta de que se estén internalizando todos los costos ambientales (Markandya, 1994). Las externalidades no siempre son fáciles de identificar, medir y evaluar (Stewart y Ghani, 1992). Además, incluso si se las identifica, de todos modos hay que hacer análisis de costo-beneficio en cada caso particular, en cada región, en cada país, y en cada grupo de países con características similares. No es fácil formular orientaciones generales al respecto.

---

<sup>19/</sup> En el caso de Chile, se estima que con la nueva legislación anticontaminante la cuota de emisión transable podría alcanzar un precio de los 100 000 dólares por kilogramo de particulado diario. Se ha fijado un límite de contaminación del aire de 56 miligramos por metro cúbico de emisión, concentración 50% más baja que la anterior. Si una empresa logra una cifra inferior a la permitida por la nueva ley, su excedente podrá ser vendido a otras empresas (Correo de la Innovación, Red para el cambio, p.46, noviembre de 1996-enero de 1997). 96-enero 97.

<sup>20/</sup> Algunos ejemplos de uso de estos instrumentos en la región: en Brasil, Colombia y México se aplican impuestos convencionales para promover el uso sostenible de los recursos; en los estados brasileños de Rio de Janeiro, San Pablo, Paraná y Minas Gerais se gravan los vertidos industriales en función del contenido de contaminantes; en México se favorece por medio del precio el uso de gasolina sin plomo; en Ecuador se cobran multas a las empresas que contaminan el aire o el agua; en Chile se estudia un sistema de transferencia de derechos de contaminación (IRELA, 1993, pp.22 y 23).

Por otra parte, antes de utilizar el instrumento escogido para internalizar las externalidades ambientales, es necesario hacer un estudio del impacto ambiental de la actividad en cuestión, que compruebe científicamente la existencia del daño ambiental. El daño debe estar claramente definido, como también el período durante el cual se aplicará el instrumento, pues de lo contrario su aplicación puede acarrear efectos comerciales adversos que limitarían la competitividad.<sup>21/</sup>

Una vez definido cuál es el instrumento más adecuado en cada caso internalizar los costos ambientales, hay que evitar que su aplicación impida a los productores seguir explotando los recursos, dado que el propósito es que lo sigan haciendo, pero ahora con mayor responsabilidad y conciencia ambiental. Producir de un modo eficiente y sostenible supone, además, incorporar tecnologías que pongan fin al empobrecimiento del patrimonio ambiental y, en lo posible, que inviertan el sentido de ese proceso. En la medida en que se intensifique la cooperación internacional encaminada a fomentar la sustentabilidad productiva, se logrará disminuir la distancia hoy existente entre las políticas comerciales y las políticas sobre medio ambiente y se avanzará hacia la obtención de un equilibrio entre ingreso y costo marginal social.

## **2. Liberalización del comercio y medio ambiente**

En los estudios que vinculan la liberalización del comercio al problema del medio ambiente, destacan al menos dos posiciones. La primera postula que la liberalización del comercio ayudaría a disminuir la presión sobre el medio ambiente. Esta es la posición que se sustenta en el Programa 21, en el cual se afirma que un sistema de comercio abierto permitiría asignar y utilizar más eficientemente los recursos, contribuyendo así a aumentar la producción y la generación de ingresos.

Según esta posición, las mayores ganancias provenientes de la apertura de los mercados podrían, en parte, destinarse a reducir la presión sobre el medio ambiente. No obstante, algunos ambientalistas están en desacuerdo con ello, por estimar que la disminución de los aranceles al comercio resultante de la liberalización comercial puede traducirse en un mayor deterioro ambiental en caso de que el incremento de la producción y el consumo siga rigiéndose, tal como hasta ahora, por patrones no sustentables.

Sin embargo, los ya referidos estudios no prueban en forma concluyente que los países que han liberalizado su economía y han desarrollado una política orientada hacia la exportación hayan sufrido mayor daño ambiental que los países más cerrados al exterior. Lo único que puede decirse es que el crecimiento económico de los países que han liberalizado su comercio puede tener efectos ambientales tanto positivos como negativos.

---

<sup>21/</sup> A propósito de los pagos en el marco de los programas ambientales, el Acuerdo sobre la Agricultura del GATT dejó establecido lo siguiente (anexo 2, párrafo 12, a): "El derecho a percibir estos pagos se determinará como parte de un programa ambiental o de conservación claramente definido y dependerá del cumplimiento de condiciones específicas establecidas en el programa gubernamental, con inclusión de condiciones relacionadas con los métodos de producción o los insumos".

La segunda posición sostiene, en contra de la primera, que los actuales patrones de comercio han contribuido a acentuar la degradación del medio ambiente. En los países de América Latina y el Caribe se advierte que parte del aceleramiento del deterioro ambiental consiste en el agotamiento de sus recursos no renovables. El afán de estos países de vender la mayor cantidad posible de productos al exterior, sin considerar si los métodos de producción utilizados eran o no adecuados desde el punto de vista del desarrollo sustentable, los llevó a un uso excesivo de sus tierras y a una explotación desmedida de sus materias primas.<sup>22/</sup> En los países desarrollados, en cambio, el deterioro ambiental obedeció más bien a la producción en gran escala de bienes industriales, lo cual contribuyó, entre otras cosas, a aumentar la contaminación, el efecto invernadero, la emisión de gases tóxicos y el adelgazamiento de la capa de ozono.

En consecuencia, muchos de los ambientalistas que están en esta posición se inclinan por dar algunos pasos atrás en el proceso de liberalización comercial, y exigen la aplicación de medidas comerciales unilaterales a fin de disminuir la degradación ambiental.

Sin embargo, como se verá en el siguiente capítulo, la adopción de medidas comerciales unilaterales con fines ambientales es incompatible con las normas del GATT de 1994. Por otra parte, lo más probable es que los efectos negativos sobre el medio ambiente, no provengan tanto del proceso de liberalización comercial sino más bien del aumento insostenible de la actividad económica.

El mayor daño ambiental resultante de algunas actividades productivas en los países de la región se ha debido, en parte, a la falta de una política nacional sobre la materia.<sup>23/</sup> Las políticas de liberalización del comercio que se aplican en cada país y las políticas sobre medio ambiente, cuando existen, no sólo debieran complementarse sino también reforzarse mutuamente.

El hecho de no discriminar al comercio con la imposición arbitraria de nuevas barreras, sino de basarse más bien en normas comerciales aceptadas internacionalmente, indica que los países de la región están cada vez más conscientes de la conveniencia de no postergar la incorporación de la política ambiental al quehacer nacional, para luego armonizarla con la comercial.

Ambas políticas deberían confluir hacia la organización de un sistema de producción que contribuya a atenuar el deterioro ambiental y el agotamiento de los recursos. Para ello es necesario reemplazar los patrones actuales de producción, de consumo y de tecnología por unos

---

<sup>22/</sup> También en los países desarrollados se ha intensificado desmedidamente la explotación agrícola, mediante el uso de tecnologías avanzadas, de insumos químicos, de fertilizantes y pesticidas (Bifani, 1993).

<sup>23/</sup> No obstante, hay algunas excepciones. En Chile, por ejemplo, la cuestión ambiental fue incorporada en la agenda política en 1990, y desde ese año se cuenta con una ley sobre bases generales del medio ambiente. Por medio de este instrumento, el Estado ofrece a las empresas la posibilidad de internalizar sus costos ambientales, de tecnología, insumos o impuestos (El Mercurio, 1º de julio de 1996).



que sean ambientalmente sustentables, a fin de producir bienes favorables al medio ambiente y garantizar una asignación eficiente de los recursos desde el punto de vista económico y ecológico.

A fin de que la armonización de la política comercial y la ambiental sea verdaderamente fructífera, es preciso además que el país dicte regulaciones ambientales claras y precisas, no sólo para que el crecimiento sea sustentable, sino también para que las empresas productoras nacionales, privadas y públicas, introduzcan los cambios necesarios para obtener una calificación internacional que certifique que sus productos son favorables al medio ambiente.

Conforme a ello, los gobiernos de la región, y en particular las empresas, tienen la responsabilidad de dejar atrás su indiferencia frente a los problemas ambientales. Más allá de sus fronteras, han surgido nuevas normas y regulaciones ambientales que los obligan a realizar esfuerzos adicionales para asignar y utilizar eficientemente los recursos. El proceso hacia una mayor conciencia ambiental se muestra irreversible.

La vinculación entre comercio, desarrollo y medio ambiente es cada vez más estrecha, como se advierte, entre otras cosas, en el hecho de que los consumidores dan cada vez mayor preferencia a los productos favorables al medio ambiente por sobre los que no lo son, lo cual tiende incluso a segmentar el mercado en bienes de uno y otro tipo.

Como dicen Geisse y Sabatini (1993), el factor ambiental está introduciendo un cambio fundamental en las relaciones entre Norte y Sur, y eso ha quedado de manifiesto en las presiones que los países del Norte han comenzado a ejercer sobre los del Sur con respecto al modo en que deben utilizar sus recursos naturales.

Aun cuando el principio 12 24/ de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo proclama un sistema de comercio abierto y sin restricciones, en la práctica, la proliferación de medidas ambientales está poniendo obstáculo al libre comercio y creando un clima de incertidumbre con respecto al acceso futuro a los mercados.

Por no tener definida de antemano una política ambiental, los países han adoptado diversas normas y regulaciones a medida que se detectaban en los procesos productivos o en los productos mismos elementos nocivos para la sustentabilidad ambiental del planeta. Con el paso del tiempo, los países pioneros en estas políticas comenzaron a utilizar instrumentos de regulación comercial en su intento de dar cumplimiento a las exigencias impuestas en materia de preservación ambiental.25/ 26/

---

24/ Véase la nota 4.

25/ Para mayor información, véanse Haigh (1991), Sierra (1992), Figueroa y Letelier (1995), y Cocuzza (1996).

Las políticas ambientales no sólo son distintas en los países de Europa, de Asia y en los Estados Unidos, sino también dentro de un mismo grupo de integración, como sucede en el seno de la Unión Europea, o dentro un mismo país, como los Estados Unidos, cuyos distintos Estados suelen aplicar normas diferentes.<sup>27/</sup> La gran variabilidad en cuando a las exigencias ambientales (normas y regulaciones), así como el gran número de instrumentos utilizados para dar cumplimiento a cada una de ellas, ha creado un panorama incierto con respecto al grado de permanencia en los mercados de destino de exportación de los productos de los países en desarrollo.

Esta dificultad no puede pasar inadvertida en los países de América Latina y el Caribe. Deben estar atentos a las diversas y cambiantes exigencias ambientales impuestas por sus principales socios comerciales. En su política comercial y ambiental, deben adoptar sin demora las medidas necesarias para el desarrollo sustentable, a fin de recibir posteriormente los beneficios de su asociación.

En primer lugar, los países de la región deberían sacar partido de la mayor integración de los mercados y del gran número de acuerdos comerciales concertados en el último tiempo que contienen cláusulas especiales sobre medio ambiente. Así ocurre con el Acuerdo de Libre Comercio entre Canadá y Chile,<sup>28/</sup> y así ocurrirá, en un futuro muy próximo, con el Mercado Común del Sur (Mercosur).<sup>29/</sup> El aprovechar las disposiciones ambientales de los acuerdos puede contribuir a modificar el nivel y composición de la producción y el consumo, lo cual permitiría a su vez aliviar la presión que se ejerce actualmente sobre los recursos naturales (Pearson, 1995, p.338). En segundo lugar, se debería incentivar a las empresas exportadoras más dinámicas de la región para que aprovecharan las ventajas que ofrecen los acuerdos comerciales y para que pactasen con los países importadores estándares ambientales cuyo cumplimiento esté dentro de sus posibilidades. Por último, es necesario que las empresas de la región incorporen prontamente en sus métodos de producción los requisitos ambientales de los países desarrollados, único modo de mantener hoy la capacidad competitiva internacional.

---

<sup>26/</sup> La política ambiental de la Unión Europea es la más avanzada entre los países desarrollados. Aunque en el Tratado constitutivo de la Comunidad Económica Europea (Tratado de Roma, 1957) no se hacía mención de la política ambiental, ya en 1972 se había establecido un primer programa de acción al respecto. En estos momentos está vigente el quinto programa, denominado "Hacia un desarrollo sustentable", en el que se fijan pautas hasta el año 2000. Durante el tiempo transcurrido entre el primer y quinto programa, se introdujeron sucesivas modificaciones y se tomaron numerosas resoluciones sobre diferentes aspectos. No obstante, cada país miembro de la Unión Europea puede adoptar una política ambiental más exigente que la planteada en el programa común.

<sup>27/</sup> Ver en el capítulo III el conflicto entre la gasolina reformulada y la convencional.

<sup>28/</sup> Entre otros aspectos, en el Acuerdo se estipula que Canadá dará a Chile un plazo de dos años para adecuar sus normas ambientales. Ante esto, Chile debe definir estándares de calidad del aire, el agua y el suelo y hacer obligatorio el proceso de evaluación ambiental.

<sup>29/</sup> En efecto, hasta el momento no existe en el Mercosur un capítulo que defina las políticas ambientales. Sin embargo, se espera que eso se subsane en una fecha más bien cercana.

Los acuerdos bilaterales o multilaterales incluyen limitaciones o restricciones al intercambio de bienes cuya producción, comercio o consumo dañen la base ambiental. La necesidad de cumplir con las exigencias ambientales impuestas en el exterior a los productos de exportación, se ha ido internalizando gradualmente en un gran número de países de la región, y precisamente por eso han suscrito acuerdos comerciales con requisitos ambientales, conscientes de que ello es indispensable para mantener la competitividad exportadora.

Las mayores tasas de crecimiento que se observan en los países en desarrollo los están llevando a redefinir sus tareas. Se está comenzando a trabajar en una reorientación de las políticas, de tal manera de incluir en ellas la sustentabilidad del desarrollo, para lo cual parte de los gastos se destinan a ese objetivo, al tiempo que se convoca al capital privado a sumarse a la tarea, no sólo por la posible disminución de la afluencia de capitales externos, sino también por la responsabilidad que cabe a los privados en el desarrollo sustentable.

