

COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE EN LAS RELACIONES
COMERCIALES NORTE SUR: GATT, OMC
Y LOS ACUERDOS INTERNACIONALES
SOBRE MEDIO AMBIENTE(*)

Lic. Ricardo Meléndez Ortiz(**)

- (*) Ponencia al III CONGRESO DE DERECHO INTERNACIONAL ECONOMICO. Ciudad de Panamá, Panamá (14 de octubre de 1994).
- (**) Director General de la FUNDACION FUTURO LATINOAMERICANO con sede en Quito, Ecuador. Ha sido desde 1988 negociador de Colombia para asuntos comerciales y económicos frente a EE.UU. y las Comunidades Europeas, en la Ronda Uruguay; los procesos de la UNCED y la UNCTAD; el Convenio Marco sobre Cambios Climáticos, el Protocolo de Montreal, el IPCC, la Convención de Basilea y otras negociaciones sobre comercio, desarrollo y medio ambiente. De 1990 a 1994 fue delegado permanente de su país ante el GATT y la UNCTAD y en 1993/94 vicepresidente y presidente de la organización de países exportadores de textiles (ITCB), en Ginebra. Realizó estudios en las universidades de Los Andes (Colombia) y Harvard (EE.UU.). *Las opiniones del autor son de su responsabilidad y no comprometen a la Fundación.*

14.92/9

A manera de introducción

1. Enfrentar la cuestión desde la perspectiva que se me plantea en el enunciado requiere una comprensión del proceso de negociaciones que ha ido dando forma en los últimos años a un marco de relacionamiento internacional muy particular en el cual nos movemos hoy día. La secuencia histórica del debate, anotada desde una posición crítica, es el enfoque que he considerado más apropiado para tratar la complejidad del tema.

El momento

2. Este Congreso se realiza en un momento particularmente oportuno para hablar sobre como se juega la interfase entre las aspiraciones comerciales y los objetivos ambientales en el plano de la elaboración de principios y normas del derecho económico internacional.

3. Esta semana tuvo lugar en la región la Cumbre Centro-Americana de Ecología a nivel Presidencial, donde el tema se trató. El Hemisferio se prepara para la Cumbre de las Américas que reunirá a todos sus líderes, en dos meses, para hablar de democracia, esencialmente, pero también de la integración comercial, del desarrollo sostenible y, con especificidad —se espera— sobre lineamientos para manejar a nivel Hemisférico la interacción entre políticas comerciales y ambientales.

4. Por su parte, en la esfera local, como ustedes lo han escuchado hoy y lo habrán evidenciado en la prensa en los últimos días, se prepara intensamente la última fase de negociaciones para la adhesión de Panamá al Acuerdo General de Aranceles y Comercio, GATT.

5. Allí, en el sistema multilateral de comercio, venimos de la aceptación en abril pasado y por parte de cerca de 120 países, de los resultados de la última de sus rondas de negociación, la Ronda Uruguay y de la firma de los convenios consecuentes para la creación de la Organización Mundial de Comercio. A la fecha, nos encontramos en el período de ratificaciones parlamentarias en los países signatarios que, de sucederse como se ha programado, deberá dar lugar a la puesta en vigencia de los resultados de los acuerdos de la Ronda y el surgimiento de la OMC en menos de tres meses, es decir para el primero de enero de 1994.

El marco de formulación de política

6. Propongo que intentemos comenzar por el principio y lo hagamos brevemente como vía para entender el asunto del cruce entre los temas comercial y ambiental, que muy frecuentemente es abusado en formulaciones simplísticas, titulares y argumentaciones fáciles.

7. Las sociedades de los países avanzados y las de los menos avanzados, constantemente definen objetivos de desarrollo que sirvan de guía a su quehacer económico, social y político. Por su naturaleza, estos objetivos y las prioridades que enfatizan son dinámicos y cambiantes en el tiempo y en el espacio. Se trata de objetivos nacionales que se adaptan de manera sui géneris a la diversa geografía humana propia de cada país.

8. El progreso económico es componente esencial, si bien no único de los objetivos de desarrollo. Sus metas se impulsan mediante modelos de manejo de la interacción entre variables de la actividad económica.

9. Por su parte la conservación y el manejo de los recursos naturales y del medio ambiente, el bienestar social y las otras dimensiones, propósitos y componentes de los objetivos de desarrollo, son moldeados por los modelos económicos y las aspiraciones sociales y políticas. De manera que es cambiante también el énfasis que se acuerda dar a estos componentes como objetivos subordinados a aquel ulterior de desarrollo. Y, no obstante que los objetivos de desarrollo se definen usualmente en un contexto nacional, la interdependencia económica entre las naciones, a razón del movimiento de factores a través de las fronteras, y las facetas globales de algunos de sus componentes como el ambiental, otorgan a las causas y efectos del desarrollo (a su flujo metabólico, dirían los biólogos) una vastedad internacional.

10. Tengamos en mente, para volver permanentemente sobre ello, que es entonces en el plano del relacionamiento, a veces conflictivo, entre propósitos ambientales y aspiraciones de progreso económico, en los niveles nacional y global, donde se ubica el debate entre comercio y medio ambiente y donde se juega la normatización de su actuar.

La evolución del marco internacional donde se adelanta el debate: el desarrollo sostenible como objetivo de desarrollo

11. En los últimos años se ha propuesto re-definir esta interacción entre componentes de los objetivos de desarrollo, en torno al concepto de *desarrollo*

sostenible que enfatiza la armonía entre la búsqueda de la equidad intergeneracional (refiriéndose a la cuestión del capital natural) y la satisfacción de las aspiraciones de calidad de vida y el derecho al progreso económico (al referirse al bienestar humano).⁽¹⁾ Durante la llamada Cumbre de la Tierra, en junio de 1992, la totalidad de países del Orbe abrazaron este objetivo de desarrollo sostenible, comprometiéndose a enrumbar sus políticas hacia el logro de su alcance en los planos nacional y global, en las esferas del desarrollo físico (incluido lo ambiental), económico, social y político.

