

Comercio internacional y medio ambiente

ANABEL GONZALEZ *

En febrero de 1991, a solicitud de México, el Consejo del GATT estableció un Grupo Especial para indagar si existía consistencia entre la normatividad del Acuerdo General y las prohibiciones impuestas por Estados Unidos (con base en su Ley de Protección de Mamíferos Marinos, LPMM) a las importaciones de atún aleta amarilla y sus productos procedentes de México, así como a las originarias de países intermediarios, es decir, los que utilizaban atún capturado en el océano Pacífico tropical oriental por embarcaciones mexicanas con redes cerqueras.¹

Meses después el Grupo concluyó que esas medidas y las normas en que se basaban eran contrarias al Acuerdo General. En primer lugar, porque un país —en este caso Estados Unidos— no puede prohibir la importación de un producto procedente de otro aduciendo que los métodos de producción no concuerdan con sus normas internas y, en segundo, por que el artículo XX del Acuerdo General —que prevé una serie de situaciones en que se autoriza a un miembro a alejarse de la normatividad del Acuerdo— no permite a una parte contratante adoptar medidas comerciales para imponer, fuera de su territorio, sus propias reglas en materia de animales o recursos naturales agotables.² El fallo del GATT causó

un enorme revuelo en diversos círculos, particularmente entre algunos grupos conservacionistas que criticaron con severidad la decisión adoptada por los efectos dañinos que dicho fallo podría tener en el medio ambiente.³

Con este caso adquirió particular importancia y un tono muy emotivo la relación entre comercio y medio ambiente. No se trata, por supuesto, de un tema nuevo, pues la interacción existe desde que hay intercambio. La conciencia de su importancia se remonta por lo menos a las normas relacionadas con el comercio internacional contenidas en el Convenio sobre la Preservación de la Fauna y de la Flora en su Estado Natural, suscrito en 1933.⁴

En este artículo no se pretenden agotar los matices de esa interrelación ni mucho menos incursionar en el ámbito más amplio de los vínculos entre economía y ecología. Se parte de un supuesto que recoge toda una tesis de pensamiento, en el sentido de que la forma para lograr un mayor bienestar para el ser humano puede plasmarse en un triángulo de oro, cuyos vértices representan: 1) la necesidad de lograr un mayor desarrollo económico basado en la eficiencia y la competitividad; 2) la importancia de distribuir con equidad los frutos del desarrollo, y 3) la exigencia de que el mayor desarrollo tenga una base sos-

Ley de Información al Consumidor para la Protección de los Delfines de Estados Unidos en materia de etiquetado y concluyó que los requisitos exigidos para utilizar la leyenda "Dolphin safe" no son contrarios al Acuerdo General.

3. Véanse, por ejemplo, las declaraciones del World Wide Fund de "Greens and Free Traders Head for Clash", *Financial Times*, 5 de septiembre de 1991, p. 5.

4. Secretaría del GATT, *El comercio y el medio ambiente*, 12 de febrero de 1992, p. 1.

1. Informe del Grupo Especial, "Estados Unidos. Restricciones a la importación de atún", 3 de septiembre de 1991.

2. *Ibid.* El Grupo Especial también analizó las disposiciones de la

* *Directora de Negociaciones Comerciales Internacionales del Ministerio de Comercio Exterior de Costa Rica y profesora universitaria. Las opiniones son responsabilidad exclusiva de la autora, quien elaboró este artículo con base en la ponencia que presentó en el Primer Congreso Nacional de Derecho Ambiental, celebrado en San José, Costa Rica, del 17 al 21 de agosto de 1992.*

tenible, en el sentido de no agotar las opciones de las generaciones futuras.⁵

La dimensión internacional del debate comercio-medio ambiente

Antecedentes

La Convención de 1933 sobre la fauna y la flora podría constituir el punto de partida para abordar la interacción entre comercio y medio ambiente. Sin embargo, no fue sino hasta principios de los setenta cuando esta materia se empezó a analizar con un alto perfil público.⁶ El Informe Meadows del Club de Roma (*Los límites del crecimiento*, inspirado de algún modo en los escritos de Thomas Malthus de hace casi doscientos años⁷) desató la primera polémica y polarizó considerablemente la discusión.⁸ Ésta se centró en el concepto del agotamiento progresivo de los recursos naturales: por un lado estaban los destructores voraces de la humanidad y por otro los defensores del pobre y agotado planeta Tierra.⁹ En 1972 se realizó la primera Conferencia Mundial sobre el Medio Ambiente (Conferencia de Estocolmo), de la cual nació el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente.¹⁰ Antes, en noviembre de 1971, el Consejo del GATT acordó crear el Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional orientado a examinar, previa petición de parte, todo asunto vinculado a la relación comercio-medio ambiente.¹¹

El debate perdió fuerza, al menos en el ámbito mundial, en los años siguientes para retomarse desde una óptica distinta en 1987: la Comisión Mundial para el Medio Ambiente y el Desarrollo, dirigida por la primera ministra noruega Gro Harlem Brundtland, concluyó su informe "Nuestro futuro común".¹² En ese documento se sostiene que el crecimiento económico, la pobreza y el medio ambiente están íntimamente relacionados y que sin el

alivio de la pobreza no es posible combatir la degradación ecológica.¹³ Asimismo, se acuñó el término "desarrollo sostenible" como el elemento central de su planteamiento.¹⁴ Desde entonces se han intensificado los debates entre neoliberales, neokeynesianos y radicales por conciliar la ecología y la economía, y entre quienes creen que no es posible superar esa dicotomía.¹⁵

La experiencia del GATT

La discusión sobre economía y medio ambiente surgió con particular fuerza a principios de la década. El caso del atún y los informes del GATT y el Banco Mundial¹⁶ contribuyeron al debate que rodeó la celebración de la Cumbre de la Tierra en junio de 1992. A partir de entonces, el tema ha ganado gran popularidad e incluso se planteó que la próxima ronda de negociaciones comerciales multilaterales del GATT se denomine "Ronda Verde".¹⁷

Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional

En 1971 se creó en el seno del GATT el Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional, el cual no se convocó sino hasta octubre de 1991 a instancias de los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC).¹⁸

A partir de entonces, el Grupo ha celebrado cinco reuniones en las que el debate se ha centrado en: *i*) las disposiciones comerciales contenidas en los acuerdos multilaterales vigentes sobre el medio ambiente y su relación con los principios y disposiciones del GATT; *ii*) la transparencia de los reglamentos en materia de medio ambiente que puedan afectar el comercio, y *iii*) los

13. Patrick Low y Raed Safadi (*op. cit.*, p. 29) señalan que ese criterio no es compartido de manera unánime y citan una declaración del Partido Verde Británico: "El corazón del problema lo constituye el consumo [...] Una economía consumista en creciente expansión se come el planeta, escupiendo la basura como contaminación y negándole a las generaciones futuras cualquier participación en las riquezas de la tierra."

14. Leopoldo Mármora, *op. cit.*, p. 209.

15. *Ibid.*, pp. 215-219.

16. Secretaría del GATT, *op. cit.*; Patrick Low (ed.), *op. cit.*, y Banco Mundial, *Informe sobre el Desarrollo Mundial 1992. Desarrollo y Medio Ambiente*, Washington, 1992.

17. El senador estadounidense Max Baucus instó a los miembros del GATT a considerar la posibilidad de emprender la nueva ronda inmediatamente después de que concluyese la actual de Uruguay. Véase "Environment Rules Set Stage for GATT Conflicts", *Financial Times*, 5 de diciembre de 1991, p. 7.

18. GATT, Acta de la reunión del Consejo celebrada el 8 de octubre de 1991 (C/M/252, del 4 de noviembre de 1991), y "GATT Revives Working Group on Environment", *Financial Times*, 9 de octubre de 1991.

5. Eduardo Lizano, *Y ahora, ¿qué sigue?*, mimeo., junio de 1992, pp. 18-19.

6. J. Patrick Adcock y Judith T. Kildow, "Environment and the Trading System", *The Fletcher Forum*, invierno de 1992, p. 59, nota 16.

7. Marian Radetzki, "Economic Growth and Environment", en Patrick Low (ed.), *Internacional Trade and the Environment*, World Bank Discussion Papers, núm. 159, Banco Mundial, Washington, 1992.

8. Leopoldo Mármora, "La ecología en las relaciones Norte-Sur: el debate sobre el desarrollo sustentable", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 3, México, marzo de 1992, pp. 208-209.

9. Patrick Low (ed.) y Raed Safadi, "Trade Policy and Pollution", en *op. cit.*, p. 29.

10. J. Patrick Adcock y Judith T. Kildow, *op. cit.*, p. 59.

11. GATT, *Comercio y medio ambiente*, nota fáctica, 18 de septiembre de 1991, pp. 4-6.

12. Leopoldo Mármora, *op. cit.*, p. 207.

efectos comerciales de las normas sobre embalaje y etiquetado orientadas a proteger el medio ambiente.¹⁹

Acuerdos de la Ronda de Tokio y otros

El GATT no ha permanecido del todo alejado del tema. Durante la Ronda de Tokio (de 1973 a 1979), sobre todo en las negociaciones sobre los obstáculos técnicos al comercio, se aludía a los problemas que podían plantearse como consecuencia de las regulaciones adoptadas por los países para alcanzar objetivos ambientales.²⁰ El Código de Subsídios y Derechos Compensatorios surgido de esa Ronda cita como uno de los casos en que las subvenciones pueden ser un instrumento importante para promover la consecución de ciertos objetivos de política social y económica cuando se empleen para "efectuar una redistribución geográfica de la industria a fin de evitar la congestión y los problemas del medio ambiente".²¹ Asimismo, después de una larga discusión iniciada en 1982, en 1989 se estableció el Grupo de Trabajo sobre la Exportación de Mercancías cuya Venta está Prohibida en el País de Origen y Otras Sustancias Peligrosas, cuyo trabajo está por concluir.²²

19. Véanse, por ejemplo, los informes de las reuniones del Grupo en TRE/1, del 17 de diciembre de 1991 (informe de la reunión celebrada el 27 de noviembre de 1991); TRE/2, del 17 de diciembre de 1991; TRE/3, del 20 de febrero de 1992 (informe de la reunión celebrada el 21 de enero de 1992); TRE/4, del 13 de abril de 1992 (informe de la reunión celebrada los días 10 y 11 de marzo de 1992), y TRE/5, del 4 de junio de 1992 (informe de la reunión celebrada los días 4 y 5 de mayo de 1992).

20. Secretaría del GATT, *op. cit.*, pp. 8-12. El artículo 2.2 del Código de Obstáculos Técnicos al Comercio establece: "Cuando sean necesarios reglamentos técnicos o normas y existan normas internacionales pertinentes o sea inminente su formulación definitiva, las partes utilizarán esas normas internacionales, o sus elementos pertinentes, como base de los reglamentos técnicos o las normas, salvo en el caso, debidamente explicado previa petición, de que esas normas internacionales o esos elementos no sean apropiados para las partes interesadas, por razones tales como: imperativos de la seguridad nacional; prevención de prácticas que puedan inducir a error; *protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente*; factores climáticos u otros geográficos fundamentales, y problemas tecnológicos fundamentales" (cursivas de la autora). GATT, "Código de Obstáculos Técnicos al Comercio", en *Acuerdos de la Ronda de Tokio*, Ginebra, agosto de 1986, p. 3. Desde mediados de los ochenta, la protección del medio ambiente se invoca con más frecuencia para explicar la aplicación de esos reglamentos técnicos. Así, el citado informe del GATT (*El comercio y el medio ambiente*) indica que de 1980 a 1990 se efectuaron 211 notificaciones de esa naturaleza relacionadas, sobre todo, con los temas de sustancias peligrosas y contaminación del aire. Véase Secretaría del GATT, *op. cit.*, p. 27.