Todo lo anterior representa una oportunidad para los países en desarrollo, que no debe ser oscurecida por la imposición de medidas ambientales externas conducentes a detener el crecimiento, a restringir el intercambio comercial o a contrarrestar los avances de la Ronda Uruguay del GATT. Es una oportunidad para comenzar a conciliar las políticas comerciales con las de medio ambiente, en el corto y en el largo plazo. El cumplimiento de estas normas no es un acatamiento a ciegas, sino un compromiso de los países, que tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas, según las necesidades ambientales de cada cual.

Para que la armonización de ambas políticas, la ambiental y la comercial, no vaya en desmedro del comercio internacional, es aconsejable la participación de diferentes actores: el Estado, los propios agentes negociadores nacionales, públicos o privados, y los organismos internacionales, con el fin de llegar a un consenso que a nivel nacional sea aceptable para el sector empresarial, y que, en lo internacional, permita evitar la imposición unilateral de medidas ambientales.

### **3. La competitividad y el medio ambiente**

Los ambientalistas han centrado la discusión sobre competitividad y medio ambiente en torno a las consecuencias que encierra competir con naciones que aplican estándares ambientales más laxos. Algunos ambientalistas señalan que los países que no aplican regulaciones ambientales (o si lo hacen, son menos rigurosas) están otorgando a sus empresas exportadoras una ventaja comercial frente a aquellas empresas extranjeras sometidas a altos estándares ambientales, y que tienen por tanto mayores costos de producción, pues ello permite a las primeras <sup>30/</sup> exportar sus productos a un menor precio, situación que han denominado vertimiento ecológico (eco-dumping). Lo que proponen, entonces, es que tales empresas incorporen el valor de las externalidades en el costo del producto, con lo cual éste tendría un costo mayor que el que tiene

---

<sup>30/</sup> Según se sostiene, esta ventaja favorece a aquellos países cuyas empresas exportadoras no están obligadas a internalizar los costos ambientales, frente a aquellas que sí lo hacen y en un alto grado.

actualmente, es decir, sin respetar las normas ambientales. Así, la curva de costo marginal de la empresa se trasladaría, subiría el precio y disminuiría la cantidad producida.

Sostienen, además, que para compensar el vertimiento ecológico los países desarrollados deberían tomar algunas medidas contra las importaciones, a fin de anular la desventaja en que se encuentran sus empresas.

Sin embargo, tales medidas no parecen conducir hacia un mejor manejo ambiental, pues un país seguirá teniendo ventajas competitivas en un determinado producto si la internalización de costos es de menor valor, que la de otros países. Entre las medidas compensatorias que se han sugerido están la prohibición de importar o la aplicación de impuestos.<sup>31/</sup>

No obstante, contrariamente a lo que sostienen los mencionados ambientalistas, la mayoría de los estudios referidos a competitividad y medio ambiente concluyen que el cumplir con altos estándares ambientales, sea por política de gobierno o por exigencias de los consumidores, aumentaría la competitividad de las empresas nacionales y de los países, pues ello los obligaría a mejorar la eficiencia de los procesos productivos y a elaborar productos de mayor valor agregado. (Esty, 1994).

Según Hudson (1992), los estándares internacionales debieran considerarse más como un piso que como un techo. Por otra parte, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OECD) reconoce que la aplicación de estándares internacionales uniformes tiene el inconveniente de no respetar las legítimas diferencias que hay entre los países en cuanto a capacidad acumulada, a estructura económica, niveles de ingreso y preferencias sociales (Pearson, 1992).

Algunos estudios (UNCTAD, 1994b; Dean, 1992) sostiene que los costos vinculados a las mayores exigencias ambientales representan un pequeño porcentaje de los costos totales, por lo cual su internalización no afectaría seriamente a las empresas dado que es sólo uno de los tantos factores que inciden en su competitividad.<sup>32/</sup> Sin embargo, el impacto en la competitividad variará dependiendo del país, del sector o de la empresa de que se trate.<sup>33/</sup>

Dado que la competitividad no es algo estático, es posible que la adopción de tecnologías favorables al medio ambiente en un sector induzca a otros sectores a adoptar igual fórmula, hecho que tendría múltiples consecuencias positivas, pues agilizaría la oferta y demanda de esas

---

<sup>31/</sup> Los países en desarrollo se han unido a los de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) para rechazar el uso de medidas compensatorias por motivos ecológicos (UNCTAD, 1996).

<sup>32/</sup> Según un estudio de la UNCTAD (1994b), los costos derivados de las reglamentaciones ambientales son más bajos en los bienes manufacturados que en los productos básicos.

<sup>33/</sup> Ningún país industrializado, como tampoco ningún acuerdo comercial, puede obligar a que un país en desarrollo adopte las normas ambientales establecidas en otros países. Estas normas no son obligatorias en la OMC. Sin embargo, los estándares ambientales exigidos en la Unión Europea, en Canadá y en los Estados Unidos pueden crear trabas al comercio, si son demasiado altos, pueden redundar ya en un franco proteccionismo.

tecnologías, reduciría el uso de factores de producción contaminantes y empujaría a las empresas de los países en desarrollo a una competencia constante por adquirir innovaciones que ahorren costos, eleven la productividad y no sean nocivas para el medio ambiente.<sup>34/</sup>

Algunos economistas, por su parte, argumentan que la imposición en la frontera de medidas comerciales con fines ambientales obedece más a la necesidad de compensar el descenso de productividad en los países desarrollados, que a la de elevar los bajos estándares ambientales prevalecientes en los países en desarrollo. Además, sostienen que nada prueba que esos ajustes en la frontera inducirían a los países menos exigentes desde el punto de vista ambiental a incorporar medidas ambientales en la elaboración de sus productos y, en segundo lugar, que tampoco es seguro que esos ajustes tengan un efecto real sobre la competitividad, por la que se inclinan a pensar que esas medidas podrían constituir más bien obstáculos para el comercio.

Además, el hecho de que las exigencias ambientales sean distintas en cada país, sector y para los productos pertenecientes a una misma categoría, pone a las empresas afectadas en desventaja, pues sus costos de producción aumentarían al tener que adaptarse cada vez a nuevas y distintas exigencias ambientales. No obstante, como los costos internalizados en cada país son diferentes, las ventajas competitivas podrían permanecer.

A esto se suma el temor, presente en los países latinoamericanos, frente a la posibilidad de que algunos países desarrollados impongan medidas compensatorias, que en conjunto serían de tal complejidad y de tan difícil manejo, que en definitiva vendrían a poner freno a la competencia. Por otra parte, los países que más rápidamente adoptaran procesos productivos favorables al medio ambiente tendrían una ventaja adicional sobre los más cautos, lo cual también afecta la competitividad.

Hay preocupación en los países de América Latina y el Caribe por la posible pérdida de competitividad. Sus exportaciones podrían perder parte de sus ventajas por no sujetarse a normas ambientales claras y precisas. Por otra parte, las exportaciones podrían ver reducido su acceso a los mercados si las empresas no logran adaptarse con alguna rapidez a los nuevos estándares ambientales impuestos en los países desarrollados, como los programas de etiquetado ecológico.

Esto sería particularmente perjudicial para los países menos desarrollados de la región, pues su capacidad de respuesta es, por diversas causas, menor: por ejemplo, porque no tienen los recursos económicos para ello; porque carecen de información o la reciben tardíamente; por desconocimiento de las nuevas tecnologías favorables al medio ambiente o de técnicas alternativas, porque su mano de obra no está suficientemente capacitada para estos menesteres.

---

<sup>34/</sup> Este mercado estaría probablemente en manos de los países desarrollados, por ser ellos los más capacitados para ofrecer innovaciones tecnológicas.

Aunque esta es la situación de muchos países en desarrollo, hay otros más avanzados, que han tratado de ponerle remedio, fundamentalmente por medio de la inversión en investigación y desarrollo.<sup>35/</sup>

Esto no quiere decir que los países en desarrollo deban adoptar los mismos estándares ambientales que prevalecen en los países más adelantados, sino que deben adoptar estándares acordes con sus preferencias sociales, sus estructuras políticas y su dotación de factores y su desarrollo (Robertson, 1992). Según Robertson, la armonización de los estándares entraña costos y beneficios. Beneficios, porque impide que se pongan nuevas restricciones al libre intercambio; costos, porque impone a los consumidores gustos extranjeros y amenaza en cierto modo la independencia de las decisiones nacionales.

Tal como se dice en un estudio de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), es muy probable que los costos de la armonización sean más altos para los países en desarrollo, que ésta se efectúe tardíamente (UNCTAD, 1993, p.15).<sup>36/</sup> Pero no necesariamente es así. En Chile, por ejemplo, se creó el Centro Nacional del Medio Ambiente, uno de cuyos objetivos es llevar a cabo investigaciones sobre el medio ambiente para respaldar a las autoridades de gobierno en sus decisiones al respecto (El Mercurio, 14 de febrero de 1997).

La distinta competitividad exportadora de los países en desarrollo no depende sólo de los hechos a que se ha estado haciendo mención (es decir, el mayor o menor grado de aplicación de los estándares ambientales exigidos por los países desarrollados. Depende también de otros elementos, por ejemplo, de las diferencias que hay entre ellos en cuanto al costo de la mano de obra, de los insumos o del transporte, o de la magnitud de los recursos invertidos en nuevas tecnologías, en mejorar la calidad del producto o en elevar la productividad de los factores, elementos decisivos en la determinación de las ventajas competitivas (Esty, 1994; Naciones Unidas, 1996).<sup>37/</sup>

---

<sup>35/</sup> Según datos de la Comisión Nacional de Investigación Científica y Tecnológica (Conicyt), Chile invirtió 312 000 000 de dólares en 1993 en investigación y desarrollo. Aunque no es una cifra elevada en comparación con la de los países desarrollados, representa sin duda un avance, que se hará sentir en la competitividad exportadora de Chile, cualquiera que sea el grado de mejoramiento de los productos que de allá derive.

<sup>36/</sup> En general las empresas exportadoras de la región responden tardíamente a los requisitos externos. Muchas veces las medidas que los países de la región deben adecuar ya están especificadas.

<sup>37/</sup> La diferencia de costos ocasionada por la imposición de reglamentaciones ambientales no ha llevado al traslado masivo de industrias, pues hay otros factores en juego. El temor de que muchas industrias localizadas en países con altas exigencias ambientales se desplazarán hacia países con regulaciones ambientales más laxas, denominados paraísos de contaminación, en la búsqueda de mejorar su posición exportadora, no se ha confirmado. La difusión en el mundo de una mayor conciencia ecológica ha frenado el traslado. Las empresas multinacionales, por ejemplo, mantienen los mismos estándares ambientales en los países en que se ubican, sin importar su grado de avance en el plano medioambiental.

Sin embargo, no puede desconocerse que la calidad del producto y del método de producción está pasando a formar parte de los factores que afectan la competitividad exportadora. Hoy día los consumidores son cada vez más exigentes en cuanto a las características del producto. Sus repercusiones en la salud y la seguridad comienzan a ser elementos básicos en la decisión de compra.<sup>38/</sup>

Sin embargo, aun cuando se da cada vez mayor importancia a la calidad y al método de producción, no se ha llegado hasta la fecha a una conclusión respecto a cuál sería el grado de pérdida o de ganancia de competitividad de los países en desarrollo si se elevaran los estándares ambientales. Ninguna de las tesis en juego, la de ganancia de competitividad internacional, la de pérdida de competitividad, así como la tesis de que los costos de protección del medio ambiente representan un pequeño porcentaje de los costos totales, ha podido ser probada en forma fehaciente (UNCTAD, 1996).

Los países de América Latina y el Caribe, están estudiando la conveniencia de utilizar sellos ambientales que certifiquen que el producto, en todo su ciclo de vida, es favorable al medio ambiente. De hecho, varios países de la región ya cuentan con tales sellos. La obtención de esa distinción les permitiría mantener e incluso aumentar la competitividad que han ganado, pues estos sellos, cuya concesión es voluntaria, otorgan al producto una garantía de calidad ambiental, lo que es cada vez más un requisito para competir en el exterior.

#### **4. Etiquetado y empaquetado ecológico**

El etiquetado ecológico es un programa de carácter voluntario e informativo, que promueve la producción y el consumo de bienes favorables al medio ambiente, es decir que intenta influir en los productores y en los consumidores para que den preferencia a materias primas y productos de esas características. La tendencia creciente a incorporar información en las etiquetas <sup>39/</sup> orienta al consumidor en tal sentido y lo vuelve más discriminatorio, hecho que repercute, por tanto, en la competencia.

Las exigencias ambientales referidas al producto consisten en una serie de pautas acerca de la producción, la distribución, el uso o consumo, y el envase (etiquetado, embalaje) del bien, así como sobre el destino final del producto (reciclado) una vez completado su ciclo de vida. Estas normas, adoptadas en varios países, tienen por propósito, entre otros, ahorrar energía, reducir la contaminación causada por el transporte y fomentar la utilización de tecnologías no contaminantes; es decir, se proponen en general reducir el impacto ambiental negativo de determinadas actividades productivas o servicios.

---

<sup>38/</sup> Un ejemplo se encuentra en las controversias acerca de la utilización de hormonas para la engorda del ganado vacuno.

<sup>39/</sup> Normas de calidad de los productos industriales (ISO 9 000).

Como se advierte, el etiquetado ecológico no sólo pretende influir en los consumidores sino también en los productores, incentivándolos a producir con métodos menos nocivos. Tal como se indicó antes, para que un producto obtenga la etiqueta ecológica se requiere hacer una evaluación del impacto ambiental de todo su ciclo de vida, procedimiento al que se denomina "gestión de la cuna a la sepultura" (cradle to grave management).<sup>40/</sup>

Dado que el otorgamiento de las etiquetas es de carácter voluntario, su no posesión no debería significar un impedimento para el intercambio. Más aún si los requisitos relativos a las materias primas no son fáciles de cumplir en los países en desarrollo, si el uso de ciertos insumos no dañinos para el medio no es de aplicación gradual, y sino existe un intercambio de información suficiente, los países en desarrollo podrían verse obligados a incurrir en mayores costos de producción, al tener que importar los insumos que se ajusten a las exigencias de reciclado o de recuperación de los países más exigentes en materia ambiental.

Los países de la Unión Europea otorgan cada día mayor importancia a las regulaciones ambientales que norman el tipo de envase, de embalaje y de etiquetado de los productos que se producen e intercambian dentro de ella, así como de los productos provenientes de terceros países.<sup>41/ 42/</sup> Los países europeos condicionan la compra no sólo a las características del mismo producto, sino también a las de las materias primas utilizadas en el embalaje, y ello tanto por el menor costo ambiental de su eliminación como por el valor que se asigna al envase como materia prima secundaria (reutilización, reciclaje o desecho).