12. De hecho, el consenso internacional de dar giro hacia la sostenibilidad se construyó con base en la elaboración de un nuevo enfoque sobre el problema del desarrollo y el medio ambiente, que se cataliza en los años ochenta. Enfoque éste que se asocia particularmente con el trabajo de la Comisión Brundlandt y que permeó una agenda internacional que en ese momento se encontraba revisando los principios, objetivos y misión de la cooperación internacional. Es un momento en que confluyen, con intensidad y simultaneidad, los procesos de reorientación del sistema de Naciones Unidas, de sus agencias y foros sobre desarrollo, el PNUD y la UNCTAD en particular. La definición de un orden en materia de cooperación ambiental que se adelanta de manera prominente en las negociaciones globales sobre Cambio Climático, Diversidad Biológica, Desechos Tóxicos, Bosques y las propias de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. En paralelo, se avanzaba desde 1986 en el seno del GATT: la Ronda Uruguay, la más ambiciosa ronda de negociaciones comerciales de la historia, en términos de cobertura por número países participantes y áreas de actividad económica.

(1) La cobertura del *desarrollo sostenible* es mejor capturada y apreciada a partir de una definición conceptual y analítica. No obstante con el solo objeto de adelantarnos al requerimiento de una definición del término, cabe hacerlo aquí retomando la ofrecida en el informe de la Comisión Brundlant que sintetiza diciendo que "es un desarrollo que satisface las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de satisfacer sus propias necesidades. Encierra en sí dos conceptos fundamentales: *necesidades*, en particular, las necesidades esenciales de los pobres del mundo, a las que debe concederse una prioridad preeminente, y la idea de que el estado de la tecnología y la organización social imponen limitaciones a la capacidad del medio ambiente de satisfacer las necesidades presentes y futuras". Estratégicamente se trata de reavivar el crecimiento; cambiar la calidad de éste; satisfacer las necesidades esenciales de trabajo, alimentos, energía, agua, y saneamiento; asegurar un nivel de población sustentable; conservar y potenciar los recursos disponibles; reorientar la tecnología y controlar sus riesgos; y combinar las consideraciones ambientales y las económicas en el proceso decisorio hacia el desarrollo.

13. En la construcción del consenso mundial, se presentó un difícil forcejeo entre países en desarrollo y países desarrollados, como consecuencia de la búsqueda, por parte de los primeros, de una consolidación de los términos de las relaciones norte-sur que venían reivindicándose desde décadas pasadas. Y por parte de los países desarrollados, el lastre de enfoque y la actitud que surge del paternalismo del pasado inmediato que todavía hoy día continúa marcando la posibilidad de materializar los acuerdos. Resumiendo (en el conocimiento de la simplificación que esto conlleva) baste decir por ahora que los gobiernos de los países más ricos, apuestan durante estos procesos y, en general, a la conformación de un estricto ordenamiento internacional con respecto a la *conservación* de los recursos naturales. En una demostración de conocimiento más profundo sobre la materia y, por tanto de mayor sensibilidad para con el tema, la sociedad civil interesada de estos mismos países, se ubica del lado del concepto más integral de sostenibilidad reclamando que la protección ambiental vaya de la mano con el crecimiento económico y el desarrollo social. Casi al unísono, los países en desarrollo, completan este requerimiento exigiendo (en un resumen crudo que omite la complejidad de las posiciones y las alianzas) *transferencias financieras, transferencias de tecnología y acceso a los mercados desarrollados como base de cualquier esquema de cooperación internacional* entendida por todos como imperativa para resolver los apremiantes problemas ambientales. Al final esta propuesta prevalece, en gran parte como resultado del movimiento, hacia posiciones de concertación, de aquellos países desarrollados con estamentos civiles suficientemente influyentes a través de envidiables esquemas participativos.

14. En el debate se reafirma, y así se consigna en los varios acuerdos, el postulado tradicional de la teoría de desarrollo, en el ámbito del análisis económico utilitarista, que privilegia al comercio internacional como un instrumento de crecimiento. Más allá aun, se reitera que el *libre comercio* genera riqueza para el logro de los objetivos ambientales; que contribuye a que se dé una asignación más eficiente de recursos, incluyendo los ambientales, de manera que el mismo nivel de producción se logre con una mejor utilización de ellos; y que la liberalización del comercio es una vía válida como proceso de reformas de políticas comerciales restrictivas que contribuyen a gestar el dano ambiental: caso prominente es el de las políticas agrícolas de los países desarrollados que generan un agotamiento del suelo y de los recursos hídricos y una utilización intensiva de agroquímicos con efectos altamente contaminantes. Políticas estas que se han basado en preceptos de protección a la industria local y en instrumentos tales como los subsidios, las ayudas directas y todo tipo de barreras al acceso de productos extranjeros de competencia.

15. Por otro lado, es preciso recordar que todo esto sucede en momentos en que las tendencias económicas se inclinan hacia formulas de política neoliberal (como se ha dado a llamar este retorno a la ortodoxia económica de vuelta del siglo). Se presenta también contra un telón en el cual los insumos de capital, trabajo y tecnología que dan levante a un producto terminado, transable, se mueven con libertad a través de las fronteras. Y donde el papel de los bienes primarios, intermedios y finales en las funciones de exportación e importación de los países ha pasado a ser indistinto del nivel de desarrollo. *Una realidad económica de interdependencia* no solamente moldeada por las llamadas ventajas comparativas sino también por las ventajas absolutas. O sea que el lugar de cada país en el ajedrez comercial internacional depende cada vez menos de las ventajas que le otorgan los factores atrapados al interior de sus fronteras, como la tierra, los activos ambientales y, todavía, su mano de obra, y cada vez más de su capacidad para emplear factores móviles, particularmente capital, tecnología y conocimientos e información. Tal es la realidad del comercio internacional y la topografía de las relaciones económicas entre países, subrayo, con base en una *mezcla entre ventajas comparativas y absolutas*. Es imperativo comprender la diferencia entre este mundo de finales de los ochenta y principios de los noventa y el mundo que se percibía hace treinta años y que da lugar a los términos Norte-Sur en el debate sobre la cosa económica internacional.