21. GATT, "Acuerdo relativo a la Interpretación y Aplicación de los Artículos VI, XVI Y XXIII del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio", en *Acuerdos de la Ronda de Tokio*, *op. cit.*, p. 71, artículo 11.f.

22. Secretaría del GATT, *op. cit.*, pp. 8-10.

La Ronda de Uruguay

En la octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales en curso –Ronda de Uruguay– también se examinaron asuntos relacionados con el medio ambiente, en particular en los grupos de obstáculos técnicos al comercio,²³ agricultura,²⁴ propiedad intelectual²⁵ y servicios.²⁶

23. Si bien el artículo 2.2 del Proyecto de Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio contenido en el *Proyecto de Acta Final en que se Incorporan los Resultados de la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales*, MTN.TNC/W/FA, del 20 de diciembre de 1991, se mantiene en los mismos términos del artículo 2.2 del Acuerdo resultante de la Ronda de Tokio, en el anexo 1 –en que se define qué es un reglamento técnico– se aclara que por éste se entiende un documento en que se establezcan las características de los productos "o de sus procesos y métodos de producción conexos", indicándose que también se pueden incluir disposiciones relacionadas con símbolos, embalaje o etiquetado aplicables a un producto, "proceso o método de producción" (subrayados de la autora). Estas modificaciones amplían la cobertura del Acuerdo a cuestiones ambientales, por cuanto muchas veces el medio ambiente se protege mediante normas o reglamentos técnicos en que se establecen procesos y métodos de producción. Secretaría del GATT, *op. cit.*, p. 14.

24. De conformidad con el artículo 6.1 y el anexo 2, párrafo 12, del Acuerdo sobre la Agricultura de la Ronda Uruguay contenido en el *Proyecto de Acta Final*, pp. L.1-L.76, quedarán excluidos del compromiso de reducción de la ayuda interna a la agricultura ciertos pagos realizados en el marco de programas ambientales, siempre que la posibilidad de percibir esos pagos se determine como parte de un programa oficial ambiental o de conservación bien definido; se cumplan condiciones específicas en el marco del programa, y la cuantía del pago se limite a los gastos extraordinarios o a las pérdidas de ingresos que se deriven del cumplimiento del programa oficial. También tiene relación con el medio ambiente el Proyecto de Decisión de las Partes Contratantes sobre la Aplicación de las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que figura como la parte C del citado Acuerdo.

25. El proyecto de Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, Incluido el Comercio de Mercancías Falsificadas (*Proyecto de Acta Final*, *op. cit.*, p. 71), tiene injerencia en el tema del comercio y el medio ambiente, sobre todo el artículo 27 relativo a la materia que deberá ser objeto de patentamiento. En este sentido, el proyecto de Acuerdo se pronuncia por otorgar a las partes la posibilidad de excluir de patentabilidad las invenciones cuya explotación comercial debe impedirse "para evitar daños graves al medio ambiente", así como las plantas y los animales, excepto los microorganismos y los procedimientos esencialmente biológicos para la producción de plantas animales que no sean procedimientos biológicos ni microbiológicos. Sin embargo, indica que las partes otorgarán protección a las obtenciones vegetales mediante patentes, por medio de un sistema eficaz sui generis o una combinación de ambos.

26. El Proyecto de Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (*Proyecto de Acta Final*, *op. cit.*, p. 18) establece en el artículo XIV las excepciones generales al Acuerdo. Indica que podrán adoptarse medidas necesarias para proteger la vida y la salud de las personas o de los animales o para preservar los vegetales, así como las necesarias para lograr la observancia de leyes y reglamentos que no sean incompatibles con las disposiciones del Acuerdo, siempre que no se

Casos sometidos al procedimiento de solución de controversias del GATT

En los últimos diez años el sistema de solución de controversias del GATT ha conocido, aparte de las restricciones al atún establecidas por Estados Unidos contra México, otros cuatro casos en que se han interpretado las reglas del Acuerdo General en relación con el medio ambiente, en particular los incisos b) y g) del artículo XX.²⁷ En dos de ellos, una parte contratante pretendió justificar sus restricciones a la importación o exportación de determinado producto con base en el artículo XX inciso g) a fin de preservar los recursos naturales agotables. En otro, Estados Unidos prohibió las importaciones de atún y productos de atún procedentes de Canadá y otros países, entre ellos Costa Rica, por haber apresado barcos de pesca estadounidenses dentro de las 200 millas de jurisdicción marítima (Estados Unidos no reconocía ese principio para el caso del atún, que era considerado una especie altamente migratoria). El Grupo Especial consideró que la acción estadounidense no se justificaba al amparo del artículo XX, inciso g), porque ese país no impuso a su flota pesquera límite alguno para la captura de la mayoría de las especies de atún cuya importación se prohibía y tampoco limitó el consumo interno de ese producto.²⁸ En cuanto a la prohibición impuesta a Canadá para exportar ciertos tipos de arenque y salmón sin procesar, el Grupo concluyó que no podía invocarse el artículo xx, inciso g), puesto que no se imponían restricciones al consumo interno y la medida no se orientaba —en primera instancia— a preservar las poblaciones de salmón y arenque y a hacer efectivas las restricciones sobre la pesca de esas especies.²⁹ En 1987 otro Grupo Especial conoció una reclamación contra los impuestos

apliquen de forma que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre países en que prevalezcan condiciones similares o una restricción al comercio. Véase Secretaría del GATT, *op. cit.*, pp. 8-19.

27. En el artículo XX, incisos b) y g), se señala lo siguiente: "A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas: [...] b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, [y] g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales. GATT, "Texto del Acuerdo General", en *Instrumentos Básicos y Documentos Diversos*, vol. IV, Ginebra, marzo de 1969, p. 40.