Algunos países de América Latina y el Caribe ya han comenzado a tomar conciencia acerca de la necesidad de incorporar las nuevas exigencias ambientales a sus exportaciones. Ejemplo de ello son los envíos de fruta fresca chilena hacia los países desarrollados. Entre las exigencias que se están haciendo a los productos importados en los Estados Unidos y en Europa, se destacan las referentes al empaque y a los insumos, en especial si los productos tienen como destino la Unión Europea. Esto es particularmente válido en lo concerniente a las exportaciones de fruta fresca. Por tal motivo, más que pensar sólo en las ganancias de corto plazo, a la larga sería más beneficioso para los productores y exportadores de la región invertir para mejorar la calidad de la fruta de exportación (y también la de consumo interno), que invertir para aumentar

---

<sup>40/</sup> La gestión de calidad considerada en las normas internacionales (como la ISO 9 000 y la ISO 14 000), en las normas europeas (EN 29 000) y en las normas británicas (BS 5750), se está reflejando a todo nivel, nacional, regional e internacional. El objetivo de estas normas es garantizar la plena satisfacción del consumidor y el respeto al medio ambiente.

<sup>41/</sup> Alemania fue el primer país de la Unión Europea que utilizó las etiquetas ecológicas (el denominado "angel azul", de 1997) como instrumento de comercialización. Hasta septiembre de 1996, Alemania había concedido etiquetas a más de 3 000 productos (UNCTAD, 1996).

<sup>42/</sup> Otros países o grupos de países desarrollados que otorgan etiquetas ecológicas son: Canadá (1988), Japón (1989), países nórdicos (1989), los Estados Unidos (1989), Suecia (1990), Nueva Zelandia (1990), Austria (1991), Australia (1991), Francia (1992), la Unión Europea (1992), y los Países Bajos (1992) (UNCTAD, 1994c, pp.8 y 9).



el volumen de exportación con una calidad inferior. Las diferencias de calidad de la fruta pueden traducirse en diferencias de precio de hasta 100% (Meller y Saez, 1995).

Los agricultores deberían preocuparse de invertir en el manejo del agua, en fertilizantes,<sup>43/</sup> podas, raleos y control de plagas, mientras que los exportadores deberían hacer inversiones que cumplieran con las exigencias de embalaje, frigorizado, conservación, embarque y venta de la fruta.<sup>44/</sup> Un contacto directo y continuo entre proveedores e importadores, como entre los diferentes proveedores, es fundamental para que la fruta fresca de exportación sea, según se exige en los mercados externos, de un mismo color, tamaño y calidad.

Pero como los países en desarrollo no cuentan con capitales excedentes, surge el problema adicional de saber quién financiaría la reconversión de las empresas nacionales. Un porcentaje considerable de las industrias de la región van a necesitar apoyo para llevar a cabo la reconversión y dar cumplimiento a las normativas nacionales. Ese apoyo puede provenir de diversas fuentes: de los sectores privado y público del país o del mercado financiero internacional, y pueden adoptar distintas formas (incentivos, asistencia técnica, u otras).<sup>45/</sup>

Algunos exportadores ya han visto ascender sus costos de exportación a causa de la necesidad de adaptarse a las exigencias de los importadores, sea en lo relativo al diseño, a los materiales o a la posibilidad de recuperar el embalaje en los mercados de destino.<sup>46/ 47/</sup>

Sin embargo, las exportaciones de los países en desarrollo no deberían tener grandes dificultades para ingresar a los mercados de destino si comienzan a adecuarse a los criterios de los países más exigentes. La transparencia y el intercambio de información sobre los nuevos requisitos de envase y embalaje desempeñan un papel importante para el avance en esta materia,

---

<sup>43/</sup> Pero no sólo los países en desarrollo han dañado la base ambiental por el mayor consumo de fertilizantes para obtener beneficios de corto plazo. En los países del Norte el consumo de fertilizantes es excesivo. En los Países Bajos, por ejemplo, se utilizan en promedio más de 740 kilogramos por hectárea al año, mientras que en los países de América Latina la cifra es de 30 kilogramos por hectárea. En ambos casos su uso excesivo ha llevado a un desarrollo no sostenible (Bifani, 1993, p.34).

<sup>44/</sup> La promulgación, en Alemania, de la ley Topfer, sobre envases, embalajes, y desechos de envases y embalajes ha impuesto un costo al sector exportador de frutas y hortalizas de los países de América Latina, por tener que adecuarse a estas exigencias.

<sup>45/</sup> No hay que olvidar que los países de la región continúan con el peso de la deuda externa contraída en décadas pasadas, y esa situación, de no aliviarse, podría frenar la llegada de recursos adicionales.

<sup>46/</sup> Un ejemplo es el ajuste que han debido realizar las exportadoras chilenas de frutas y hortalizas respecto al tipo de envase aceptable en los mercados de destino.

<sup>47/</sup> Los costos de transacción pueden ser menores si los envases son reciclados en los países de destino y no deben ser devueltos al país exportador como desecho.

pues podrían presentarse conflictos si el país en desarrollo aplica criterios incompatibles con los del país desarrollado.<sup>48/</sup>

En la política ambiental de la Unión Europea, los residuos ocupan un lugar destacado. Sin embargo, los países miembros no tienen una política común al respecto, y cada cual está adoptando normas propias sobre envase y embalaje para disminuir la cantidad de desechos, lo cual podría llegar a entorpecer la libre circulación de los productos y, por lo tanto, la libre competencia.

Entre los instrumentos reguladores creados para el efecto, figuran prohibiciones o restricciones en el uso de algunos materiales de embalaje; normas sobre reutilización, reciclaje o recuperación del material empleado; impuestos al producto para fomentar la reutilización de los materiales, y especificaciones acerca del porcentaje de material que debe ser reciclado.

Dada la importancia que tienen los mercados europeos para las exportaciones latinoamericanas, éstas se ven obligadas a someterse a las normas de aquéllos. La obtención de la etiqueta impone costos adicionales: los costos de envase y embalaje pueden representar entre 5% y 50% del costo total (Ambiente y desarrollo, abril de 1992). Por otra parte, la incidencia creciente de estas normas en el precio de venta del producto, junto con el aumento de los gastos económicos y la heterogeneidad de las normas, que impiden aprovechar las economías de escala, pueden constituir un obstáculo para la capacidad exportadora.

Si el sector afectado por las normas de etiquetado tiene poca significación en el país en desarrollo en cuestión, el efecto de éstas en el comercio y en la competencia no será importante, pero lo será si se trata de un sector de peso y si el país exportador no se ajusta a los nuevos requisitos.

Los exportadores frutícolas chilenos, por ejemplo, han tenido que prestar atención a la calidad de los empaques, como consecuencia de las nuevas disposiciones ambientales europeas.<sup>49/</sup> Las exportaciones de uva de mesa deben cumplir con ciertas características según el país de destino, y en general son cada vez mayores las exigencias que pesan sobre los envases y los materiales que se utilizan en el transporte, dada la necesidad de que estos elementos sean reciclables.

Tal adaptación supone no sólo un costo monetario sino también un período de ajuste, a veces bastante prolongado. No sólo se requiere tiempo para que la producción se adapte a los criterios ambientales extranjeros sino que se requiere también contar con información oportuna acerca de las medidas exigidas en cada país de destino. Y si a esto, se suma el tener que utilizar

---

<sup>48/</sup> Un ejemplo de conflicto entre dos países desarrollados es el que se da entre el sello verde de los Estados Unidos y la Opción Ambiental de Canadá (UNCTAD, 1995).

<sup>49/</sup> Entre ellas, la ya mencionada ley Topfer, de Alemania, sobre reutilización, reciclaje y desecho de los envases y embalajes y que rige también para Austria y Suiza.

materiales no disponibles en los países productores o materiales de alto costo, se entiende que la competencia se haga más dificultosa.<sup>50/</sup>

En los Estados Unidos y en la Unión Europea (especialmente en Alemania, cuyas exigencias son más estrictas que las de la misma Unión), las medidas ambientales se aplican en general a los productos internos y a los importados, con lo cual no se contravienen las reglas del GATT de 1994. Las crecientes exigencias de esos países ponen a los países en desarrollo en una situación sin alternativa: la de comenzar desde ya a adaptarse e incorporar en sus productos tales exigencias.

De lo dicho hasta ahora se desprende que los requisitos ambientales no sólo se refieren al producto, sino que se extienden a toda su vida, desde cada una de las fases del ciclo productivo hasta su eliminación final. En las dos últimas décadas, los países desarrollados han fijado estándares técnicos que en la práctica pueden transformarse en barreras al comercio internacional si los países en desarrollo no logran ponerse a la altura de esas exigencias.<sup>51/ 52/</sup>

Estas restricciones al comercio derivan de las exigencias ambientales referidas a la calidad del producto, o al proceso productivo, o al impacto ambiental provocado por el mal uso de los recursos naturales. Por consiguiente, para que los países en desarrollo sigan teniendo acceso a esos mercados, es imperioso que encuentren nuevas modalidades de producción.<sup>53/</sup> Sin embargo, no hay que olvidar que la incorporación de los requisitos ambientales externos tiene para los países en desarrollo un valor agregado, no sólo por los resultados que se obtienen de su misma incorporación, sino porque eso les permite retener el terreno ya ganado en los mercados de los países desarrollados e incluso fortalecer su capacidad competitiva internacional.

---

<sup>50/</sup> Esta dificultad se amplía si las empresas afectadas son de tamaño mediano o pequeño, pues en general no disponen de capital para realizar las inversiones necesarias.

<sup>51/</sup> El artículo 20 del GATT faculta a los países para tomar medidas comerciales restrictivas con el fin de proteger la salud de las personas, animales y plantas. En cuanto a los recursos naturales, el GATT permite aplicar restricciones a las importaciones si las medidas restrictivas del consumo o explotación también son implantadas en el país importador. Sin embargo, las exigencias indirectas de los países desarrollados que afectan a los procesos productivos de los países en desarrollo pasan a constituir una barrera no arancelaria.

<sup>52/</sup> Por ejemplo, en los Estados Unidos se han dictado disposiciones para limitar la cantidad de plomo en los utensilios de cerámica; en California, se exige que los envases de alimentos y bebidas contengan un porcentaje dado de vidrio reciclado (Weissman, 1996).

<sup>53/</sup> Una forma en que los países en desarrollo podrían compartir con los países más avanzados el interés por la protección ambiental es por medio de la certificación de sus productos.

## II. EL GATT Y LA OMC FRENTE AL MEDIO AMBIENTE

### A. EL MEDIO AMBIENTE EN EL GATT

Cuando se constituyó el GATT, en 1947, uno de sus objetivos era crear un marco regulatorio para el comercio internacional, conforme al cual se fueran reduciendo las barreras que impedían el libre flujo de bienes y servicios. El reducir las restricciones comerciales impuestas a los bienes importados brindaría a los países miembros del GATT la oportunidad de acelerar el crecimiento económico, deseo compartido por todos los integrantes del Acuerdo.

En el período que precedió a la creación del GATT, los problemas ambientales no estaban en el tapete, y de ahí la mínima presencia que tuvieron las normas pertinentes en el marco regulatorio. Sin embargo, en varios de los artículos del GATT se hace referencia, aunque no de modo enteramente explícito, a la relación entre comercio y medio ambiente. A continuación se hará un breve análisis de las principales disposiciones al respecto, que son el tratamiento general de la nación más favorecida (artículo 1); el tratamiento nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores (artículo 3); la eliminación general de las restricciones cuantitativas (artículo 11), y las excepciones generales, en lo concerniente a salud humana, animal o vegetal y a conservación de los recursos naturales (artículo 20, b y g).

No obstante, la diferente interpretación de estos artículos, que constituyen parte de la piedra angular del sistema de comercio internacional, ha dado origen en ocasiones a conflictos entre las políticas comerciales y las relativas al medio ambiente, por lo cual se hace necesario precisar su alcance.

Como se dijo, el artículo 1 se refiere al tratamiento general de la nación más favorecida, en virtud del cual cualquier beneficio que un país miembro conceda a un producto originario de otro país o destinado a él debe ser extendido a todos los miembros del Acuerdo. Un país importador no puede aplicar unas normas ambientales a un país y otras diferentes a otras naciones. En otras palabras, todos los productos similares, nacionales o importados, deben recibir el mismo tratamiento.

En el artículo 3, que se complementa con el artículo 1, se estipula que las partes contratantes del Acuerdo deben dar a las importaciones un tratamiento no menos favorable que a los productos nacionales. Es decir, una vez ingresado el producto al país, debe recibir el mismo trato que su similar nacional.

Ambos artículos están relacionados con el nuevo Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio negociado en la Ronda Uruguay. En este Acuerdo, que es parte del GATT, se reconoce

la necesidad de proteger el medio ambiente y se permite la adopción de medidas restrictivas al comercio para llevar a efecto esa protección.

Los reglamentos técnicos de este último Acuerdo, que son obligatorios, se refieren a las características de los productos y de los métodos de producción, e incluyen disposiciones sobre embalaje y etiquetado. El artículo 2 de los reglamentos técnicos especifica que a los productos importados debe dárseles “un trato no menos favorable que el otorgado a productos similares de origen nacional y a productos similares originarios de cualquier otro país”, esto es, debe dárseles un trato no discriminatorio.

Debido a los criterios de transparencia que encierra el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, los reglamentos técnicos no restringen el intercambio más allá del objetivo de proteger la salud o seguridad humana, la vida o salud animal, y el medio ambiente. Pese a ello, persiste la preocupación en los países en desarrollo en el sentido de que algunos estándares ambientales puedan servir como una forma de protección comercial encubierta.

Para evaluar los peligros que pesan sobre el medio ambiente, es necesario contar con información científica y técnica. El temor al proteccionismo se justifica por la posibilidad de que prevalezcan los estándares ambientales nacionales por sobre los externos, pues el GATT no se pronuncia sobre los primeros,<sup>54/</sup> más allá de sostener las exigencias ambientales internas pueden hacerse extensivas a productos importados siempre y cuando eso no implique una discriminación.