16. Por el lado ambiental, no obstante los alarmantes índices de deterioro que se ponen de presente cada día, en ese momento *se ha pasado del paradigma de los límites del crecimiento* que se pregonaba en 1970, a partir de los postulados del Club de Roma, a la idea del crecimiento con atención a las oportunidades de desarrollo de las generaciones futuras. Del letargo que significaba proponer la detención del progreso y el crecimiento biológico a la búsqueda prolífica de vías y medios para *hacer compatible las actividades económicas y antropogénicas en general con la capacidad de carga biótica de los ecosistemas*.

El consenso internacional en torno a los principios que rigen hoy la relación conceptual y los términos del debate

17. Con base en el concepto de desarrollo sostenible, en 1992 se consignan una serie de principios que habrán de regir la evolución del derecho internacional económico y ambiental. Esto sucede, en secuencia de domino, primero en la Octava Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo UNCTAD para ser posteriormente transpuestos básicamente idénticos en los tratados ambientales de 1992 a los que ya hicimos referencia (particularmente, la Convención Marco sobre Cambio Climático, la de Diversidad

Biológica, los Principios de Rio, la Agenda 21 y los Principios no Vinculantes sobre Bosques) y finalmente en el ámbito del sistema de comercio multilateral GATT.

18. De allí, seis principios son los más relevantes en el análisis de la interacción entre políticas ambientales y comerciales: (1) el principio de soberanía permanente sobre los recursos naturales; (2) el principio de la cooperación internacional como vía para la resolución de asuntos ambientales trans-fronterizos; (3) el principio del que contamina paga; (4) el principio de la dualidad normativa según niveles de desarrollo (un mismo estándar económico no es necesariamente válido en dos países con condiciones ambientales, sociales, políticas y económicas diferentes); (5) el principio de responsabilidad común pero diferenciada (haciendo relación a la degradación y la contaminación ambiental de bienes comunes – global commons – océanos, la atmósfera, etc.); (6) el principio de responsabilidad integral (de cuna a tumba) en la gestión productiva.

19. Y a un nivel no consensuado y todavía exceptuado y por tanto no pleno, los principios de (1) acción precautelativa; (2) de la jurisdicción propia o la *in subsidiaridad*; (3) de acudir al multilateralismo en la formulación de medidas comerciales que busquen la remediación de problemas ambientales.

Comercio y medio ambiente en el sistema multilateral de comercio

20. En el mundo real, estos avances en el debate intergubernamental, se reflejan como causa y consecuencia del proceso, en una demanda mayor por un ambiente sano y por bienes y servicios favorables al medio ambiente. El surgimiento y constante evolución y crecimiento de esta demanda constituye un elemento clave para el entendimiento de la tensión que el tema genera en las relaciones comerciales internacionales.

21. El anterior conjunto de desarrollos pone a disposición de los gobiernos una canasta, ahora aceptable, de herramientas de política cada vez más creativas y compleja y que incluye las medidas comerciales como parte de un conjunto de actividades económicas inseparables para el logro de los objetivos ambientales.

22. La reacción de los gobiernos en desarrollo, la mayoría de ellos en plena expansión de economías ahora orientadas hacia afuera (es decir, economías con un nuevo sesgo exportador) subraya que es inadecuado y un error de consecuencias trágicas, proponer las restricciones al comercio como remedio para los problemas ambientales. Siquiera privilegiarlas frente a otros instrumentos

como la internalización de costos por la vía taxativa, la utilización de esquema de mercado como licencias transables de emisión (por dar tan solo un ejemplo) o la simple regulación directa, es ya de por sí arriesgado en sus consecuencias. Este planteamiento, respaldado además por las naciones menos desarrolladas del grupo de la OECD (en particular, Australia, Nueva Zelanda y ahora México), no es sin embargo compartido del todo por los sectores no-gubernamentales de los países en desarrollo, particularmente los pro-conservacionistas que se unen a sus contrapartes en el mundo desarrollado para comenzar a reclamar públicamente la modificación del sistema multilateral de normas comerciales. Esta singular dinámica en el relacionamiento internacional impresa por las actuaciones de la sociedad civil y la presentación pública de una dicotomía más bien simple de las aspiraciones a nivel doméstico, además en posiciones totalmente diferentes a las que se presentaron durante los debates de surgimiento de los consensos hacia el desarrollo sostenible, constituyen un factor crítico en el debate comercio y medio ambiente.

23. En la Conferencia Ministerial de Bruselas de la Ronda Uruguay de diciembre de 1990, los países de la, ahora moribunda, Asociación Europea de Libre Comercio (EFTA por sus siglas en inglés) hacen eco a estos reclamos y en este contexto, en 1991 se reactiva el Grupo de Trabajo del GATT, creado a partir de la Conferencia de Estocolmo en los años setenta para explorar los aspectos comerciales de la contaminación industrial. El nuevo foro retoma ahora los elementos del debate en otras esquinas y se plantea desde una perspectiva muy práctica, pero limitada, la siguiente pregunta: *¿a la luz de las normas vigentes del GATT cuando es aceptable la utilización de una medida restrictiva al comercio como instrumento para el logro de los objetivos ambientales y de desarrollo sostenible?*