28. Informe del Grupo Especial, "Estados Unidos. Prohibición de las importaciones de atún y productos de atún procedentes de Canadá", 22 de febrero de 1982. GATT, *Instrumentos Básicos y Documentos Diversos*, vigésimo noveno suplemento, pp. 97-118.

29. Informe del Grupo Especial, "Canadá. Medidas aplicadas a las exportaciones de arenque y salmón sin elaborar" del 22 de marzo de 1988. GATT, *Instrumentos Básicos y Documentos Diversos*, trigésimo quinto suplemento, pp. 109-130.

estadounidenses sobre el petróleo y determinadas sustancias importadas; el producto del gravamen se destinaba a financiar un "superfondo" para limpiar los vertederos de desechos peligrosos. El Grupo consideró que las normas del Acuerdo General relativas a los ajustes fiscales en la frontera podían aplicarse con independencia del objeto del impuesto y que en el GATT no se había adoptado el principio de la OCDE de que "quien contamina, paga", indicando que uno de los impuestos cuestionados era un legítimo ajuste fiscal en la frontera.³⁰ Sobre una restricción de Tailandia —que equivalía a una verdadera prohibición— de importar cigarrillos, el Grupo Especial dictaminó su improcedencia, pues para imponer esa discriminación tendría que ser "necesaria", lo cual no se consideró mientras no se restringiese la producción y venta en el mercado nacional; además, la supuesta protección de la salud podía lograrse con otras medidas no discriminatorias.³¹

Así, aun cuando hace apenas pocos meses que el GATT trata de manera sistemática la relación entre comercio y medio ambiente y no se dispone de una normatividad expresa sobre el particular, sí existe un trabajo de fondo a partir de los años ochenta. Sin embargo, la importancia del tema ha dado un salto cualitativo en el último par de años, como lo demuestran la publicación del informe del GATT sobre la materia y la reconvención del Grupo sobre las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional. Esta tendencia es, por supuesto, ascendente y no resultará sorpresivo que en la próxima ronda de negociaciones comerciales se analice a profundidad.

El GATT frente a las relaciones entre el comercio y el medio ambiente

No existe consenso sobre cuáles son las principales relaciones entre comercio y medio ambiente. Algunos autores señalan que hay cinco categorías de interacción,³² mientras que otros hablan de tres.³³ Lo importante es que las distintas manifestaciones de esa interacción suelen tener el mismo punto de partida: el empleo de instrumentos comerciales con propósitos de protección del medio ambiente. También ha cobrado importancia la discusión sobre si el libre comercio (instrumento que el GATT considera central para lograr el mayor desarrollo y bienestar de los pueblos) puede contribuir a mejorar o a deteriorar la calidad del

30. Informe del Grupo Especial "Estados Unidos. Impuesto sobre el petróleo y sobre determinadas sustancias importadas", 17 de junio de 1987. GATT, *Instrumentos Básicos y Documentos Diversos*, trigésimo cuarto suplemento, pp. 157-191.

31. Informe del Grupo Especial "Tailandia. Restricciones a la importación de cigarrillos e impuestos internos sobre los cigarrillos", 7 de noviembre de 1990. GATT, *Instrumentos Básicos y Documentos Diversos*, trigésimo séptimo suplemento, pp. 200-227.

32. Patrick Low y Raed Safadi, *op. cit.*, pp. 38-43.

33. "Whose World Is It, Anyway?", en "The Environment", suplemento de *The Economist*, 30 de marzo de 1992, pp. 5-6.

medio ambiente. Este artículo se centra en el primer aspecto, por cuanto el segundo, aunque por demás atractivo desde el punto de vista de la discusión emotiva, pertenece más al campo del análisis económico que jurídico y porque su análisis corre el riesgo de adoptar en mucho un tinte malthusiano.³⁴

En la discusión acerca de la conveniencia de usar instrumentos comerciales para atacar problemas ambientales hay una serie de supuestos que, para efecto de su análisis en relación con el tema del comercio internacional y la posición del GATT sobre el particular, pueden agruparse en dos categorías: cuestiones ambientales nacionales y cuestiones ambientales internacionales.³⁵

El GATT y los problemas ambientales nacionales

Los problemas ambientales estrictamente nacionales

La mayoría de los autores coinciden en que los problemas ambientales nacionales, es decir, los que no suponen un desbordamiento físico a través de las fronteras, son asuntos que sólo conciernen a cada Estado,³⁶ y que las medidas adoptadas para combatirlos no suelen tener relación alguna con el comercio.

En todo caso, las más de las veces las políticas ambientales nacionales no entran en conflicto con el GATT y pueden incluso extenderse a productos importados, pues por lo general ello no atenta contra la normatividad del Acuerdo General. Es necesario, sin embargo, que en esa aplicación se respeten los dos pilares fundamentales del GATT: los principios de trato nacional y de nación más favorecida. En virtud del primero, la medida adoptada no debe discriminar los productos extranjeros ni favorecer

los productos nacionales; de conformidad con el segundo, tampoco puede hacerse discriminación alguna entre productos de distintos orígenes.³⁷ Así, la regla general en esta materia es que para hacer respetar una política ambiental nacional un Estado puede imponer restricciones a las importaciones o a las exportaciones siempre que ello no implique ninguna discriminación, es decir, que las medidas se apliquen por igual a los productos nacionales.