El objetivo es alcanzar las metas ambientales internas con las menores restricciones posibles al comercio, es decir, evitar que las medidas ambientales se conviertan en obstáculos técnicos al comercio. Un modo de alcanzar ese objetivo sería que se hiciera mayor uso de estándares internacionales que de nacionales; pero eso supondría tomar en cuenta el nivel de desarrollo de cada país, limitación que debiera ser considerada.

No obstante, aquí se presenta el temor de los ambientalistas, en el sentido de que los estándares internacionales que se adopten sean menos rigurosos que los que prevalecen en los países desarrollados. También habría que evitar la adopción de políticas ambientales permisivas, pues eso podría ser un incentivo para desplazar hacia los países no desarrollados algunas actividades productivas no permitidas en los países más avanzados, lo cual podría originar externalidades transfronterizas.

Hay al respecto una responsabilidad común pero diferenciada. Algunos países están más comprometidos que otros con el medio ambiente. Para una política ambiental positiva es necesaria la cooperación de todas las naciones, importadoras y exportadoras. Sin embargo, aún no se ha

---

<sup>54/</sup> En el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio “se estipula que no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para asegurar la calidad de las exportaciones, o para asegurar la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales o la preservación de los vegetales, para la protección del medio ambiente” (GATT, 1994, p.143).

alcanzado un equilibrio entre la política comercial y la ambiental, el asunto continúa discutiéndose en el interior de la OMC.

Por otra parte, en ninguno de los dos artículos mencionados se define con claridad qué se entiende por producto "similar". Por eso es frecuente que en los Grupos Especiales de Solución de Diferencias de la OMC se discuta al respecto, y uno de los miembros sostenga que el producto no es similar, mientras que los otros pueden considerarlo como un sustituto. Esta situación quedará ilustrada más adelante, cuando en el capítulo III se analice el conflicto entre la gasolina convencional y la gasolina reformulada.

Existe interés en algunos sectores por modificar los artículos 1 y 3, reforma que exige el voto unánime de los miembros del Acuerdo. Como ya se dijo, estos artículos facultan a los países miembros para incorporar regulaciones ambientales en sus políticas nacionales. Estas regulaciones que pueden consistir en impuestos a las emisiones contaminantes o en la fijación de un máximo de emisión permitida, pueden afectar a los productos nacionales y a los importados.

Sin embargo, como se verá más adelante, el artículo 20 permite algunas excepciones, pues los gobiernos pueden adoptar ciertas medidas para mejorar el medio ambiente local, medidas que serían diferentes para los distintos países, pero siempre dentro de un marco de normas uniformes. Estas medidas, sin embargo, no están determinadas en el artículo 1 (SELA, 1994, cap.38, p.83).

El artículo 11, referente a las restricciones cuantitativas, señala la obligación de los miembros del Acuerdo de convertir todas las restricciones en tarifas además, por una cuestión de transparencia, prohíbe el uso de medidas restrictivas, licencias o cuotas por cualquier motivo, sea éste económico o ambiental. Las excepciones que el artículo permite (como la prohibición de importar, que implicaría una cuota cero), no son de naturaleza ambiental.<sup>55/</sup>

No existiendo distinción entre productos nacionales e importados, el GATT faculta a sus miembros para adoptar las medidas comerciales que sean necesarias para proteger la salud humana y animal y preservar los vegetales y la seguridad de los recursos naturales agotables. Estas excepciones, incluidas en el artículo 20 en sus letras b y g, permiten a cada país adoptar medidas internas para fomentar esos objetivos públicos, aun violando los principios de no discriminación, pero condicionadas a la comprobación científica de que no serán utilizadas como una medida de protección comercial indirecta, y a condición también de que se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales que caigan dentro de esas categorías.

Así, el recurso a las excepciones del artículo 20 está limitado y su justificación debe ser probada científicamente. El peso de la prueba recae sobre el Estado que defiende la regulación

---

<sup>55/</sup> Sin embargo, puede darse el caso de que un producto importado que no es producido internamente quede restringido por un programa de etiquetado ecológico. El resultado dependerá del volumen de comercio en juego y de las diferencias de los programas de etiquetado ecológico para el producto nacional e importado (Mathee, 1996, p.19).

y no sobre el Estado que la impugna, a diferencia de lo que sucede en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC).

Las excepciones del artículo 20 se circunscriben al territorio nacional, por lo cual no tienen efecto fuera de éste. Como dice Scholz (1993, p.3), el GATT no permite que un país convierta la protección de los bienes nacionales en un criterio de política comercial. Sin embargo, la política comercial y la ambiental debieran ser coherentes dentro de un país donde las políticas ambientales se juzguen en su origen y no en la frontera.

El GATT hizo valer por primera vez la prohibición de tomar medidas que sobrepasarán la jurisdicción de un país en 1982, cuando en los Estados Unidos se prohibió la importación de atún desde Canadá. Por eso, cuando se trata de problemas que trascienden las fronteras nacionales y pasan a ser transfronterizos, regionales o de alcance mundial, las medidas comerciales parecen no ser tan eficaces. Para solucionar estos problemas, habría que recurrir más bien a la cooperación internacional. Pero, si no existe un acuerdo multilateral, los problemas ambientales vinculados al comercio y que no son compatibles con los principios básicos del GATT tienen cabida en las excepciones del artículo 20. En conclusión, este artículo prevé excepciones por motivos ambientales y no se contraponen ni se desvía de los principios básicos del GATT. Sin embargo, pueden adoptarse medidas más estrictas si existe una prueba científica que las justifique, o si lo aconsejan las disposiciones sanitarias del país en cuestión.

Los países pueden hacer libre uso de estos artículos y aplicarlos a los productos importados para regular su entrada, sea por motivos de salud o de conservación de los recursos naturales. Sin embargo, las normas del GATT prohíben regular la entrada del producto sobre la base del proceso de producción utilizado. En otras palabras, cada país tiene derecho a aplicar su propio proceso de producción.

Los países del Norte han propuesto ampliar las excepciones del artículo 20 para incluir las medidas comerciales vinculadas al medio ambiente contenidos en los diversos acuerdos ambientales multilaterales. Con ello, sin embargo, no se consigue tanto proteger el medio ambiente, como abrir paso a un nuevo tipo de proteccionismo: el proteccionismo ambiental o proteccionismo "verde".

Según otra opinión al respecto, el artículo 20 ya contempla el empleo de medidas comerciales en los acuerdos multilaterales, por lo que no es necesario corregir las normas de la OMC. Sin embargo, eso no impide que en el futuro se puedan incorporar otras obligaciones generales al GATT, que guíen más claramente la actuación de los países miembros en lo referente al problema ambiental (GATT, 1994).

En el punto b del artículo 20 se dice que las partes contratantes del Acuerdo pueden adoptar las medidas necesarias para un determinado fin, siempre que no haya en el Acuerdo otros mecanismos a los cuales acudir para alcanzar el mismo objetivo. De todos modos, la medida comercial adoptada debe ser la menos perturbadora y no debe constituir un medio de discriminación arbitrario injustificable.

Cabe decir, por último, que estas excepciones suavizan las disposiciones concernientes al trato nacional y al tratamiento de nación más favorecida. Las medidas del gobierno deben calificar el uso de tales excepciones del artículo 20 para minimizar su impacto en lo que respecta al libre comercio. La interpretación de estas excepciones, que no es menos restrictiva, ha debido ser estudiada en los paneles de la OMC.

## **B. EL COMITÉ DE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE DE LA OMC**

### **1. Funciones del Comité**

El Comité de Comercio y Medio Ambiente fue establecido por decisión ministerial el 15 de abril de 1994 (GATT, 1994). Gracias al trabajo de este Comité, el sistema multilateral de comercio ha prestado cada vez mayor atención a los problemas ambientales, pues el Comité opera como un foro de encuentro en la búsqueda de una solución positiva, coherente y transparente de las discrepancias entre comercio internacional y medio ambiente.

El mandato del Comité se centra en:

- i) establecer una relación positiva entre las medidas comerciales y las ambientales con el propósito de aumentar su interacción.
- ii) recomendar modificaciones del sistema multilateral de comercio en función de los requisitos de conservación del medio ambiente, modificaciones que han de ser compatibles con las normas del GATT;
- iii) vigilar la transparencia de las medidas comerciales que se utilicen con fines ambientales y evitar su uso como medidas proteccionistas;
- iv) ocuparse de la relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio aplicadas con fines ambientales y las cargas, impuestos y prescripciones aplicados con los mismos fines a los productos (envase, embalaje, etiquetado y reciclado);
- v) buscar mecanismos de solución de diferencias entre el sistema multilateral de comercio y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente,
- vi) ocuparse de las medidas ambientales relacionadas con el acceso a los mercados y con la exportación de bienes cuya venta está prohibida en el país de origen.

Como se advierte, el objetivo primordial del Comité es lograr que las políticas de comercio internacional y las políticas de medio ambiente se apoyen mutuamente. Así, ni las políticas de comercio deben estar concebidas de modo que dañen el medio ambiente, ni las políticas ambientales deben estar concebidas de modo que limiten el intercambio comercial. Por



eso, la labor del Comité consiste en formular recomendaciones para que una y otra política se ajusten entre sí sin poner en peligro a la otra, de modo que finalmente los parámetros de una y otra queden definidos de común acuerdo entre las partes, (OMC, Comunicado de Prensa, 16 de octubre de 1995).

La competencia del Comité se circunscribe a esa tarea, lo cual lo inhabilita para intervenir en las políticas sobre medio ambiente.<sup>56/</sup> Su competencia entra en ejercicio cuando en un acuerdo ambiental se introducen medidas con efectos comerciales, ya sean restricciones o prohibiciones.

El Comité tiene la difícil tarea de buscar una convergencia entre ambientalistas más tradicionales y aquellos defensores del libre intercambio que ven a los primeros como propulsores de un proteccionismo disfrazado.

La interdependencia económica, ambiental y social se refleja en los acuerdos multilaterales que contienen cláusulas comerciales, y se expande hacia los acuerdos que se están negociando, como el protocolo sobre la bioseguridad y el tratado de regulación del comercio de productos químicos peligrosos.

## **2. El informe presentado ante la Conferencia Ministerial de Singapur**

Al Comité de Comercio y Medio Ambiente se le encomendó la misión de analizar, en sus dos primeros años de funcionamiento, diez puntos específicos, que pasaron a constituir por eso mismo su agenda inicial. Una vez finalizado el estudio y emitido el informe respectivo, el Comité puso el informe a disposición de la Conferencia Ministerial celebrada en diciembre de 1996 en Singapur, la primera reunión bianual de Ministros de la OMC.

Dentro de esos diez puntos, los fundamentales eran los referidos a los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, el acceso a los mercados, y a la liberalización del comercio. El Comité prestó particular atención a la necesidad de conciliar los mecanismos de solución de diferencias del sistema multilateral de comercio y los mecanismos correspondientes de los acuerdos ambientales.

En el informe, junto con presentar la posición, no siempre convergente, de los países en desarrollo y de los países desarrollados, el Comité se explayaba sobre dos aspectos esenciales: el primero se refería a la conveniencia o inconveniencia de modificar el Acuerdo General para incorporar la cuestión ambiental; el segundo, a la necesidad de definir la relación entre comercio

---

<sup>56/</sup> A la OMC y al Comité no les compete intervenir en los acuerdos internacionales relativos al medio ambiente, como la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES), la Convención de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (1989) y el Protocolo de Montreal, relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono (1987).

y medio ambiente para ver el modo de hacer confluir ambas dimensiones. Así, el informe ocupó un lugar destacado dentro de la tabla de la Conferencia Ministerial de Singapur.<sup>57/</sup>

No obstante, dada la complejidad de los problemas, en la Conferencia Ministerial se encomendó al Comité que continuara con sus análisis, especialmente en lo referido a la complementación entre liberalización del comercio, protección del medio ambiente y desarrollo económico (OMC, Focus. Boletín de información, N° 15, enero de 1997).

A continuación se resumen las conclusiones a que ha llegado hasta el momento el Comité.

a) **Medidas comerciales multilaterales y unilaterales** <sup>58/</sup>

Este punto fue uno de los más debatidos de la agenda. El problema se planteó a propósito de las leyes dictadas en los Estados Unidos y en los países de la Unión Europea, en virtud de las cuales se aplican normas y regulaciones ambientales que podrían repercutir en el comercio. Con estas normas, tales países están contraviniendo los principios del sistema multilateral de comercio, ocasionando con ello un problema de legitimidad del sistema.<sup>59/</sup>

De los acuerdos multilaterales ambientales con disposiciones comerciales, el Comité se refirió sólo a tres, el Convenio de Basilea, el Protocolo de Montreal y la CITIES, pues los tres discriminan por motivos ambientales en contra de los países no signatarios y en contra del libre comercio.

Se prestó particular atención al posible conflicto entre esos acuerdos multilaterales y los principios de la OMC, particularmente los contenidos en los artículos 1, 3, 11 y 20 del GATT. La posibilidad de emplear el artículo 20 como barrera encubierta al comercio ha provocado más de alguna controversia. De ahí que el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio negociado en la Ronda de Tokyo apunte a separar las medidas no proteccionistas, que constituyen un objetivo legítimo,<sup>60/</sup> de las barreras encubiertas al comercio.

---

<sup>57/</sup> Otros puntos tratados en la Conferencia Ministerial fueron: revisión de la puesta en práctica de los acuerdos de la Ronda Uruguay; servicios, agricultura, medidas contra la evasión; evaluación de los acuerdos sobre antidumping, inversión y competencia; regionalismo; inversión; normas de la OMC en el contexto del proceso de globalización de la economía mundial; compras estatales; derechos laborales; textiles y vestidos, y el impacto de la Ronda Uruguay en los países en desarrollo.

<sup>58/</sup> OMC, "Comercio y medio ambiente, Press/TE/008, 29 de abril de 1996; Press/TE 006, 8 de diciembre de 1995, y Press/TE 011, 6 de enero de 1995.

<sup>59/</sup> Algunos ejemplos que ilustran la contravención de la normativa multilateral son el caso del atún y los delfines, y el caso de los camarones-tortugas.

<sup>60/</sup> Entre los objetivos legítimos están las medidas orientadas a proteger la salud y la seguridad humana, la vida, la salud animal o vegetal, y el medio ambiente.

En el Comité, algunas delegaciones advirtieron que en lo concerniente a los acuerdos ambientales y las medidas comerciales se debía adoptar un enfoque multilateral, coherente con el GATT,<sup>61/</sup> y que existían problemas particulares, como ser la discriminación contra terceros y la extraterritorialidad.