24. El trabajo de este grupo se adelanta mientras avanza en paralelo el sonado caso sobre la Ley de Mamíferos Marinos de los EE.UU. de 1992 con base en la cual este país impuso un embargo a las importaciones de atún capturado por barcos mexicanos en aguas mexicanas e internacionales, argumentando tasas inusitadas de pesca involuntaria y de mortandad en otros tiburidos, especialmente de delfín. La demanda que México hace con recurso al mecanismo *quasi-judicial* de solución de diferencias del GATT, concluye sobre la incompatibilidad con los preceptos del GATT del uso de medidas unilaterales para fines ambientales y del uso de medidas comerciales con respecto a procesos productivos que se adelanten en jurisdicciones ajenas. Los méritos que justifican las medidas están a disposición de quien los quiera analizar en las memorias del caso (particularmente el Informe del Grupo Especial). Es interesante para el debate internacional el abismo que separa el recibimiento del informe entre la comunidad intergubernamental que trabaja la materia en el GATT y otros foros y la reacción de la opinión pública,

mientras el primer estamento lo acoge en su inmensa mayoría, países desarrollados y en desarrollo por igual, la opinión pública, con las ONGs ambientalistas a la cabeza, lo denuncia como arbitrario y lo utiliza de ahí en adelante como demostración del poder perverso del sistema multilateral de comercio frente a cruzadas morales de la sociedad. Una interpretación sesgada e injusta que se mantiene hasta hoy día, con inmensas repercusiones sobre el sistema, ubicada además en un plano muy básico de simplificación que paradójicamente le permite a la misma vez recoger grandes números de adeptos y lanzar propuestas igualmente primitivas.

25. Este impasse moldea el contenido de discusión del Grupo de Trabajo intergubernamental que examina, durante tres años y con mandato exclusivamente analítico, las cuestiones de la unilateralidad, la extrajurisdiccionalidad, el uso de medidas comerciales con base en acuerdos ambientales internacionales y los, para entonces cada vez más populares, programas sobre eco-etiquetas y la utilización forzosa de eco-empaques. Todos temas que si bien no surgen únicamente de la acción de embargo de EE.UU. sobre México en el caso del atún, están allí materializados en la forma de una ley federal y de medidas reglamentarias de la misma, en el país con el mayor poder de mercado en el mundo. Las conclusiones y recomendaciones del Grupo Especial o Panel de solución de diferencias nombrado para el efecto en el GATT, ven la luz en el momento en que se negocia el lenguaje sobre conceptos y principios para el manejo intergubernamental del cruce entre comercio y medio ambiente para ser registrado en el Compromiso de Cartagena, el documento resultante de la Octava UNCTAD. Como lo anotaba ya arriba, pero no sobra reiterarlo, dicho lenguaje, logrado luego de difíciles deliberaciones, impulsado por alianzas entre los países latinoamericanos y la entonces Comisión de las Comunidades Europeas y moldeado por esta decisión de solución de controversias del GATT, es prácticamente el mismo que pasara a los acuerdos de Río y gobernara la discusión hoy día.

26. Posteriormente en el seno del GATT y de la Ronda Uruguay, en abril pasado en Marrakesh, con la creación de la OMC, se acuerda establecer un Comité de Comercio y Medio Ambiente, con cobertura del ámbito total de la OMC: *bienes, servicios y propiedad intelectual*. Se le otorgan funciones tanto analíticas como prescriptivas: *identificar las relaciones entre medidas comerciales y ambientales con el fin de promover el desarrollo sostenible; y hacer recomendaciones sobre los eventuales requerimientos de modificación de las disposiciones del sistema de comercio internacional*. Estas recomendaciones se negociarán para ser aprobadas en la primera conferencia ministerial que tendrá lugar en 1996.

Una agenda de negociaciones para el sur - el ámbito de la OMC

27. En un modelo de economía abierta, como el que actualmente caracteriza el devenir económico en la región latinoamericana, es preciso entender cuáles son las implicaciones económicas y comerciales de la aplicación de medidas ambientales, normas y estándares principalmente, y cuáles son los tipos de problemas que encontrará el Comité de la OMC creado, con el fin de afectar la agenda venidera en favor de los intereses de los países en desarrollo.

La razón económica detrás de las medidas comerciales con objetivos ambientales

28. Desde de una perspectiva de racionalidad económica, el impacto ambiental significativo constituye una *externalidad*. Una vez definido el desarrollo sostenible como derrotero del desarrollo, se buscará que los objetivos ambientales apoyen mutuamente a los de progreso económico, o en argot de la biología, que estén guiados por una relación *mutualista*. Para ello se tenderá a la incorporación de los costos ambientales de prevención, conservación o remediación, en las funciones micro y macro económicas, con el fin de corregir lo que de otra manera serían ahora fallas del mercado o fallas en la aplicación de política económica y de establecer señales en el mercado que manejen o re-orienten las preferencias del consumidor hacia comportamientos ambientalmente responsables por parte de productores y consumidores.

29. Casos típicos de lo primero, la internalización de costes ambientales, son la aplicación de estándares de emisión sobre fuentes móviles o fijas, la imposición de cargas tributarias en la regulación de efluentes en un proceso productivo, etc. Por su lado, es típico de la manipulación de preferencias del consumidor la aplicación de esquemas de eco-etiquetas o de imposiciones sobre el embalaje, mediante los llamados esquemas de eco-empaques. Estas dos modalidades son estándares "voluntarios" o explícitamente obligatorios transmitidos directamente al consumidor o al productor con el fin de afectar la función de demanda o crear nuevas demandas.

30. En un modelo de desarrollo sostenible, la finalidad de las medidas descritas anteriormente no se circunscribe al objetivo ambiental sino que busca incrementar la eficiencia al evitar las distorsiones que se presentan en el intercambio y la inversión cuando los bienes o los servicios se venden a precios por debajo de sus costos reales, incluyendo los ambientales. Se enfatiza, por que

ciertamente se trata de todo un nuevo enfoque de estructuración de costos que modifica el diseño y la aplicación de política económica tanto a nivel nacional como internacional y que es tan solo aceptado por consenso a partir de los procesos internacionales a que hacemos alusión aquí.