Debe evitarse que esas medidas se conviertan en obstáculos técnicos al comercio. Por ello, el objetivo central del Código de Obstáculos Técnicos al Comercio—que, aun cuando constituye un instrumento jurídico independiente del Acuerdo General, forma parte del engranaje del sistema de comercio internacional—es evitar que los reglamentos técnicos y las normas adoptadas se conviertan en barreras al intercambio entre los países.³⁸

Con todo, el propio GATT permite a una parte contratante adoptar una medida interna para fomentar objetivos de interés público aunque viole los principios de no discriminación, siempre que se pueda amparar en las excepciones generales del artículo XX, incisos b) y g). Tal posibilidad está sujeta al cumplimiento de ciertos requisitos.³⁹ En primer término, la medida debe caer en el ámbito de la excepción, lo cual plantea el problema de que el artículo XX no incluye el “medio ambiente” como una excepción en sí misma, sino que éste logra su protección mediante las referencias de protección de la salud, la vida de las personas y los animales, la preservación de los vegetales o la conservación de los recursos naturales agotables.⁴⁰ En segundo término, en el caso del inciso b), que señala que la medida comercial adoptada sea “necesaria”, se debe pensar en la posibilidad de acudir a la aplicación de otras medidas compatibles con el Acuerdo General para conseguir los mismos objetivos. Si ello no fuera posible, se debe considerar si la medida en cuestión es, entre las que permiten conseguir el objetivo, la que menos perturba el comercio.⁴¹ El inciso g), por su parte, exige que la medida que se adopte se refiera “a la conservación de los recursos naturales” y que se aplique junto con restricciones a la producción o consumo na-

34. Para efectos ilustrativos puede consultarse el informe del GATT que indica que la expansión del comercio, fuente de riqueza y propiciador de la difusión de la tecnología, brinda a los países más medios para proteger y mejorar el medio ambiente, sosteniendo, fundamentalmente, que las consecuencias de la relación entre el libre comercio y el medio ambiente depende más de una adecuada política ambiental que del sistema económico que se adopte. Secretaría del GATT, *op. cit.*, pp. 3-4. En Marian Radetzki, *op. cit.*, pp. 123-127, y en Nancy Birdsall y David Wheeler, “Trade Policy and Industrial Pollution in Latin America: Where are the Pollution Havens?”, en Patrick Low (ed.), *op. cit.*, pp. 159-167, se arguye que el mayor crecimiento económico que pueda generarse por el libre comercio no necesariamente ocasiona problemas ambientales, sino más bien contribuye a lo contrario. Por otra parte, el mismo informe del GATT argumenta que, específicamente en el caso de la agricultura, la liberación comercial favorece la calidad del medio ambiente, sobre todo al permitir que los alimentos mundiales se produzcan con un menor empleo de insumos químicos. Secretaría del GATT, *op. cit.*, pp. 36-40.

35. Esta agrupación se basa, hasta cierto punto, en Secretaría del GATT, *op. cit.*, y Piritta Sorsa, “GATT and Environment: Basic Issues and Some Developing Countries Concerns”, en Patrick Low (ed.), *op. cit.*, pp. 325-340.

36. Secretaría del GATT, *op. cit.*, p. 19.

37. Artículo I y III del GATT, y Piritta Sorsa, *op. cit.*, p. 237.

38. Artículo 2.1 del Código de Obstáculos Técnicos al Comercio. El Código crea una presunción de que es deseable armonizar los diferentes estándares nacionales en los distintos campos. Patrick Low y Raed Safadi, *op. cit.*, p. 41. La mayoría de los economistas, sin embargo, no apoyan esa concepción. Véase, en este sentido, el listado de Nemat Shafik de las razones por las cuales los ecologistas gustan de la armonización, mientras que los economistas se oponen a ella, en sus comentarios al artículo de David Robertson, “Trade and the Environment: Harmonization and Technical Standards”, en Patrick Low (ed.), *op. cit.*, pp. 323-324.

39. Véase el artículo XX b) y g) del GATT.

40. Esto plantea problemas cuando los miembros del panel se enfrentan a la dificultad de decidir si ciertas especies están en vías de extinción o si ciertos problemas ambientales dañan la salud o la vida de los animales o las personas. Piritta Sorsa, *op. cit.*, p. 330.

41. Secretaría del GATT, *op. cit.*, p. 10.

cionales. La medida no debe constituir un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países o una restricción encubierta al comercio.

Hasta ahora se ha aludido a la aplicación de medidas específicas a los productos. Es distinto el caso de las relacionadas con los procesos o los métodos de producción. En este caso no se trata, como dicen los economistas, de atacar "externalidades" del consumo, sino más bien de la producción; la fuente del daño es la producción nacional y no el bien importado y por tanto el costo de la política sólo debe recaer en la primera.⁴² El GATT, pues, permite a una parte aplicar cualquier reglamentación que considere conveniente a los procesos productivos nacionales,⁴³ pero no parece permitir extender esa reglamentación a los procesos o métodos utilizados para producir bienes importados. En particular, en las restricciones impuestas por Estados Unidos al atún mexicano, el informe del Grupo Especial concluyó que no era posible restringir el comercio de un país sobre la base de la existencia de diferencias en las regulaciones de los procesos de producción.⁴⁴ En este campo se entra en una faceta diferente de los problemas ambientales nacionales que entraña, de un modo u otro, la imposición de valores nacionales más allá de las fronteras.⁴⁵

"Internacionalización" de problemas ambientales nacionales

A pesar de que los problemas ambientales nacionales no suponen un desbordamiento físico a través de las fronteras, éstos tienden a adquirir una dimensión internacional. Ello ocurre, de un lado, por los intentos de algunos países de extender su jurisdicción sobre las prioridades ambientales de otras naciones y, del otro, por los efectos que las decisiones de política interna ambiental pueden tener en la competitividad de las empresas.⁴⁶

En el primer caso, aun cuando los recursos ambientales están claramente dentro de los límites de un país, razones materiales y más frecuentemente emocionales o espirituales⁴⁷ motivan a otros a sentirse afectados por el futuro de tales recursos y por ende a tratar de regular los procesos de producción de otros países. Para ello se emplean cada vez más a menudo los instrumentos comerciales. El caso de las restricciones estadounidenses al atún mexicano es el ejemplo más ilustrativo. Pero también existen otros, como la amenaza de Estados Unidos de prohibir importaciones de productos animales procedentes de Japón si éste continuaba importando conchas de tortugas carey⁴⁸ o la posibilidad

de que la Comunidad Europea restrinja las importaciones de pieles si los animales se cazan mediante cierto tipo de trampas.⁴⁹ Un caso realmente patético es el de las regulaciones suecas y suizas que prohíben que los pollos sean criados en jaulas, por lo que restringen las importaciones de las aves que hayan crecido en cautiverio.⁵⁰ Estas medidas, a juzgar por la decisión del Grupo Especial en el caso del atún mexicano, parecen incompatibles con el Acuerdo General, pues ni el artículo XX ni ningún otro, autorizan a una parte a imponer extraterritorialmente sus leyes sobre protección de los animales o de los recursos naturales.⁵¹