Tres posiciones se enfrentaron con respecto al primer conflicto. Una es el enfoque denominado del statu quo, conforme al cual algunos países miembros consideran que el artículo 20 cubre el uso de medidas comerciales en los acuerdos multilaterales, por lo que no sería necesario enmendar el artículo; al tiempo que otros miembros consideran que no debiera pedirse a los países miembros de la OMC que renunciaran al derecho de oponerse a medidas comerciales no compatibles con la OMC, puesto que el acuerdo multilateral ya ha adoptado una resolución al respecto.

Según el segundo enfoque, denominado ex post, la exención de la OMC debería otorgarse caso por caso. Según esta proposición, no es necesario reformar el artículo 20. Sin embargo, otros miembros piensan que este enfoque, llevado a la práctica, pondría a la OMC por encima de los acuerdos internacionales.

La tercera opción que estuvo presente en las deliberaciones fue el llamado enfoque ex ante o enfoque ambiental, en virtud del cual se propone otorgar una mayor previsibilidad y seguridad a las normas comerciales de los acuerdos multilaterales que sean compatibles con las normas ISO 9000 (referidas a la calidad) y las normas ISO 14000, referidas a la gestión ambiental. Según este enfoque se debería modificar el artículo 20 en su letra b o agregar un apartado k que incluyera la expresión "medio ambiente".

Los países convinieron en que puede ser necesario adoptar medidas comerciales en ciertos casos, siempre y cuando se basen en disposiciones acordadas en común, sean compatibles con las normas y reglamentaciones de la OMC, y sólo si el comercio está directamente relacionados con el origen del problema ambiental: el artículo 20 permite por sí solo recurrir a medidas comerciales (Shahin, 1997).

Las deliberaciones sobre este punto continúan, y el Comité deberá pronunciarse sobre la diferencia que debe hacerse entre lo que el acuerdo multilateral entiende como acción multilateral y lo que entiende como acción unilateral o plurilateral; además, tendrá que resolver sobre la aplicación de medidas comerciales a países que no son parte de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente.

---

<sup>61/</sup> Este punto ya había sido examinado en el Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional del GATT. Además, ya estaba contenido en el Principio 12 de la Declaración de Río. Véanse OMC, "Comercio y medio ambiente", Press/TE 002, 8 de mayo de 1995, y Anexo I de la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, junio de 1992.

**b) Subvenciones ambientales**

En el Comité se reiteró que algunas subvenciones no sólo distorsionan el comercio sino que eran perjudiciales para el medio ambiente, como lo ilustran diversos ejemplos en la agricultura y el sector de la energía. Sin embargo, hay otras subvenciones que lo benefician, como ocurre con las subvenciones en tecnología. Se sugirió, en consecuencia, adoptar las medidas ambientales que no distorsionasen el aspecto comercial, similares a las del compartimiento verde agrícola, de tal modo de constituir un compartimiento verde sobre subvenciones y medidas compensatorias.<sup>62/</sup>

Los países desarrollados podrían subvencionar a las empresas que operan con altos estándares ambientales para que no perdieran las ventajas comparativas frente a aquellos países que no internalizan los costos ambientales. En tal caso, el GATT debería hacer un distingo entre las subvenciones por motivos ambientales y aquellas que se dan a las empresas para obtener una ventaja comercial injusta (Dean, 1992).

**c) Normas y reglamentos técnicos y prescripciones en materia de envase, embalaje, etiquetado y reciclado <sup>63/</sup>**

La exigencia del etiquetado ecológico despierta alguna inquietud en los países en desarrollo, pues ello obliga a dar cuenta de todo el ciclo de vida del producto, entrando así al problema de las normas que rigen el proceso y los métodos de producción. Lo que más se discute es en qué medida el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio cubre el etiquetado ecológico y, con él, el análisis del ciclo de vida del producto.

Canadá presentó un estudio en que se sugería que en el mencionado acuerdo: i) se distinguiera entre programas de etiquetado ecológico voluntarios y programas obligatorios; ii) que los programas obligatorios se hicieran extensivos a todas las organizaciones, fueran de gobierno, no gubernamentales o privadas, y iii) que el acuerdo en cuestión incluyera los métodos y procesos de producción no incorporados al producto. Este último punto fue el que encontró mayor rechazo, en especial de los países en desarrollo.<sup>64/</sup>

También se propuso que los métodos y procesos de producción no relacionados con el producto se estudiaran en un foro multilateral como el que había dado origen a las normas ISO

---

<sup>62/</sup> En la agricultura, el compartimiento verde se refiere a medidas de apoyo que quedan eximidas de los compromisos de reducción, por no tener efectos de distorsión del comercio ni efectos en la producción, o, a lo sumo, tenerlos en grado mínimo.

<sup>63/</sup> OMC, "Comercio y medio ambiente", Press/TE 010, 11 de octubre de 1994; Press/TE 011, 6 de enero de 1995, y Press/TE 008, 29 de abril de 1996.

<sup>64/</sup> La dificultad se presenta sobre todo cuando la contaminación causada por el proceso de producción no afecta al producto final. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio es claro al respecto, pues deja fuera de sus especificaciones a los procesos y métodos de producción que no afectan al producto como tal.

9000 e ISO 14000. Sin embargo, en el debate del Comité de Comercio y Medio Ambiente se hizo notar que muchos países no están preparados para aceptar tales directrices, que no son representativas de los países en desarrollo, no son transparentes y más bien representan los intereses de los países desarrollados.

Varias delegaciones sostuvieron que los criterios de equivalencia y de reconocimiento mutuo podían ser útiles para evitar la discriminación en los programas de etiquetado ecológico, y que ambos criterios podían ser incorporados a las disciplinas de la OMC.

En lo concerniente a las normas y reglamentos de envase, embalaje y reciclado, no se han verificado grandes avances, y algunos países plantearon que su aplicación podía causar un aumento innecesario de los costos y constituirse de ese modo en una barrera al comercio.

**d) Transparencia 65/**

En las deliberaciones del Comité hubo progresos en cuanto a las disposiciones de la OMC concernientes al artículo 10 del GATT,66/ y al Entendimiento relativo a las normas y procedimientos por los que se rige la solución de diferencias,67/ al Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, y al Acuerdo sobre las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias.68/

No obstante, quedaron bajo consideración del Comité, para decisión futura, algunos aspectos, tales como el perfeccionamiento del sistema de notificación de las medidas comerciales, terreno en el cual subsisten una serie de lagunas,69/ la necesidad de una notificación previa, la necesidad de difundir en forma paralela una lista de medidas comerciales vinculadas al medio ambiente, y la posibilidad de establecer un servicio de información. En tal sentido, se propuso que la Secretaría de la OMC mantenga un inventario de las disposiciones existentes.

---

65/ OMC, "Comercio y medio ambiente, Press/TE 010, 11 de octubre de 1994; Press/TE 003, 22 de mayo de 1995 y Press/TE 007, 25 de enero de 1996.

66/ El artículo 10 se refiere a la publicación y aplicación de los reglamentos comerciales (GATT, 1986).

67/ Este Entendimiento contempla un mecanismo único para la solución de diferencias que se aplica a todos los acuerdos de la OMC.

68/ En estos dos últimos acuerdos se otorga la posibilidad de acudir a grupos de expertos, científicos o técnicos para la solución de las diferencias.

69/ Entre las lagunas que existen actualmente se mencionan las relativas a la prescripción en materia de embalaje y etiquetado, y a la transparencia de las regulaciones sobre los procesos y métodos de producción.

e) **Mecanismo de solución de diferencias** 70/

En el Comité se discutió a qué foro era preciso acudir para resolver las diferencias, pues por una parte está el Órgano de Solución de Diferencias de la OMC y, por otra, las disposiciones sobre la materia que suelen contener los acuerdos ambientales multilaterales.

Entre las posibilidades que se barajaron al respecto estuvieron, primero, una propuesta de los Estados Unidos en orden a otorgar mayor participación a grupos de expertos científicos en los procedimientos de la OMC; segundo, suscribir un acuerdo de cooperación entre los grupos de expertos y la OMC, propuesta que parece ser poco factible por su complejidad, y, tercero, recurrir al mecanismo de solución de diferencias del acuerdo ambiental multilateral correspondiente, y, luego, en caso de no llegarse a un arreglo, hacer uso del mencionado Órgano de la OMC.

En definitiva, el punto quedó pendiente y no se estableció una jerarquía entre los diversos mecanismos de solución de diferencias, por lo cual, en caso de conflicto, las partes pueden llevar la controversia sea al órgano pertinente del acuerdo multilateral, sea al órgano de la OMC.

f) **Medio ambiente y acceso a los mercados** 71/

Los países miembros han estado deliberando acerca de los efectos que tienen las medidas ambientales en el acceso a los mercados, en especial para los países en desarrollo y menos adelantados, y, asimismo, han deliberado acerca de las ventajas ambientales que se obtendrían si se levantaran algunas de las restricciones al comercio.<sup>72/</sup>

Los países en desarrollo plantean la necesidad de que en los países desarrollados se liberalice el comercio de los productos que son de su interés, pues, a su juicio, eso permitiría una mayor eficiencia y una mejor asignación de los recursos, con lo cual podría lograrse el mismo volumen de producción a un menor costo unitario. Los fondos así ahorrados podrían destinarse entonces a la protección del medio ambiente.

De esto resulta que el objetivo de promover el desarrollo sustentable y el logro de un sistema multilateral de comercio abierto no están en contradicción. Sin embargo, sería de todos

---

<sup>70/</sup> OMC, "Comercio y medio ambiente", Press/TE 003, 22 de mayo de 1995.

<sup>71/</sup> OMC, "Comercio y medio ambiente", Press/TE 011, 6 de enero de 1995 y Press/TE 005, 10 de octubre de 1995.

<sup>72/</sup> Se sabe que ciertas disposiciones le han puesto barreras al comercio, sin que hayan redundo en un progreso en cuanto a una producción sustentable desde el punto de vista ambiental. Un ejemplo son en las subvenciones otorgadas a la producción agrícola y a la exportación en los países de Europa.

modos necesario acelerar la puesta en práctica de las medidas acordadas en la Ronda Uruguay 73/ y, además, eliminar el escalonamiento arancelario 74/ que afecta a algunos productos elaborados con recursos naturales y tropicales.75/

**g) Exportaciones de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen 76/**

En 1982, un grupo de trabajo del GATT comenzó a estudiar el comercio de productos prohibidos, estudio que terminó en 1991 con la presentación de un proyecto de decisión. Aun cuando no se obtuvo un consenso en el Comité de Comercio y Medio Ambiente, por falta de apoyo de algunos países miembros, se acordó continuar con el estudio, tomando como punto de partida ese proyecto de decisión. A esta decisión se le sumaron los antecedentes reunidos desde 1991, más la decisión adoptada en la segunda reunión del Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (1989),77/ y las negociaciones de las Directrices de Londres.78/ El proyecto de decisión de 1991 se refería a un sistema de notificación, a medidas de transparencia, a la formación de un comité de consulta y a la necesidad de prestar asistencia técnica a los países en desarrollo.

Todos los puntos mencionados han continuado en estudio, y aun cuando no se ha logrado hasta la fecha un consenso de los participantes, se están haciendo los esfuerzos necesarios para llegar a una decisión que dé plenas garantías de máxima transparencia.

Controlar la importación de mercancías prohibidas en el país de origen, otorgar asistencia técnica en especial a los países en desarrollo y reconocer el importante papel que desempeña la transferencia de tecnología, fueron las principales conclusiones a que llegó el Comité. Sin embargo, todavía será necesario un prolongado análisis antes de poder llevarlas a la práctica.

---

73/ Los países en desarrollo han hecho especial mención a las subvenciones aplicadas a la agricultura, que distorsionan el comercio y tienen efectos negativos sobre el medio ambiente.

74/ El escalonamiento arancelario utilizado en algunos países tiende a castigar la exportación de bienes con un mayor valor agregado.

75/ Por ejemplo: madera, productos de la madera, calzado, productos de cuero, minerales, productos agrícolas y pesqueros.

76/ OMC, "Comercio y medio ambiente", Press/TE 001, 22 de marzo de 1995; Press/TE 005, 10 de octubre de 1995 y Press/TE 007, 25 de enero de 1996.

77/ En esa segunda reunión (1995), se prohibió la exportación de desechos peligrosos de los países de la OCDE a países no pertenecientes de la OCDE. Ello tendría efectos inmediatos sobre los desechos exportados para su eliminación definitiva y sobre los desechos con destino a su reciclado y recuperación. La medida debía entrar en vigencia en enero de 1998 (OMC, "Comercio y medio ambiente", Press/TE 001).

78/ Se trata de las Directrices de Londres para el intercambio de información acerca de productos químicos objeto de comercio internacional, que se refieren en forma especial a productos químicos cuyo comercio está prohibido o seriamente restringido (OMC, "Comercio y medio ambiente", Press/TE 001, 22 de marzo de 1995).

#### **h) Medio ambiente y servicios 79/**

En el Comité de Comercio y Medio Ambiente se examinó también, por primera vez, la liberalización del comercio de servicios desde el punto de vista de su impacto ambiental. En las deliberaciones se vio la conveniencia de considerar esa relación a la luz del artículo 20 del GATT y del artículo 14 del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (GATTS), dado que ambos artículos se refieren, cada cual en su esfera respectiva, a las excepciones generales (GATT, 1986 y 1994). La consideración conjunta de ambos artículos era aquí pertinente, porque lo que se pretendía saber era si debían o no permitirse excepciones para los servicios similares a las ya vigentes para los productos. En definitiva, se trataba de saber si el artículo 14 del GATTS justificaba o no la adopción de medidas comerciales con fines ambientales.

Por otra parte, los países de la OMC se mostraron en general partidarios de estudiar la relación entre medio ambiente y comercio de servicios en su vinculación con el desarrollo sostenible, la conservación de los recursos naturales y particularmente con el transporte, debido a los efectos ambientales de esa actividad.