Implicaciones de estas medidas sobre los flujos de comercio

31. En primer plano aparece el problema de los costos incrementales a la producción derivados de la observancia de medidas tales como estándares ambientales, y la consecuente *afección a la competitividad* de los bienes transables. Una moneda de dos caras que surgen ambas de la heterogeneidad de los estándares aplicados con un mismo o similar propósito ambiental: (1) por una parte está la reducción en la competitividad del productor doméstico en su *mercado nacional* frente a importaciones provenientes de países donde los costos son más bajos por cuenta de estándares menores o inexistentes; (2) por otra parte, puede tratarse de la merma en competitividad del exportador doméstico al enfrentar mercados externos gobernados por estándares de más bajo costo, indistintamente de si los estándares en cuestión han sido establecidos a nivel local o global.

32. El efecto sobre la competitividad, resultado de la desigualdad de estándares y medidas ambientales entre economías que compiten por sus mercados y por el mercado global ha dado lugar a las acusaciones sobre *dumping ambiental o ecológico* (refiriéndose a la introducción a un mercado dado de productos de procesos que obedecen a estándares o medidas de menor costo de producción por cuenta de la absorción de costos ambientales bajos). Siendo las legislaciones ambientales más avanzadas, normalmente, en los países avanzados, entre otras cosas, a causa de acuerdos entre ellos, en el seno de la OECD, con relación a internalización de costos ambientales, los dedos acusatorios de *dumping* se dirigen virtualmente a los países en desarrollo. Con sujeción a los principios mencionados arriba,⁽²⁾ estos últimos han rechazado, por ahora exitosamente, estas acusaciones, a la vez que se ocupan con agendas propias, de llenar los vacíos latentes en legislación ambiental a nivel doméstico.

33. Con un menor afán aparente, se comienza a elaborar también el concepto de *subsidio ambiental o ecológico* para referirse a instancias donde (1) los estados absorben explícitamente el costo ambiental al incorporar en el

(2) Particularmente aquellos dos principios sobre (1) dualidad normativa según niveles de desarrollo; (2) responsabilidad común pero diferenciada.

presupuesto total o parcialmente la internalización de costos que corresponden a externalidades producto de una cierta industria; (2) se asume que el estado absorbe costos ambientales que no agrega explícitamente a sus funciones presupuestales pero que se reflejan en los balances globales por la vía de gastos en actividades de prevención, conservación o remediación ambiental; (3) cuando se asume que una sociedad absorbe los costos de internalización al no aparecer estos de otra manera en cuentas de la industria o del estado. De hecho, se refiere a degradación ambiental cuyos costos no se internalizan.

34. Por esta misma línea, se ha abierto algún camino, al menos en el debate, la controvertida idea de *derechos compensatorios ambientales* con el fin de neutralizar los eventuales márgenes de *dumping* o subsidio ambiental. Estos tres conceptos continúan siendo objeto de choque en las relaciones comerciales. De nuevo, ciertos países como Australia, Nueva Zelandia, México y Corea, no obstante que manejan una retórica previamente acordada en las citas de concertación de la OECD, se ubican más cerca a los países en desarrollo en el propósito de no permitir el avance de esos tres conceptos, lo cual se hace, además con recurso a los principios ya mencionados y con fundamento en una realidad difícilmente cuestionable de disparidades en las funciones de costos a razón de la diversidad física, social, económica y política entre naciones.

35. Un segundo renglón de repercusión de las corrientes comerciales es el de la conformación de *barreras adicionales de acceso a los mercados*. Esta implicación, que es cada vez más frecuente, necesariamente llama la atención sobre los *procesos* de fijación de estándares y definición de medidas ambientales. Normalmente se fijan estándares u otras normas para la circulación de un producto en un mercado (por ende, afectan al producto importado como una medida de frontera) con atención a las características del medio ambiente local y, todavía, a las necesidades particulares de la producción doméstica. Sin intención de imponer gravámenes adicionales al producto importado sobre el nacional, muchas veces se imponen cargas que, mientras son tecnológica y financieramente viables para el productor local, lo son ampliamente onerosas para el productor externo que al final ve reducidas sus oportunidades de acceso al mercado. A diferencia de la discusión internacional con relación a la *afección* de la competitividad, en este caso los reclamantes de un *fair play* son los países en desarrollo. Nuevamente, la razón de ello se encuentra en la asimetría evidente en la evolución de los marcos normativos nacionales y que refleja una correlación entre nivel de desarrollo nacional y complejidad y cobertura de la norma ambiental.

36. Un tercer nivel de impacto es el de la *restricción severa o prohibición a la importación*. Difiere de la categoría anterior en tanto que en este caso la

medida no se erige indirectamente como barrera al acceso por su naturaleza sino que la es constituida como una restricción directa a la importación. Es, por ejemplo, la prohibición misma. Normalmente surge de la necesidad de evitar o minimizar la vulnerabilidad del ambiente local frente a fuentes externas de potencial impacto significativo, bien sea a causa de efectos generados por el producto mismo o a características de su producción que sean verificables en el producto final. Se utiliza también con el fin de otorgar viabilidad a estándares o medidas que han sido fijadas en procesos internacionales de carácter plurilateral y no global (el caso típico de los estándares acordados por las partes del Protocolo de Montreal). Sobre la utilización de medidas de este tipo, los dedos señalan a unos y otros países desde la mira de unos y otros. Suficiente decir aquí que es el tipo de medida comercial menos deseada en un esquema de promoción de libre comercio, como el GATT o la OMC.