La definición de este aspecto debe formar parte, a mi juicio, de una discusión en un marco mucho más amplio: ¿es posible o correcto utilizar en forma unilateral el comercio (o, más bien, restringirlo) como instrumento para establecer determinado tipo de políticas ajenas al mero comercio? Por ejemplo, si la legislación de un país impide que los menores trabajen de noche, ¿puede esa nación prohibir las importaciones de bienes producidos por menores que laboren en esa jornada en otros países? ¿Puede invocar el respeto de los derechos humanos o el apego a ciertos principios ideológicos para permitir o impedir unilateralmente la importación de bienes?

El asunto adquiere una dimensión distinta si se piensa que, en último término, el dilema consiste en definir si un país puede afectar el comercio para imponer valores que no corresponden a los de la nación exportadora. Es cierto que hay valores, por ejemplo el respeto de los derechos humanos, compartidos por prácticamente todos los pueblos (aunque incluso en estos casos es difícil trazar el límite), pero en definitiva existen muchos otros en que los criterios son muy diversos y que, con mucho más razón, es muy cuestionable que esos juicios se puedan utilizar para restringir el comercio. La normatividad del GATT pretende, precisamente, evitar tales riesgos, luchando contra lo que se ha dado en llamar, en este caso concreto, el "imperialismo ecológico".⁵²

Otro problema ambiental nacional que adquiere dimensiones internacionales es el relacionado con los efectos de las políticas

49. Piritta Sorsa, *op. cit.*, p. 332.

50. *Ibid.*, p. 333.

51. Informe del Grupo Especial, "Estados Unidos. Restricciones a la importación de atún", *op. cit.*, pp. 51-56.

52. "GATT and Greenery. Environmental Imperialism", *The Economist*, 15 de febrero de 1992. En apoyo de la tesis de que no se debe permitir el uso de instrumentos comerciales para restringir unilateralmente el comercio, se citan también argumentos de carácter de equidad (por ejemplo, si Europa destruyó sus árboles en el pasado, ¿puede ahora, mediante la amenaza de sanciones comerciales, indicar a los países en desarrollo cómo manejar sus bosques?), así como la noción de que si se considera que muchos problemas ambientales están relacionados con serios problemas de pobreza, la imposición de restricciones comerciales no soluciona el problema ambiental sino que más bien puede contribuir a la degradación del ambiente. Piritta Sorsa, *op. cit.*, p. 332.

42. Piritta Sorsa, *op. cit.*, p. 327.

43. Secretaría del GATT, *op. cit.*, p. 10.

44. Informe del Grupo Especial, "Estados Unidos. Restricciones a la importación de atún", *op. cit.*, pp. 46-56.

45. Piritta Sorsa, *op. cit.*, p. 332.

46. Secretaría del GATT, *op. cit.*, pp. 19-30.

47. "Whose World Is It, Anyway?", *op. cit.*

48. Secretaría del GATT, *op. cit.*

ambientales en los costos de producción. Se arguye que las políticas nacionales destinadas a contrarrestar problemas ambientales generan un costo adicional a las industrias internas, cuyo "campo de juego" se desequilibra como resultado de las medidas en la materia.⁵³ A este respecto se acuñó otro término muy emotivo: el "dumping ecológico" o "ecodumping".⁵⁴ Para encararlo, los países con normas ambientales menos rigurosas se deben ajustar a aquéllos con regulaciones más estrictas u otorgar a los productores nacionales un subsidio para que cumplan con esa normatividad.⁵⁵ En Estados Unidos, el senador Baucus ha propuesto un Código Ambiental en el GATT que permita imponer derechos compensatorios a los productos o procesos de producción que no cumplan con los estándares ambientales del país importador.⁵⁶

Tales razonamientos, a más de entrañar una enorme complejidad práctica, parecen partir de la concepción de que una normativa ambiental más rígida afecta de manera negativa la competitividad de determinada industria. La mayoría de los autores, entre ellos Porter, argumentan precisamente lo contrario: un país no pierde, sino que más bien puede ganar competitividad si aplica regulaciones ambientales estrictas.⁵⁷ Por otro lado, las razones señaladas consideran de manera implícita que los costos de las políticas ambientales deben ser los mismos en todos los países, sin tomar en cuenta que éstos tienen diversas capacidades de absorción y que sus niveles de tolerancia de la contaminación y los costos para combatirla son diferentes.⁵⁸ También se omite la teoría de la especialización mediante las ventajas comparativas, lo que ocasiona que deba contrarrestarse cualquier diferencia interna entre los países como, por ejemplo, los diversos costos de seguridad social o las distintas estructuras tributarias.⁵⁹

El riesgo de aceptar este argumento es similar al de la internacionalización de problemas ambientales nacionales. ¿Se debe permitir utilizar en forma unilateral los instrumentos comerciales para combatir políticas de un país diversas de las propias? ¿Cuál es el límite?

El punto requiere mayor discusión en el marco del GATT. De partida se puede afirmar que al igual que la aplicación de medidas para afectar políticas ambientales nacionales de otros países implica necesariamente una acción discriminatoria, ésta es contraria a los principios de trato nacional y nación más favorecida.⁶⁰

El GATT y los problemas ambientales internacionales

Hay problemas ambientales que traspasan las fronteras y se convierten en problemas regionales, como el de la lluvia ácida, o en problemas mundiales, como el calentamiento de la tierra o el adelgazamiento de la capa de ozono.⁶¹ En estos casos, el papel de los instrumentos comerciales y la política comercial en general es objeto de debate; para comprenderlo es preciso determinar, en primer término, si existe un acuerdo multilateral para dar respuesta al problema ambiental internacional.