En lo concerniente a la decisión de analizar el artículo 14 del GATTS, algunos países miembros observaron que era muy prematuro decidir si el artículo justificaba o no el tomar medidas desde el punto de vista ambiental, dado el poco tiempo de vigencia del GATTS. Sin embargo, otros países miembros estimaban que el artículo no debía ser modificado, pues no eran los servicios los que contaminaban sino el producto utilizado en el servicio. Como resultado de las deliberaciones, los países miembros decidieron postergar el estudio de la suficiencia o insuficiencia del artículo 14 del GATTS hasta que se hubiera analizado la suficiencia del artículo 20 del GATT.<sup>80/</sup>

#### **i) Propiedad intelectual y medio ambiente**

En lo tocante a este punto, el Comité de Comercio y Medio Ambiente, centró sus deliberaciones en los derechos de propiedad intelectual, en la transferencia tecnológica, el acceso a la tecnología no dañina para el medio ambiente,<sup>81/</sup> y en la relación que existe entre el GATT y los convenios ambientales multilaterales en lo concerniente a derechos de propiedad intelectual.

---

<sup>79/</sup> OMC, "Comercio y medio ambiente", Press/TE 004, 14 de agosto de 1995.

<sup>80/</sup> Como se vio antes, el artículo 20 del GATT en su letra g señala que las partes contratantes del Acuerdo no se verán impedidas de adoptar restricciones al comercio relativas a la conservación de los recursos naturales agotables (GATT, 1986).

<sup>81/</sup> Hay dos tipos de vínculos de los derechos de la propiedad intelectual con tecnologías no ofensivas con el medio ambiente, uno se refiere a la promoción o generación de tecnología y el otro al acceso de la tecnología y su transferencia.



Según argumentaron en el Comité, algunos países en desarrollo consideran que las patentes u otras formas de protección de la propiedad intelectual constituyen un obstáculo para la transferencia de tecnologías y, en consecuencia, reducen su acceso a las nuevas tecnologías no dañinas para el medio ambiente. Y el interés de los países en desarrollo consiste precisamente en agilizar la transferencia de tecnología y tener un acceso más flexible a sus innovaciones, por ejemplo, a los avances en el campo de la genética. En este punto hay una contraposición entre los países desarrollados, interesados en patentar estos recursos, y los países en desarrollo, partidarios de considerarlos como bienes que pertenecen al patrimonio mundial.<sup>82/</sup>

Por tal motivo, los países en desarrollo expresaron el deseo de continuar estudiando si los derechos de propiedad intelectual contribuyen o no a la conservación de la diversidad biológica y al uso sustentable de los recursos naturales. En el caso de las patentes, se propuso la flexibilización de las exigencias contenidas en los acuerdos ambientales multilaterales con respecto a uso de tecnologías no dañinas para el medio ambiente.

**j) Organizaciones no gubernamentales (ONG) y transparencia <sup>83/</sup>**

Dado que las ONG no participan en la OMC, los Estados Unidos estimaron conveniente su participación en calidad de observadores en el Comité de Comercio y Medio Ambiente, puesto que su labor era de interés general y tendría efectos positivos en cuanto a la transparencia de las resoluciones. Sin embargo, otras delegaciones se opusieron, por estimar que participación no es sinónimo de transparencia; que la responsabilidad primaria de informar al público y relacionarse con las ONG era nacional, y que la función de canalizar la información correspondía a la OMC.

Muchas delegaciones coincidieron en que una mayor participación de las ONG conspiraría contra esa función de la OMC, pues con ello se perdería parte de la confidencialidad de los documentos e informes, que pasarían a ser transmitidos por los gobiernos nacionales y no por los órganos multilaterales competentes.

---

<sup>82/</sup> Los países en desarrollo consideran que una gran cantidad de tecnologías pertenecen al patrimonio mundial, pues no fueron reclamadas por sus creadores o porque la duración de los derechos de propiedad llegó a su fin (Naciones Unidas, 1996).

<sup>83/</sup> OMC, "Comercio y medio ambiente". Press/TE 010, 11 de octubre de 1994.

### III. EL ÓRGANO DE SOLUCIÓN DE DIFERENCIAS

#### A. ASPECTOS GENERALES

El interés por los problemas ambientales ha ido en aumento, debido en parte a que las políticas ambientales de un país tienen o pueden tener efectos más allá de sus fronteras.<sup>84/</sup> Esta mayor atención, intensificada por la globalización de la economía mundial y la mayor integración, se deja sentir cada vez más en las políticas de comercio.

Han comenzado a surgir una serie de interpretaciones diferentes en cuanto al modo de cumplir las obligaciones que tienen los países con la OMC, cuando se adoptan políticas nacionales ambientales con efectos externos. Pero estas diferencias no brotan del conflicto mismo entre comercio y medio ambiente, sino de la aplicación unilateral de medidas con fines ambientales, que se amparan en las excepciones del artículo 20 para poner restricciones al comercio internacional.

Como una manera de contar con un procedimiento que otorgue previsibilidad y seguridad al sistema multilateral de comercio, se ha facultado al Órgano de Solución de Diferencias para que resuelva en la forma más rápida posible las controversias que se suscitan entre los países miembros.

Este Órgano, cuya labor comenzó el 1º de enero de 1995, pasó del GATT a la OMC, pues según quedó estipulado en la Ronda Uruguay, a partir de ese momento las diferencias originadas en torno a cualquier acuerdo del Acta Final <sup>85/</sup> debían ser examinadas sólo por este Órgano.

A este Órgano corresponde examinar no sólo las disputas referidas a tarifas, cuotas u otras medidas de protección que han sido tradicionales en el comercio, sino que su esfera de acción se extiende a todas las diferencias que puedan presentarse en la OMC, entre ellas lo relativo a la protección ambiental, a la seguridad de los trabajadores, a la seguridad en el consumo y a la propiedad intelectual.

Cuando dos o más países no llegan a un entendimiento en cuanto a la conciliación de sus metas ambientales y comerciales, plantean esas diferencias en el seno de la OMC en busca de una solución. En virtud del nuevo mecanismo de solución de diferencias, los países afectados pueden

---

<sup>84/</sup> Esto queda particularmente de manifiesto en los cambios climáticos y en la destrucción de la capa de ozono.

<sup>85/</sup> Se trata del Acta Final en que se incorporan los resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales.

solicitar un estudio imparcial de la OMC, para que se establezca si alguna de las partes está violando determinados principios, como el de tratamiento nacional o de no discriminación, que no estén considerados como excepciones en el GATT.

En otras palabras, se trata de evitar que los países puedan imponer determinadas normas que tengan ocultamente un carácter proteccionista del comercio. Es decir, las excepciones establecidas en el artículo 20 del GATT, letras b y g, no pueden ser empleadas como barreras encubiertas al comercio. Es tarea del Órgano de Solución de Diferencias examinar si las medidas aplicadas se justifican como regulaciones ambientales legítimas.

El GATT ofrecía herramientas para dilucidar si una medida comercial tenía o no efectos proteccionistas. Sin embargo, esa dilucidación no resulta tan fácil cuando una medida adoptada con el fin de proteger el medio ambiente nacional conduce a una restricción del comercio.<sup>86/</sup>

A medida que comercio y medio ambiente se vayan integrando armónicamente, sin duda disminuirá el número de disputas que lleguen a presentarse ante los Grupos Especiales de Solución de Diferencias, convocados para la ocasión por el Órgano pertinente. Entre tanto, los países integrantes de la OMC están trabajando en el Comité de Comercio y Medio Ambiente para compatibilizar las medidas de comercio y de medio ambiente y contribuir así al desarrollo sustentable. Las autoridades públicas, los académicos, las ONG y otros organismos están en el mismo empeño, para que los países puedan gozar de los beneficios que nacen de ambas dimensiones.

En el desempeño de sus funciones, el Órgano de Solución de Diferencias recibe consultas, interpone sus buenos oficios, trata de mediar entre las partes y de conciliarlas, y si nada de eso da resultados, convoca a un Grupo Especial de Solución de Diferencias para que examine la queja presentada (OMC, FOCUS. Boletín de información, N° 107, mayo de 1994). Por otra parte, si los países no aceptan el informe que emite el Grupo Especial, tienen la posibilidad de apelar y de recurrir a arbitraje. Si la o las partes no cumplen la disposición adoptada, el Órgano de Solución de Diferencias autoriza la aplicación de sanciones. En resumen, el Órgano actual tiene mayores atribuciones para hacer que los países cambien sus leyes cuando éstas ponen trabas al libre intercambio.<sup>87/</sup>

---

<sup>86/</sup> La restricción del comercio puede provenir de una medida ambiental destinada a proteger un producto o un recurso natural, o de una medida aplicada a un proceso, lo cual puede afectar la competitividad.

<sup>87/</sup> Antes de la Ronda Uruguay, los países podían recurrir al veto para impedir que se adoptaran las resoluciones de un informe si éste no les era favorable. Hoy las partes en conflicto no pueden servirse del mismo procedimiento.

## B. TRES CONFLICTOS ENTRE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE

Desde el 1º de enero al 27 de 1995 se sometieron 21 casos a consideración del Órgano de Solución de Diferencias (OMF, Focus, Boletín de información, diciembre de 1995). De esos 21 casos, se han escogido aquí tres, por haber afectado a uno o más países de la región. A continuación se presenta un resumen de la causa del conflicto, de la posición de las partes, del dictamen del Órgano de Solución de Diferencias, y del estado actual del debate.

### 1. El conflicto entre la gasolina reformulada y la convencional 88/

País demandado: los Estados Unidos.

País reclamante: Venezuela, al que se adhirió después Brasil (OMC, Focus, Boletín de información, 1995).

En 1990 se enmendó la Ley Estadounidense de Limpieza del Aire (United States Clean Air Act), para exigir el uso de gasolina reformulada,<sup>89/</sup> en conformidad con una reglamentación emitida por el Organismo de Protección del Medio Ambiente (EPA) de ese país. La ley en cuestión impuso a la gasolina importada parámetros más estrictos que a la nacional, con el propósito de disminuir la contaminación del aire y las emisiones de ozono de los vehículos motorizados.

En virtud de esa reglamentación, a partir del 1º de enero de 1995 sólo se vendería gasolina de un grado de pureza especificado (gasolina reformulada) en las nueve regiones más contaminadas de los Estados Unidos.<sup>90/</sup> En el resto del país se podía vender gasolina según la base de 1990 (gasolina convencional). Esta reglamentación se debía aplicar a todos los refinadores, mezcladores e importadores del país. Los Estados Unidos se amparaban para ello en la excepción contenida en la letra g del artículo 20 del GATT.

La medida afectaba directamente las exportaciones de gasolina venezolanas. Los representantes de este país rechazaron la disposición estadounidense, aduciendo que infringía las normas del GATT.

---

<sup>88/</sup> WTO Panel Report on US-Venezuela Gasoline Dispute, (1996) [gopher://gopher.igc.apc.org], Inside US Trade (22 de marzo, 3 de mayo y 7 de junio de 1996), OMC (1996a), OMC (1996b).

<sup>89/</sup> La versión original de la mencionada ley fue promulgada en 1970 (OMC, 1996).

<sup>90/</sup> En esas zonas se comercializa aproximadamente 30% de la gasolina del país (OMC, 1996b).

El primer paso para la solución de diferencias es que la parte reclamante, intente un arreglo bilateral. Como las consultas pertinentes fracasaron,<sup>91/</sup> se estableció en la OMC un Grupo Especial de Solución de Diferencias,<sup>92/</sup> para examinar la reclamación de Venezuela. A esta queja se sumó Brasil,<sup>93/</sup> país que vio disminuir sus exportaciones de gasolina de 8 000 000 de dólares a cero en los dos primeros meses de 1995 por la aplicación de tal reglamento.

Los representantes de ambos países latinoamericanos sostuvieron que la reglamentación estadounidense infringía las normas del GATT sobre el principio de tratamiento nacional y el de nación más favorecida.<sup>94/</sup> Manifestaron, además, que no intentaban eludir las reglamentaciones ambientales de los Estados Unidos, a las que consideraban legítimas,<sup>95/</sup> pero si tenían presunciones de que se estaba utilizando una medida ambiental como una medida restrictiva del comercio. Venezuela, principal exportador de gasolina a los Estados Unidos (cubre 8% de ese mercado), manifestó haber comenzado un programa de reconversión de sus refinerías para que pudieran cumplir con las pautas aplicadas a la gasolina del país importador.

El Grupo Especial centró su estudio en el artículo 3, que establece que "los productos del territorio de toda parte contratante importados en el territorio de cualquier otra parte contratante no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, compra, transporte, distribución y uso de estos productos en el mercado interior" (GATT, 1986). Posteriormente, el Grupo Especial procedió de la siguiente manera:

Primero: Acordó con las partes que la reglamentación de la gasolina en los Estados Unidos era una ley, reglamento o prescripción que afectaba la venta interna, oferta de venta, compra, transporte, distribución o uso de un producto importado.

Segundo: Enfocó la discusión en el significado de la expresión "productos como o similares". Venezuela y Brasil argumentaban que la gasolina importada por los Estados Unidos

---

<sup>91/</sup> El 23 de enero de 1995 Venezuela solicitó a los Estados Unidos la celebración de consultas sobre las pautas para la gasolina reformulada. Un mes después, el 24 de febrero de 1995, éstas tuvieron lugar, pero sin una solución satisfactoria para Venezuela.

<sup>92/</sup> El 25 de marzo de 1995, Venezuela solicitó al Órgano de Solución de Diferencias que se formara un Grupo Especial para examinar el asunto, el cual se constituyó el 10 de abril de 1995. Fue la primera actuación de un Grupo Especial de Solución de Diferencias.

<sup>93/</sup> La solicitud de consulta de Brasil fue el 10 de abril de 1995. Estas se sostuvieron el 1 de mayo del mismo año, con resultados no satisfactorios. El 19 de mayo, Brasil solicitó el establecimiento del Grupo Especial para que estudiara el asunto.

<sup>94/</sup> Artículos 1 y 3 del GATT.

<sup>95/</sup> Entre los objetivos legítimos se encuentra la protección de la salud o seguridad humana, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente (artículo 20 b).

era "como" la gasolina nacional, pero estaban recibiendo un trato menos favorable pues les exigían una gasolina de mayor calidad que la nacional. Los Estados Unidos rechazaron tal argumento.

El Grupo Especial hizo ver entonces que la gasolina nacional y la importada por los Estados Unidos eran químicamente idénticas, tenían las mismas características físicas, igual uso final e igual clasificación tarifaria, y eran perfectamente sustituibles, con lo cual quedaba solucionada la discusión en torno a la expresión "productos como o similares".