La labor del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC en la creación de derecho internacional económico sobre la materia

37. La creación del Comité fue en sí misma objeto de difíciles negociaciones. Los países en desarrollo trabajaron propuestas sobre los términos deseados de incorporación del debate en el nuevo GATT tan solo durante el corto interregno entre la culminación de las negociaciones de la Ronda (diciembre de 1993) y la Conferencia de Marrakesh. En un principio nuestros países rechazaban la idea de una instancia institucional que pudiera hacer el juego a los intereses proteccionistas encubiertos de los países de la EFTA, la Unión Europea, Canadá y EE.UU., principalmente. La posición de *demandeurs* de estos últimos, responde claramente a la presión ejercida por su sociedad civil organizada y los corresponsales de ella en el mundo en desarrollo y se afianza con la llegada de la Administración Clinton y las presiones que imponen los límites de la autorización parlamentaria al Ejecutivo norteamericano para concluir esta Ronda.⁽³⁾ Al final el compromiso de crear el Comité se alcanza con fundamento en dos parámetros esenciales: (1) El consenso sobre la *limitación de la competencia de la OMC al área de coordinación de políticas en torno al comercio internacional*. Algo que pareciera obvio pero que en tres años del Grupo de Trabajo anterior no era aceptado por los *demandeurs*, algunos de los cuales deseaban ver la

(3) Es preciso recordar que el sistema se ve presionado, una vez más en su historia, por los términos de la autorización de negociación al Ejecutivo, ya dos veces renovada y con la facultad que vence en 1994 sobre trámite expedito ("fast track") que es la base de credibilidad del negociador norteamericano sobre terceras partes.

ampliación de competencias de la OMC a otras áreas de la actividad económica y del desarrollo, utilizando para ello el argumento ambiental. (2) El consenso sobre la *precedencia de los balances intrínsecos en los resultados de la Ronda*, tanto en cada materia negociada como en el famoso *todo unico*. Es decir que si surgieran conflictos entre la coordinación de políticas sobre comercio y medio ambiente en el Comité y el espíritu o la letra de los acuerdos de la Ronda, estos últimos deberán sobrepasar en el debate. Así las cosas, el Comité se convierte en la máxima instancia mundial con relación a la interfase entre políticas comerciales y ambientales. Para entender su relevancia en el sistema, baste recordar que la OMC esta conformada por los Consejos de Mercancías, de Servicios y de Propiedad Intelectual y el Organismo de Solución de Diferencias, bajo la égida del Consejo General y de la Conferencia Ministerial de los miembros. En ese mismo nivel se ubicará adicionalmente el Comité de Comercio y Medio Ambiente. En este marco los temas que se acordó que afrontara se convierten de hecho en la agenda inmediata sobre la materia, y solo alcanzarán una etapa prescriptiva si reúnen el consenso debido para ello. En general unas reglas de juego justas para el avance de los intereses de los países en desarrollo. Los principales asuntos a tratar serán, sucintamente, los siguientes:

38. *La utilización de disposiciones comerciales en los acuerdos internacionales sobre medio ambiente*: Ya se incorporan medidas comerciales en el Protocolo de Montreal (para el control del uso de los fluorocarbonos y halones y su efecto sobre la Capa de Ozono); en la Convención de Basilea (con relación al transporte transfronterizo de desechos peligrosos); y en la Convención de CITES sobre especies de fauna en extinción. Y los marcos legales sobre Cambios Climáticos y Biodiversidad consideran su utilización. De otra parte las negociaciones globales con respecto a bosques y océanos, particularmente recursos marinos vivos, enfrenan también esta discusión. La pregunta relevante es, ¿cuál es el papel de la OMC frente a estos usos? Particularmente cuando son de tipo pecuniario o como medio para ejercer presión para que los países no miembros de un acuerdo ambiental se incorporen a él? Para el caso de Basilea se adelantó trabajo en el GATT durante varios años, entre 1989 y 1992 en el Grupo de Trabajo sobre sustancias prohibidas o severamente restringidas en el lugar de origen, que culminó con recomendaciones muy específicas sobre el uso de instrumentos comerciales. Dichas recomendaciones, que son de una evidente e inmensa utilidad para los países latinoamericanos, no han sido adoptadas por el sistema a causa de lo que se ha llamado el consenso menos uno, en este caso siendo EE.UU. la oposición. Nuevamente, en los debates de UNCTAD y UNCED una coalición prominente de países en desarrollo y desarrollados ha querido forzar la aplicación de estas recomendaciones, desde el exterior del sistema GATT. En la Decisión Ministerial que da vida al Comité, se establece la necesidad de continuar esta tarea.

39. Un segundo tema será el de los *efectos potenciales sobre el comercio de las políticas y medidas ambientales nacionales*. Sobre ello ya hablamos atrás, pero se refiere esencialmente al trabajo que ya se ha adelantado sobre eco-etiquetado y eco-embalaje además de otras medidas comunes en los países de la OECD tales como esquemas obligatorios sobre reciclaje; regulaciones sobre manejo de desechos; la utilización de subsidios ecológicos; de medidas tributarias; y en general de tasas y multas que se refieren tanto a productos como a procesos y métodos de producción.

40. *Medidas tributarias para contrarrestar (internalizar los costos) de la contaminación originada en el consumo*. Se refiere por ejemplo a las normas del GATT sobre ajustes en frontera a la tasa impositiva, sobre lo cual ya hay allí experiencia en campos otros que el ambiental. Este es un área específicamente compleja cuando se trata del transporte y los recursos energéticos. En este contexto se debaten actualmente las recomendaciones en el GATT de un panel de solución de diferencias que interpuso exitosamente Venezuela a EE.UU. por la aplicación de esquemas de ajuste tributario en los impuestos domésticos a la gasolina refinada.

41. *La fijación de estándares*, en toda su complejidad y sus efectos restrictivos al comercio. Actualmente la tendencia internacional refleja tres enfoques en la fijación de estándares que afectan a los bienes y servicios transables: (1) *la aplicación de estándares domésticos* a las importaciones, lo cual por definición es arbitrario e unilateral, para unos, y sencillamente un ejercicio de derecho soberano para otros. El hecho es que los procesos y procedimientos en la fijación desconocen, en esta modalidad, al proveedor externo. (2) *La aceptación a raja tabla de los estándares aplicados por el país importador* como legítimos. Este enfoque se presenta desde dos variables: la del país que lo hace por carencia de estándares nacionales (es un caso común en América Latina donde se adoptan los estándares definidos por la EPA de EE.UU. o por los gobiernos europeos ante la carencia de estándares nacionales). En este caso lo relevante es que se enajena el proceso y el procedimiento de fijación del estándar. Un segundo enfoque de aceptación de estándares externos, es el del país que lo hace con base en la aceptación recíproca de sus estándares en los otros mercados, es decir, con base en un *reconocimiento mutuo* que parte de la premisa de reconocer también mutuamente los procesos domésticos de definición de estándares. (3) Finalmente el popular enfoque de la búsqueda de estándares comunes bien sea mediante procesos plurilaterales de fijación, o mediante modificación de los estándares existentes, lo que se conoce como *homegeneización de estándares*.