Problemas ambientales internacionales no previstos en un acuerdo multilateral

Sin duda existen problemas ambientales que afectan a todo (o casi todo) el planeta que no han sido objeto de un acuerdo internacional. En este caso, surge de nuevo la pregunta de si debe permitirse el uso de instrumentos comerciales para forzar la adopción de políticas ambientales nacionales que contribuyan a solucionar el problema internacional.

Quizás uno de los mejores ejemplos sobre el particular es el debate sobre la relación entre la deforestación y el aumento de la proporción de anhídrido carbónico en la atmósfera.⁶² Mucho se discute sobre si la mejor manera de atacar ese problema es reducir el consumo de combustibles fósiles o detener la deforestación. Algunos países consideran adecuado restringir las importaciones de madera procedentes de naciones que explotan comercialmente sus bosques. Sin embargo, la mayoría de los autores coinciden en que con dichas restricciones (a la importación o exportación) no se han logrado los objetivos que se buscan.⁶³ El GATT, por su parte, ha propuesto que a la luz de que los países que poseen grandes bosques tropicales están exportando servicios de absorción de carbono al resto del mundo, se les debería compensar por reducir la explotación al mínimo y no amenazarlos con sanciones comerciales a sus exportaciones.⁶⁴

No está del todo clara la posibilidad de aplicar de modo unilateral medidas comerciales para combatir problemas ambientales internacionales. Es evidente que el espíritu del Acuerdo General se inclina contra el unilateralismo. Sin embargo, el artículo XX es un tanto oscuro en este sentido y tal vez algunas acciones pudieran enmarcarse en sus supuestos.

La realidad es que el problema requiere mayor discusión en el seno del GATT y se debe clarificar con el pronunciamiento con-

53. Secretaría del GATT, *op. cit.*, pp. 20-21.

54. *Ibid.*, y Piritta Sorsa, *op. cit.*, pp. 333-334.

55. Secretaría del GATT, *op. cit.*, pp. 20-21.

56. "Environment Rules Set Stage for GATT Conflicts", *op. cit.*

57. "The Freedom To Be Dirtier Than the Rest", en "The Environment", suplemento de *The Economist*, *op. cit.*, p. 8.

58. Patrick Low y Raed Safadi, *op. cit.*, p. 39.

59. Piritta Sorsa, *op. cit.*, p. 327.

60. Secretaría del GATT, *op. cit.*, p. 30.

61. "Whose World Is It, Anyway", *op. cit.*, pp. 5-6.

62. Secretaría del GATT, *op. cit.*, pp. 31-32.

63. Carlos Alberto Primo Braga, "Tropical Forests and Trade Policy: The Cases of Indonesia and Brazil", en Patrick Low (ed.), *op. cit.*, pp. 173-193.

64. Secretaría del GATT, *op. cit.*, pp. 31-32.

tra el uso unilateral de instrumentos comerciales; de no ser así, se corren riesgos similares a los expresados anteriormente, como la imposición de valores de una sociedad en otra. Sorsa apoya esa posición al señalar que *i*) la existencia y magnitud de muchos problemas ambientales internacionales son difíciles de medir y están sujetos a juicios de valor subjetivos o a evidencia científica no comprobada; *ii*) la fuente de la contaminación y la relación causal subyacente puede ser difícil de definir; *iii*) es muy probable que las sanciones unilaterales sean ineficaces para reparar o impedir el daño ambiental; *iv*) es fácil prever que la formulación de reglas en ese sentido se encuentre con serias dificultades conceptuales, y *v*) la eficacia de las sanciones comerciales se relacionaría con el tamaño del país que las impone, revirtiendo de nuevo al problema del llamado "imperialismo ecológico".⁶⁵

Como lo señala el propio GATT: "Si se desea influir en las políticas y prácticas ambientales de otros países, el sistema más consecuente para mantener las relaciones internacionales ordenadas es recurrir a la cooperación intergubernamental con miras a la suscripción de un acuerdo multilateral."⁶⁶

Acuerdos internacionales para regular problemas ambientales globales

Algunos acuerdos multilaterales orientados a tratar problemas ambientales internacionales utilizan los instrumentos comerciales para persuadir a los países no miembros de que se adhieran o bien lograr el cumplimiento de los objetivos del acuerdo.

En concreto, de conformidad con el informe del GATT, de los 127 acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente, 17 (en especial sobre la protección de la flora y la fauna) incluyen disposiciones relacionadas con el comercio.⁶⁷ Éstas pueden adoptar tres formas básicas de control: expedición de certificados de exportación o permisos de importación; prohibición del transporte, venta, oferta para la venta, suministro, entrega, posesión, caza, muerte, captura u otros semejantes en el plano nacional, y control de la producción y el consumo internos.⁶⁸ El método preferido por el GATT es la prohibición de todas las ventas de los animales o vegetales amenazados de extinción, independientemente de que sean nacionales o importados.⁶⁹

Es importante, sin embargo, marcar una diferencia entre los instrumentos comerciales que se usan para presionar a los países a formar parte del acuerdo y los que se utilizan para lograr los fi-

nes del acuerdo. En el primer caso parece que de nuevo se trata de una fuente de discriminación contraria al Acuerdo General, de forma similar a como resulta contraria la imposición de métodos y procesos de producción en otros países.⁷⁰ En este sentido, la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono y el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, establecen la posibilidad de aplicar medidas más restrictivas contra los países que no forman parte del acuerdo.⁷¹ El GATT no se ha pronunciado al respecto ni existe una opinión uniforme en ese sentido, aunque es muy probable que la discriminación de fondo sea contraria al Acuerdo General.