Tercero: En lo concerniente al "trato menos favorable", el Grupo Especial encontró que efectivamente había un trato no igualitario en cuanto a las oportunidades ofrecidas a los importadores respecto a las leyes, regulaciones y requisitos que afectan a las ventas internas, su oferta, compra, transporte, distribución o uso del producto.

Después de rechazar el informe del Grupo Especial, los Estados Unidos presentaron el caso ante el Órgano de Apelación, el cual volvió a fallar a favor de Venezuela. El Órgano de Solución de Diferencias acogió el informe del Órgano de Apelación y el informe del Grupo Especial, ambos contrarios a la regulación de la gasolina, por considerarla violatoria del artículo 3 del GATT y por estimarla no autorizada por el artículo 20 letra g pues, según se estipula en él, la medida no debe ser arbitraria, injustificada o no debe constituir una restricción encubierta del comercio.

Los Estados Unidos, ante la decisión del Órgano de Apelación (en su primera actuación desde la creación de la OMC), tienen distintas posibilidades: cumplir con la resolución del Grupo Especial, tomándose un tiempo razonable de ajuste; iniciar negociaciones con los gobiernos afectados con miras a revisar las regulaciones y otorgarles una compensación, o rechazar la resolución exponiéndose con ello a que Brasil y Venezuela tomen represalias que en este caso están permitidas por la OMC.

## **2. El conflicto del atún**

País demandado: los Estados Unidos.

País reclamante: México.

Con la promulgación en los Estados Unidos de una ley para la protección de los mamíferos marinos, se dio comienzo en ese país al embargo de las importaciones de atún de aleta amarilla. Entre sus disposiciones, esta ley fija normas para la protección de los delfines, con un límite máximo de captura para la flota nacional y para los barcos que pescan atún de aleta amarilla en el Océano Pacífico tropical oriental (GATT, 1992, p.30, recuadro 3)

Cuatro países latinoamericanos fueron afectados por esta ley: México y Venezuela en forma directa, y Costa Rica y Panamá como intermediarios. Los Estados Unidos sostenían que la pesca de atún por países como México y Venezuela estaba ocasionando la muerte de numerosos delfines, y ello porque los atunes suelen reunirse (por razones aún desconocidas)

debajo de los delfines, de modo que las grandes redes circulares utilizadas en la pesca capturaban indistintamente atunes y delfines. Esto, según la tesis estadounidense, dejaba especialmente desprotegidos a los delfines en aguas internacionales. De hecho, según información de la UNCTAD, desde 1956 han muerto 6 000 000 de delfines a causa de este método de pesca.

En 1991, a pedido de México, se estableció en el GATT un Grupo Especial para estudiar el embargo impuesto por los Estados Unidos a las importaciones de atún, medida que era incompatible con las disposiciones del GATT. Los representantes de los Estados Unidos, por su parte, argüían que el artículo 3 del GATT (sobre trato nacional) autorizaba la imposición de restricciones en la frontera para proteger a los delfines, y que ello quedaba sólo refrendado con la promulgación de la ley de protección de los mamíferos marinos.

No obstante, el Grupo Especial del GATT concluyó que el embargo aplicado por los Estados Unidos era contrario al artículo 3, pues la comparación debía hacerse entre productos del país exportador y del país importador y no entre reglamentos de producción de esos países. Además, los Estados Unidos habían justificado la medida mencionando el artículo 20, letras b y g, argumento que también rechazó el Grupo Especial por considerar que una medida interna no puede ser impuesta fuera de la jurisdicción de un país.

México presentó otra queja al Grupo Especial de Solución de Diferencias, esta vez porque en los Estados Unidos se estaba poniendo una etiqueta que decía "inocuo para los delfines" en los envases de atún nacional, con el supuesto propósito, amparado en la ley de información del consumidor, de proteger estos animales. Sin embargo, el Grupo Especial no se pronunció en contra de la medida, con el argumento de que el etiquetado no contravenía las disposiciones del GATT.

Según se ha sostenido, la prohibición de importar atún no perseguía tanto defender a los delfines como a la flota pesquera de los Estados Unidos, toda vez que la medida afectaba sólo la parte de los mares donde no operaba la flota de ese país (SELA/UNCTAD, 1995).

En este caso, como dejó consignado la resolución del Grupo Especial, la prohibición no estaba en función del producto, sino en función del método de procesamiento o de producción. Según Pearson (1995), no queda claro si la prohibición de importar atún mexicano a los Estados Unidos tenía por propósito modificar las prácticas pesqueras de México, o persuadir al público estadounidense de no consumir atún mexicano para no contribuir a la matanza de delfines (SELA/UNCTAD, 1995).

El embargo fue una medida extrajurisdiccional y discriminatoria impuesta unilateralmente por los Estados Unidos. Los países en desarrollo temen que las naciones más poderosas utilicen este tipo de políticas para imponer a los demás países sus propios estándares ambientales o sus preferencias. Las restricciones de este tipo, aunque a veces pueden ser necesarias, pueden mover a los países a los cuales se quiere imponer la medida a actuar en sentido contrario, esto es, a no cooperar con la defensa del medio ambiente, lo cual puede redundar en la adopción de medidas proteccionistas del comercio por parte de los países más poderosos. Una actitud positiva, como

una medida comercial sobre la base de concesiones, puede ser más beneficiosa para todos desde el punto de vista comercial y ambiental.

Aun cuando el Órgano de Solución de Diferencias del GATT aceptó la apelación de México y condenó la injerencia de los Estados Unidos en el método de producción utilizado por México,<sup>96/</sup> se vio este país obligado en la práctica, dada su incorporación al TLC, a cambiar el proceso de pesca del atún.

En este caso se está frente a un nuevo tipo de proteccionismo, pues un proceso de producción que daña el medio ambiente, pero no tiene un impacto ambiental sobre el producto final en el país de origen, no puede dar motivo para la imposición de una restricción al comercio.

El hecho de que algunos países, entre ellos México, estén modificando el método de captura del atún, está siendo estudiado en el Congreso de los Estados Unidos para ver la posibilidad de levantar el embargo. Los congresistas estadounidenses ven ese cambio como una actitud responsable hacia el medio ambiente, que debería ser estimulada. Pero en un enfoque global del comercio internacional, el hecho de que los países interesados adopten un proceso de producción acorde con el requerido en el mercado de destino, responde más bien a una necesidad comercial.

Lo anterior parece indicar que aun cuando la imposición de normas a los procesos no está permitida en la OMC, éstas pueden implantarse por otras vías, y una de ellas son los acuerdos comerciales bilaterales o multilaterales. El TLC es claro ejemplo de ello, como también lo son las normas ISO 14000, pues aun cuando su aceptación es voluntaria, éstas están siendo exigidas por algunos países desarrollados, especialmente los países europeos.

### **3. El conflicto de los ostiones chilenos 97/**

País demandado: Francia.

País reclamante: Chile.

En 1995 las exportaciones mundiales de ostiones alcanzaron un valor de 12 500 000 dólares, de los cuales el 75% fue absorbido por Francia, que es importador neto de ostiones y uno de los mayores consumidores del mundo. Ese mismo año Francia importó 2 647 toneladas de ostión fresco y 11 011 toneladas de ostiones congelados. En 1995, las exportaciones chilenas de ostión congelado cubrían más de 10% del mercado francés, frente a 1% en 1990.

En 1993, Francia determinó que los ostiones canadienses, chilenos y peruanos no debían ingresar al país bajo el nombre de "coquille Saint-Jacques" como se denomina a los ostiones

---

<sup>96/</sup> Las actuales reglas del GATT sólo permiten aplicar estándares ambientales a los productos y no a los métodos o procesos de producción.

<sup>97/</sup> OMC, Focus. Boletín de información, N° 112, noviembre de 1994.



franceses, sino bajo la denominación de "pétoncle", nombre que implica un producto de inferior calidad y, en consecuencia, de menor precio. Tal medida encerraba el propósito de Francia de elevar el precio de su producto.

Ante la discriminación en el nombre de entrada del producto congelado chileno,<sup>98/</sup> cuyas características de sabor, tamaño, color y textura son semejantes a las del producto francés, y ante el nulo resultado en las consultas bilaterales, Chile solicitó en octubre de 1995 que se constituyera un Grupo Especial de Solución de Diferencias en la OMC para que estudiara el asunto. No obstante, después de nueve meses de negociaciones, y antes de que el Grupo Especial se pronunciara, ambos países llegaron a un acuerdo, en virtud del cual el producto chileno pudo ingresar al país bajo la misma etiqueta que el producto francés.

---

<sup>98/</sup> El ostión francés se vende en fresco.

## Conclusiones

Las iniciativas ambientales que los países de América Latina y el Caribe están emprendiendo han sido inspiradas en las políticas ambientales de los Estados Unidos y de los países desarrollados de Europa. Esta influencia ha llegado por varios caminos: por ejemplo, los países desarrollados han estado prohibiendo la entrada de productos en cuyo cultivo se han utilizado pesticidas, han controlado la entrada de desechos tóxicos, han creado incentivos para detener la deforestación o han puesto restricciones al embalaje.

En décadas pasadas, los países de la región no consideraron los aspectos ambientales en sus políticas de desarrollo. En su gran mayoría son países dependientes de la exportación de materias primas, lo cual los induce a explotar más el capital ecológico. Han estado enfrascados en el crecimiento sin importarles si sus modelos de desarrollo degradaban o no el medio ambiente. No obstante, la presión externa que han recibido en cuanto a adoptar una política ambiental, los ha hecho entender lo ineludible de la tarea, pues de lo contrario puede peligrar su acceso a los mercados internacionales.

La falta de preocupación ambiental de algunos países de la región obedece principalmente a la necesidad de elevar el nivel de vida de la población y de obtener recursos financieros. Estos factores dejan en segundo plano las actividades encaminadas a disminuir la degradación ambiental, dado que el crecimiento del producto tiene prioridad por sobre otras preocupaciones.

En general, los países en desarrollo se ven hoy ante la necesidad de definirse en materia ambiental. La incorporación de lo ambiental en la política exportadora de los países es un requisito para continuar insertándose en los mercados de países desarrollados, pues la inclusión de medidas ambientales en las políticas de los países desarrollados es un proceso irreversible. Los exportadores deberán ajustarse a las nuevas preferencias de los consumidores externos, que exigen productos de mejor calidad. El cumplimiento de esta tarea permitiría a los exportadores seguir accediendo a los mercados más exigentes, con igual o incluso mejor capacidad competitiva internacional.

La incorporación de la cuestión ambiental, aunque sea en forma paulatina, los llevará a enfrentar en mejores condiciones las negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales, con lo cual podrían aventajar a los países competidores que no han comenzado a elevar sus estándares ambientales. En la medida en que los países, entre ellos los de la región, tengan una política ambiental definida (lo que no significa que la contaminación sea inexistente), y en la medida en que cada vez haya más países integrados a acuerdos internacionales sobre medio ambiente, se hará más fácil una relación armónica entre las partes en lo concerniente a comercio, medio ambiente, y disminuirán las fricciones originadas en el uso de medidas comerciales unilaterales con fines ambientales. Ejemplo de eso es la incorporación de cláusulas ambientales en el Acuerdo

de Libre Comercio entre Canadá y Chile, que deja a este último país en ventaja sobre otros países que deseen integrarse en el futuro al TLC.

Los países de la región pueden cumplir un rol importante en la conciliación de ambas materias. Las negociaciones no deben enfocarse sólo en el impacto ambiental de la producción y el comercio de productos básicos de los países en desarrollo. Aun cuando deben tomarse medidas para reducir la tasa de extracción, producción y comercio de los recursos naturales de tales países, eso no debería ir en desmedro de sus economías.

A los países de la región no les corresponde cargar con todo el peso del ajuste. Si se adopta un acuerdo en la OMC, todos los países miembros deberían acatarlo. Sin embargo, al comienzo debería existir una escala con diferentes grados de exigencia, que en el futuro tendieran hacia un nivel único. Pero en el caso hipotético de llegar a ese nivel único, éste debería ir cambiando conforme a las nuevas realidades del momento. En el camino hacia esa uniformidad, los países más avanzados deberían abstenerse de imponer requisitos unilaterales, con lo cual cabría esperar que disminuyera el número de conflictos entre las partes.

Las disposiciones ambientales con efectos en el comercio preocupan a los países de la región. Estas disposiciones suelen ser aplicadas por los países desarrollados atendiendo a las demandas de los ambientalistas, vertiente frente a la cual está la representada por los partidarios de un comercio más justo.

Los problemas ambientales no pueden ser solucionados sólo a nivel local; también se necesita la cooperación internacional. Hay problemas ambientales globales o transfronterizos que obviamente van más allá de lo local. Los países desarrollados no pueden exigir a los países en desarrollo que adopten un modelo de crecimiento sustentable, si no se muestran dispuestos a cooperar en la tarea. La cooperación entre los Estados es necesaria para evitar que los actuales problemas ambientales del mundo se sigan expandiendo y agravando. La asistencia técnica y la transferencia financiera y tecnológica son aspectos que deben tenerse en cuenta.

En algunos países desarrollados se están siguiendo políticas ambientales cuyas normas y requisitos pueden llegar a impedir las exportaciones desde terceros países, como queda de manifiesto en algunas controversias comerciales que han llegado al seno de la OMC. La transparencia desempeña aquí un rol destacado.

La OMC está cumpliendo un papel cada vez más importante en la solución de las controversias internacionales por motivos ambientales. El papel rector de este organismo se ha visto reforzado a causa de la no existencia de una institución internacional que vigile el cumplimiento de las reglamentaciones ambientales internacionales.

Frente a este panorama, algunos países están ejerciendo fuertes presiones sobre el GATT para imprimirle al Acuerdo una orientación más ambientalista. Aunque los países en desarrollo han tratado de frenar esas presiones, han debido ceder poco a poco. Esto quedó de manifiesto en las concesiones de la Ronda Uruguay, cuando aceptaron que un Grupo de Trabajo se transformara

en el Comité de Comercio y Medio Ambiente, y cuando reconocieron en el preámbulo del Acta Final suscrita en Marrakesh el objetivo de proteger y preservar el medio ambiente (GATT, 1994).