42. La pregunta relevante es, ¿que le conviene a los países latinoamericanos en este debate? En mi opinión, *la vía que respeta la particularidad de nuestra situación es la de reconocimiento mutuo*. Cualquier otra, y en particular la de homegeneización, estaría en contra-corriente con las opciones y oportunidades ganadas con los principios que subrayan la dualidad normativa. No obstante, es esta última la modalidad que promueven los países desrrollados, partiendo como base de sus niveles de estandarización y de sus listas de productos afectados. Este promete también ser un debate complejo. Hay ya una experiencia importante en el GATT y durante la Ronda Uruguay se trabajó en el perfeccionamiento de las reglas allí contenidas. Se trata del Acuerdo de la Ronda Tokio sobre Barreras Técnicas al Comercio (TBT) y del nuevo Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (SPS) que hay que revisar a la luz de las nuevas modalidades de estándares ambientales y de la naturaleza *sui generis* de algunos de ellos.

43. *La contaminación en fuentes productivas y el debate sobre la aplicación del GATT a los Métodos y procesos de Producción (PPMs)*. Tal vez una de las cuestiones más difíciles de abarcar para el Comité. En el GATT 1947, las normas vigentes, no hay referencia explícita a la aplicación de sus normas a los forma como un producto es elaborado y la trayectoria que en, el mundo ambiental, se ha definido como de *cuna a tumba*, por la sencilla razón de que en frontera difícilmente se evidencian en un producto terminado las características de su proceso productivo. Cuando es posible hacerlo, lo que es relevante para el sistema comercial es si puede tratarse en frontera de manera equivalente al trato que se le daría a un producto similar, de forma que no sea discriminatoria su entrada. El punto a ser enfocado es realmente si el instrumento de política económica-ambiental válido para modificar una función de producción contaminante es una medida comercial o más bien la aplicación de otro tipo de medidas en la fuente misma. El hecho es que el análisis de ciclo del producto, desde la demanda y obtención de insumos para su producción hasta el consumo y disposición de todas sus partes, es el enfoque que los mismos países en desarrollo han apoyado en las negociaciones internacionales ambientales y sobre desarrollo. No obstante, por definición, los procesos productivos en los países menos adelantados están tecnológicamente rezagados y la variable ambiental apenas comienza a ser tímidamente incorporada en ellos. Pareciera entonces claro que por el momento habría que resistir la aceptación en el GATT de estos enfoques y más bien fortalecer la capacidad de gestión pública doméstica en torno a las fuentes de producción de nuestros países.

44. *Medidas de protección verde y de compensación por las diferencias internacionales entre estándares ambientales*. Es la discusión a la que aludimos cuando me referí arriba a la cuestión del dumping, los subsidios y los derechos

compensatorios ambientales. El papel de la OMC, tal como está consignado en los acuerdos de la Ronda, es servir de garante de un régimen multilateral abierto, transparente y no-discriminatorio para el comercio internacional de bienes y servicios. *Las disposiciones para distinguir entre una medida de protección comercial simple y una de protección ambiental efectiva están diseminadas por todos los acuerdos que conforman la OMC.* Los países en desarrollo deberán trabajar para que estas disposiciones se apliquen plenamente y se mantenga el espíritu del sistema. Otra posición estaría abriendo una puerta a la protección encubierta con consecuencias comerciales de difícil estimación. El GATT prevee la protección a la industria doméstica en casos de mérito (por ejemplo frente a una inundación inusitada de importaciones a bajo precio, en el Acuerdo sobre Salvaguardias) y bajo reglas de fair play. Por otro lado, la cuestión de la competitividad es resorte de la política interna y función de las estructuras sociales, físicas y económicas y en esa esfera se deberá tratar en cada país.⁽⁴⁾

45. Otros temas de la agenda tienen que ver con el enfoque positivo de la relación. *De manera central, la promoción del desarrollo sostenible a través del mejoramiento de las condiciones de acceso a los mercados desarrollados de los productos de los países en desarrollo* que reflejen ventajas comparativas naturales. Los resultados de la Ronda han sembrado las bases para este propósito pero son ciertamente insuficientes frente a las necesidades de los países en desarrollo y las características de la protección en los países desarrollados. Este tema se refiere a las *dos funciones básicas del sistema multilateral de comercio GATT: la elaboración de normas y la negociación*, y en las dos se debiera avanzar. Ya hay algo importante que se ha hecho en la Ronda con respecto a la reducción tarifaria clásica, pero continúan los llamados picos en los aranceles de los países del Norte en detrimento de las exportaciones más competitivas de los del Sur. Igualmente en el frente del escalamiento tarifario donde los logros son insuficientes para no desestimular y promover el desarrollo de industrias de valor agregado en nuestras economías; algo similar ocurre con la reducción de subsidios ambientalmente degradantes aplicados a la producción agrícola. Y habrá que incorporar los asuntos que tradicionalmente se han dejado a la Comisión Permanente de Productos Básicos de la UNCTAD al debate: los llamados *términos de intercambio* en época de Prebisch y que no es otra cosa que el funcionamiento deficiente de los mercados de productos básicos

(4) A menos que se trate de efectos sobre la competitividad causados por prácticas comerciales restrictivas (esquemas de provisionamiento excluyentes, por ejemplo) o de otras prácticas que atentan contra el funcionamiento de los mercados con el único fin de inhibir la competencia. Un tema totalmente aparte de las alegadas repercusiones de las medidas comerciales con fines ambientales sobre la competitividad.