Varias opciones se negocian en la OMC. Una es la de excluir toda medida restrictiva al comercio por motivos ambientales, es decir, no introducir modificaciones en el GATT. Otra es establecer en el artículo 20 una salvaguardia en virtud de la cual se permita a los países implantar restricciones al comercio para preservar el medio ambiente sobre la base de las legislaciones nacionales. Sin embargo, esta opción abre las puertas para la adopción, en el futuro, de restricciones más amplias al comercio. Una tercera opción, de carácter intermedio, es la de facultar a los países para que adopten medidas restrictivas bajo ciertas condiciones. Por ejemplo, las restricciones al comercio que se amparan en los acuerdos internacionales podrían ser consideradas legítimas por el GATT si se encaminan a preservar el medio ambiente. Pero estas condiciones deberían ser temporales, similares a las salvaguardias relacionadas con el Balance de pagos.

Las medidas ambientales con efecto comercial que se han aplicado hasta la fecha se han amparado en las excepciones b y g del artículo 20. Por otra parte, el Grupo Especial de Solución de Diferencias ha ido innovando, en los casos que le ha correspondido examinar, en lo que se refiere a determinar cuándo una medida ambiental es "necesaria" (artículo 20, letra b), cuándo es "relativa a la conservación", y cuándo se debe aplicar "restricción a la producción o al consumo nacional" (artículo 20 letra g), pues, como se recordará, los problemas ambientales no estaban en el tapete en el momento de creación del GATT.

Otro problema radica en el hecho de que un país, amparándose en un convenio ambiental internacional del cual es integrante, aplique una restricción comercial a un país (o países) que no forma parte de ese convenio. Tal situación se debería llevar al Órgano de Solución de Diferencias de la OMC para que estudiara lo relativo a discriminación, proporcionalidad, extraterritorialidad o al uso de las excepciones del artículo 20.

Pero no siempre es posible que las relaciones entre los países, sean sólo de comercio o en vinculación al medio ambiente, discurran completamente libres de fricciones, como tampoco es posible que éstas tengan siempre una solución expedita. Por eso, es necesario contar con un órgano que facilite su solución. Y para que el resultado no sea sesgado, es necesario que todos los países participen en la elaboración de acuerdos multilaterales, y que éstos resguarden por igual los intereses de todos sus miembros, tengan o no estos países poder económico o político.

Sin embargo, la OMC no resuelve el problema del patrimonio global, y aquí hay una zona gris que es preciso aclarar. Otra área de incertidumbre se encuentra en que las normas de la OMC permiten restringir importaciones si el producto final resulta nocivo para el medio ambiente, pero no facultan para hacer lo mismo en el caso de los procesos y métodos de producción. Por otra parte, las excepciones contempladas en el GATT se refieren a productos agotables, pero la OMC no tiene herramientas para resolver el problema de los bienes no agotables, como es la atmósfera.

Otra área de incertidumbre tiene que ver con la posibilidad de imponer sanciones a un país que no participa en un acuerdo multilateral ambiental. Tampoco está determinado quién decide si un producto es nocivo o no para la salud, quién tiene la última palabra. Y por último, aunque esto no quiere decir que no haya otros problemas, no está claro si es deseable o no armonizar los estándares técnicos, pues cada país o región tiene una capacidad diferente para absorber los problemas ambientales. Sin embargo, la armonización de los estándares podría ser una buena medida para conciliar lo comercial y lo ambiental.

También se plantea la pregunta de si la OMC es el órgano adecuado para tratar las cuestiones ambientales, o si no sería necesario crear otros organismos especializados en ello. No obstante, esto sentaría un precedente, y en el futuro sería posible que se crearan otras agencias por otras inquietudes, por ejemplo, los problemas laborales. La OMC debe enfrentar el problema ambiental y dar una respuesta, ya que por definición es un organismo comprometido con la defensa del medio ambiente.

La OMC debe tener la capacidad de resolver otros problemas, por ejemplo, si se puede sancionar o no a un país que no participa en un acuerdo internacional. ¿Qué instancia prevalece en tal caso, la OMC o el acuerdo internacional?. Además ¿qué pasa con los bienes no agotables (atmósfera); qué sucede cuando dos estudios científicos llegan a conclusiones distintas con respecto al peligro que entraña el consumo de un producto para la salud? Estas preguntas indican que se deberá seguir trabajando para llenar las lagunas que subsisten.

Reconociendo que el problema ambiental existe, que es un problema global, que hay una interdependencia entre lo ambiental y lo económico, y que el sistema multilateral de comercio tiene bases sólidas, parece conveniente acercarse a la preocupación ambiental primero a nivel nacional, y luego, en una segunda etapa, a nivel internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

- Anderson, Kym (1997), "Environmental standards and international trade", *Proceedings of the World Bank Annual Conference on Development Economics, 1996*, Michael Bruno y Boris Pleskovic (comps.), Washington, D.C., Banco Mundial.
- Bifani, Paolo (1993), "Medio ambiente y relaciones norte-sur: los problemas de la cooperación al desarrollo", *El socialismo del futuro*, N° 8, Madrid, Fundación Sistema.
- (1993), "Desarrollo sostenible, población y pobreza: algunas reflexiones conceptuales. Educación ambiental y universidad", *Proceedings del Congreso Iberoamericano de Educación Ambiental*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara.
- Brown, Ronald H. (1996), "Focus on international technologies exports: a tribute to secretary Brown's vision", *Business America*, Washington, D.C., Departamento de Comercio, abril.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe) (1995), *Comercio internacional y medio ambiente: la discusión actual* (LC/G.1860-P), Serie Estudios e informes de la CEPAL, N° 93, Santiago de Chile, abril. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta: S.95.II.G.7.
- Cocuzza, Fiametta (1996), "La política ambiental de la Unión Europea y su impacto en Chile", *Ambiente y desarrollo*, Vol. 12, N° 1, Santiago de Chile, marzo.
- Contreras, Gustavo y Luis Escobar (1995), "Un sector exportador maduro: la fruta fresca", *Auge exportador chileno: lecciones y desafíos futuros*, Patricio Meller y Raúl Eduardo Sáez (comps.), Santiago de Chile, Dolmen Ediciones, octubre.
- Correo de la innovación. Red para el cambio*, año 1, N° 1, Santiago de Chile.
- Dean, Judith M. (1992), "Trade and environment: a survey of the Literature", *International Trade and the Environment*, Patrick Low (comp.), World Bank Discussion Papers, N° 159, Washington, D.C., Banco Mundial.
- De Castro, Juan A. (1994), "The internationalization of external environmental costs and sustainable development", Discussion Papers, N° 81 (UNCTAD/OSG/DP/81), Ginebra, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), marzo.
- Esty, Daniel C. (1994), *Greening the GATT. Trade, Environment, and the Future*, Washington, D.C., Institute For International Economics, julio.

- Figueroa, Eugenio y Eduardo Letelier (1995), "Medio ambiente y comercio internacional: efectos de la ley Topfer sobre las exportaciones chilenas", Documento de trabajo, N° 132, Santiago de Chile, Universidad de Chile, Facultad de Ciencias Económicas y Administrativas, Departamento de Economía, abril.
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio) (1994), Los resultados de la Ronda Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales: los textos jurídicos, Ginebra.
- (1986), *Acuerdo general sobre aranceles aduaneros y comercio (GATT): texto del acuerdo general*, edición revisada, Ginebra, julio.
- Geisse, Guillermo y Francisco Sabatini D. (1993), "La dimensión ambiental en el futuro de América Latina", *Ambiente y desarrollo*, vol. 9, N° 2, Santiago de Chile, junio.
- Gómez-Navarro, Javier (1995), "Comercio y medio ambiente", *Información comercial española. Boletín Económico*, N° 2438, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, enero.
- Haigh, Nigel (1991), "The European Community and international environment policy", *International Environment Affairs*. [<http://www.ciesin.org/docs/>]
- Hudson, Stewart (1992), "Trade, environment and the pursuit of sustainable Development", *International Trade and Environment*, Patrick Low (comp.), World Bank Discussion Papers, N° 159, Washington D.C., Banco Mundial.
- IRELA (Instituto de Relaciones Europeo-Latinoamericanas) (1993), "América Latina, Europa y el medio ambiente: las relaciones birregionales en clave verde" Dossier, N° 42, enero.
- (1997), *Diálogo Unión Europea-Grupo de Río sobre desarrollo sostenible. Documento base*, Madrid, febrero.
- Markandya, Anil (1994), "Is free trade compatible with sustainable development", *UNCTAD Review*, Ginebra.
- Matthee, Marielle D. (1996), "The legal aspects and consequences of ecolabel on international trade", inédito.
- Meller, Patricio y Raúl Sáez (comps.) (1995), *Auge exportador chileno: lecciones y desafíos futuros*, Santiago de Chile, Dolmen Ediciones.
- Naciones Unidas (1996), Comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible. Informe del Secretario General (E/CN.17/1996/8/Add.1), Washington, D.C., abril.

- (1993), *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo* (A/Conf.151/26/Rev.1), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta:S.93.I.8.
- (1973), *Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano* (A/Conf.48/14/Rev.1), Nueva York. Publicación de las Naciones Unidas, N° de venta:S.E.73.II.A.14.
- OMC (Organización Mundial del Comercio) (1996a), *Standards for Reformulated and Conventional Gasoline* (WT/DS2/9.20), Washington, D.C., mayo.
- (1996b), *Pautas para la gasolina reformulada y convencional* (WT/DS2/R), Washington, D.C., Informe del grupo, enero.
- OCDE (Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos) (1995), *Report on Trade an Environment to the OECD Council at Ministerial Level* (OECD/GD (95) 63), París.
- (1991), "Environment Policy: How to Apply Economic Instruments", París.
- (1975), "The Polluter Pays Principle. Definitions and analysis and Implementation", París.
- Orrego Vicuña, Francisco (1996), "Medio ambiente y acuerdos de libre comercio: nuevas dimensiones para el derecho internacional y los ordenamientos nacionales", *Estudios sociales*, N° 90, Santiago de Chile.
- Pálla Sagués, Odón y Francisco Rubio de Urquía (1992), "Comercio y medio ambiente", *Información comercial y española. Boletín económico*, N° 1325, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, mayo.
- Pearson, Charles S. (1995), "El libre comercio regional y el medio ambiente", *La liberalización del comercio en el hemisferio Occidental*, Washington, D.C., Banco Interamericano de desarrollo/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (BID/CEPAL).
- (1992), "Discussant's comment", *International Trade and the Environment*, Patrick Low (comp.), World Bank discussion Papers, N° 159, Washington D.C., Banco Mundial.
- Robertson, David (1992). "Discussant's comment". *International Trade and the Environment*, Patrick Low (comp.), World Bank discussion Papers, N° 159, Washington D.C., Banco Mundial.
- Rocha, Juan (1992), "Comercio y ambiente: una relación peligrosa", *Comercio exterior*, México, D.F., julio.



- Sáez, Raúl E. (1996), "Disposiciones relativas al medio ambiente en las reglas del comercio en la OMC y el NAFTA", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 44, diciembre.
- SELA (Sistema Económico Latinoamericano) (1994), *El GATT y el medio ambiente*, Caracas, Secretaría Permanente del SELA, enero-marzo.
- SELA/UNCTAD (Sistema Económico Latinoamericano/Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1995), "Comercio y medio ambiente: el debate internacional", Caracas, Nueva Sociedad.
- Sierra Ludwig, Victoriano (1992), "Ayudas públicas en medio ambiente: bases y directrices comunitarias", *Información comercial española. Boletín económico*, N° 2350, Madrid, Ministerio de Economía y Hacienda, diciembre.
- Scholz, Imme (1993), "Requerimientos ambientales a productos de consumo en Alemania y sus efectos sobre las exportaciones de los países en desarrollo", *Estudios e informes*, N° 5, Berlín, Instituto Alemán de Desarrollo.
- Shahin, Magda (1997), "Comercio y ambiente en la OMC: logros y perspectivas", *Tercer mundo económico. Tendencias y análisis*, vol. 1, N° 96, Montevideo, abril.
- Stewart, Frances y Ejaz Ghani (1992), "Externalities, development, and trade", *Trade Policy, Industrialization, and Development: New Perspectives*, Gerald K. Helleine (comp.), Oxford, Clarendon Press.
- UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) (1996), *Integración del comercio, el medio ambiente y el desarrollo: recientes progresos y cuestiones pendientes. Informe de la Secretaría de la UNCTAD (TD/B/COM.1/3)*, Ginebra, diciembre.
- (1995a), *Medio ambiente, competitividad internacional y desarrollo: lecciones de los estudios empíricos. Debate general sobre comercio, medio ambiente y desarrollo. Informe de la Secretaría de la UNCTAD (TD/B/COM.1/3)*, Ginebra, diciembre.
- (1995b), *Los efectos de las políticas, las normas técnicas y las leyes ambientales en el acceso a los mercados y la competitividad, con especial referencia a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, y teniendo en cuenta los estudios empíricos de la UNCTAD. Las políticas ambientales, el comercio y la competitividad: cuestiones conceptuales y empíricas. Informe de la Secretaría de la UNCTAD (TD/B/WG.6/6)*, Ginebra, marzo.
- (1994a), "The Internalization of Environmental Cost and Resource Values: a Conceptual Study" (UNCTAD/COM/27), John Proops y otros (comps.), Ginebra, junio.

- (1994b), Desarrollo sostenible: comercio y medio ambiente: efectos de las políticas relacionadas con el medio ambiente sobre la competitividad de las exportaciones y el acceso a los mercados. Informe de la Secretaría de la UNCTAD (TD/B/41(1)4), Ginebra, julio.
- (1994c), Cooperación internacional en relación con los programas de ecoetiquetado y ecocertificación y oportunidades de mercado para los productos no perjudiciales para el medio ambiente. Ecoetiquetado y oportunidades de mercado para los productos no perjudiciales para el medio ambiente. Informe de la Secretaría de la UNCTAD (TD/B/WG.6/2), Ginebra, octubre.
- (1993), Contribución de la UNCTAD dentro de su mandato, al desarrollo sostenible: el comercio y el medio ambiente. Tendencias en el campo del comercio y del medio ambiente dentro del marco de la cooperación internacional. Informe de la Secretaría de la UNCTAD (TD/B/40(1)/6), Ginebra, agosto.

Weissman, Robert (1996), "Trading away the future", noviembre [<http://www.elibrary.com>].

Vial, Joaquín (1996), "Política ambiental y competitividad internacional de Chile", *Colección Estudios CIEPLAN*, N° 44, diciembre.