(commodities). Esta es, como anotaba antes, un agenda permanente donde los países en desarrollo cuentan ahora con el arma del argumento ambiental a su favor.

46. Una discusión bastante más delicada y difícil se enfrentará en los temas nuevos. La relación del medio ambiente y los servicios, particularmente los de transporte, turismo, construcción e ingenierías. Es menester también hacer allí un esfuerzo creativo y buscar además nuevas opciones positivas de la *relación comercio de servicios y medio ambiente* que favorezcan a nuestros países. Un ejemplo que ya se ha llevado a los foros ambientales y al mismo GATT es el de la posibilidad de valoración de servicios ambientales que hoy en día se prestan sin compensación alguna: el caso típico de la función de sumidero que prestan los bosques tropicales con la tarea de mantener el balance natural de gases en la atmósfera neutralizando la emisión de gases de efecto invernadero, cuyas principales fuentes se ubican en los países desarrollados. Un tema que más allá de la valoración de activos ambientales y de los servicios ambientales que ellos prestan al macro-ambiente y se refiere a esta altura a la búsqueda de instrumentos y mecanismos de mercado, tales como los permisos o licencias transables de emisión y los correspondientes bonos por servicios de sumideros y la función en estos intercambios del sistema multilateral de comercio.

47. De manera similar habrá que saber que negociar entorno al acuerdo sobre propiedad intelectual (TRIPs) y la función ambiental. Habrá que entrar a definir parámetros sobre la cuestión del *acceso y la compensación por el uso de recursos genéticos* que la concentración de diversidad biológica sesga hacia el favor de los países latinoamericanos, pero que la práctica internacional otorga a las compañías con capacidad de investigación y desarrollo de los países desarrollados. *De hecho, no hay hoy día un sistema internacional de reconocimiento a la propiedad sobre los recursos genéticos y a la propiedad sobre la diversidad biológica como activo integral, en cambio hay regímenes cada vez más complejos y favorecidos, cuando no fortalecidos, por el acuerdo de TRIPs con relación a las aplicaciones tecnológicas de dichos recursos genéticos y de la biodiversidad.* La ambigüedad del acuerdo de TRIPs, que será manifiesta a la hora de ponerlo en práctica, permite todavía la acción oportuna de los países en desarrollo si así lo entienden ellos.

Conclusión

48. Este es un rápido panorama de la cuestión de las relaciones comerciales entre norte y sur y como se han visto y se ven actualmente afectadas por la tensión resultante de la interfase entre comercio y medio ambiente. Tras

dicha tensión se esconde el monstruo de ocho cabezas del debate permanente entre mercantilistas y liberales y las aspiraciones, normalmente encubiertas, de las industrias con baja productividad y capacidad de gestión que están siempre orbitando alrededor del sistema multilateral de comercio en busca de nichos de protección. Ahora mismo, en los próximos meses, evidenciaremos las tensiones políticas internas que genera el tema a medida que los gobiernos signatarios de Marrakesh acudan a sus instancias parlamentarias en busca de ratificación. En los países desarrollados se espera difíciles discusiones que terminarán con el otorgamiento de compensaciones varias a los sectores afectados. Es lo que se hace cuando se tiene los recursos. En los nuestros, es la oportunidad de complementar los acuerdos con reglamentación doméstica que los haga más benéficos para nuestras sociedades y nuestros sectores productivos.

49. La interfase entre comercio y medio ambiente no se juega exclusivamente en la esfera GATT, pero sin duda allí se concentrará el poder de toma de decisiones en la configuración de un orden legal internacional. No obstante la acción de los países en desarrollo debe ser con igual fuerza ejercida en el ámbito GATT-OMC y en las Naciones Unidas, la UNCTAD y los foros de los acuerdos ambientales, donde, como hemos recontado aquí, se definen en gran parte los conceptos y principios que sirven de égida al debate.

50. La reflexión sobre la materia nos lleva necesariamente a la revisión de las agendas domésticas de nuestros países *para la articulación práctica del objetivo del desarrollo sostenible. El fortalecimiento de las políticas ambientales nacionales, por un lado y por el otro, de la capacidad de competitividad de nuestros sectores productivos*, es a lo que nos vemos obligados en este nuevo marco internacional definido ya para el siglo próximo por la UNCED y la OMC.

51. Igualmente al trabajo de valoración de activos ambientales. El estudio y aplicación de las mejores herramientas para la internalización de costos y de los momentos oportunos para hacerlo. El desarrollo de estructuras políticas participativas que acerquen al usuario e interesado de los recursos naturales a la toma de decisiones sobre ellos. La revisión de las funciones productivas y de la productividad de la industria local. Y en general, toda una nueva receta de incentivos y políticas para el desarrollo armónicas con el concepto de sustentabilidad.

52. Solamente con una base comercial y ambiental firme en el ámbito nacional se podrá enfrentar indeficientemente la compleja y definitiva agenda que sobre los dos temas ya se ha está jugando.

EL CAMBIO EN LA BASE DE LA DEUDA EXTERNA LATINOAMERICANA Y LOS PRINCIPIOS DEL DERECHO^(*)

Dr. Víctor Pérez Vargas^(*)
Facultad de Derecho
Universidad de Costa Rica

*"Contractus qui habent tractum
successivum et dependentiam de futuro
rebus sic stantibus intelliguntur".*

(*) Ponencia presentada en el Seminario Internacional: Deuda Externa Latinoamericana. Principios Generales del Derecho. Corte Internacional de Justicia. Università degli studi di Roma "tor Vergata". Centro Interdisciplinare del Consejo Europeo de Investigaciones Sociales sobre América Latina (CEISAL). Instituto Italo latinoamericano (IILA, Roma). Roma (25 y 26 de mayo de 1995), Benevento (27 de mayo de 1995).