Distinto es el caso en que los controles son básicos para garantizar el cumplimiento del acuerdo por parte de los países que lo han suscrito o cuando son parte esencial de la eficacia del tratado, como por ejemplo las restricciones al comercio de productos peligrosos impuestos por el Convenio de Basilea.⁷² Algunos autores aceptan en este caso la posibilidad de emplear instrumentos comerciales,⁷³ aun cuando otros alegan que incluso en esos supuestos se quebrantarían las reglas del GATT.⁷⁴ En todo caso, parece necesario que el instrumento de control, normalmente una licencia o un permiso, se expida de manera transparente, en un plazo prudente y sin demoras indebidas.⁷⁵

Los bloques regionales y el medio ambiente: el caso del TLC

El debate sobre la relación entre comercio y medio ambiente ha cobrado gran relevancia no sólo en el marco del GATT, sino también en el de los bloques comerciales regionales que se están negociando. Esto fue muy evidente en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC, o NAFTA, por sus siglas en inglés).

El tema salió a la luz pública durante el proceso de negociación en el Congreso estadounidense de la llamada "facultad para negociar por vía rápida" (*fast-track authority*) en los primeros meses de 1991.⁷⁶ En esa ocasión, diversos grupos ambientalistas en extraña coalición con agrupaciones como el sector sindical

65. Piritta Sorsa, *op. cit.*, p. 337.

66. Secretaría del GATT, *op. cit.*, p. 12.

67. *Ibid.*, p. 13.

68. Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional, *Disposiciones Comerciales Contenidas en los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente*, TRE/W/1, 29 de abril de 1992.

69. Secretaría del GATT, *op. cit.*, p. 13.

70. Patrick Low y Raed Safadi, *op. cit.*, p. 42.

71. Secretaría del GATT, *op. cit.*, p. 14.

72. Patrick Low y Raed Safadi, *op. cit.*, p. 42.

73. *Ibid.*

74. "GATTery vs. Greenery", *s.p.i.*, pp. 10-17.

75. Secretaría del GATT, *op. cit.*, p. 33.

76. De conformidad con la "fast-track authority", el Congreso de Estados Unidos autoriza al Poder Ejecutivo a celebrar acuerdos comerciales y se compromete a que el proceso de revisión se hará en un plazo determinado así como a no introducirle modificaciones, limitándose a aprobar o desaprobar el tratado negociado.

organizado, los defensores del niño agredido, los opositores de las sustancias tóxicas, el Comité Nacional Demócrata y la Iglesia Metodista,⁷⁷ se pronunciaron contra el proceso de negociación comercial con México. Con el paso del tiempo, los distintos intereses ambientales se dividieron: por ejemplo, la National Wildlife Federation se manifestó a favor de la negociación de un acuerdo como la mejor forma para discutir los temas ambientales; la National Resources Defense Council mantuvo silencio, y el Sierra Club y Friends of the Earth se pronunciaron abiertamente en contra.⁷⁸

En respuesta a la presión ejercida, el Poder Ejecutivo estadounidense presentó al Congreso un plan de acción para tratar los problemas del medio ambiente relacionados con el comercio con México.⁷⁹ El plan incluía, entre otros, una revisión de los temas ambientales con particular referencia a la frontera; el nombramiento de un responsable del medio ambiente en la Oficina del Representante Comercial; el tratamiento de los temas ambientales en negociaciones paralelas, y la designación de representantes ambientales en una serie de comisiones de gobierno.⁸⁰

El 12 de agosto de 1992, el presidente de Estados Unidos anunció la conclusión de las negociaciones del TLC.⁸¹ El Departamento de Estado informó que los tres países habían acordado un convenio consistente con la protección del medio ambiente y con el impulso del desarrollo sostenible.⁸²

Para materializar ese compromiso incluyeron lo siguiente: a) las obligaciones adquiridas por los países del TLC en ciertos acuerdos ambientales –el CITES, el Protocolo de Montreal y el Convenio de Basilea– prevalecerán sobre las disposiciones del Tratado, aun cuando los tres países procurarán minimizar las inconsistencias con éste último; b) cada país tiene el derecho de elegir el nivel de protección de la vida humana, animal o vegetal, o de la salud o la protección ambiental que considere apropiado; c) cada país puede mantener o adoptar estándares nacionales más rígidos que los internacionales para proteger los niveles de protección escogidos; d) los tres países trabajarán de manera conjunta para elevar la protección de la vida humana, animal y vegetal, la salud y el medio ambiente; e) ninguno de los países disminuirá sus estándares ambientales para atraer inversión; f) las partes podrán resolver conflictos ambientales en el marco del

procedimiento de solución de controversias del TLC; g) cuando se trate de determinar cuestiones de hecho relacionadas con el medio ambiente, se utilizarán los servicios de expertos científicos, y h) en un procedimiento de solución de controversias la carga de la prueba recaerá sobre el país que alegue que una medida ambiental o sanitaria de otra nación no es consistente con el TLC.⁸³ Cabe destacar que el TLC es el primer acuerdo comercial regional que trata los temas ambientales como aspectos propios y con ese detalle.

A manera de conclusión

Es indudable que la relación entre comercio y medio ambiente adquirirá cada día mayor relevancia en el ámbito internacional, en particular en el GATT. Los debates que rodearon el proceso de negociación del TLC y los diversos aspectos relacionados con el medio ambiente confirman una tendencia irreversible. La sostenibilidad como un elemento crucial del desarrollo justifica la creciente importancia del tema.

Las primeras manifestaciones de este fenómeno se observan en el empleo creciente de instrumentos y políticas comerciales para adelantar objetivos relacionados con el medio ambiente.

La mayoría de las veces ello no es, sin embargo, lo más conveniente para todos los países y mucho menos para los más débiles. Además, si se analizan las distintas posibilidades de relación entre los problemas ambientales y el sistema de comercio internacional, se concluye que la actual normatividad del GATT parece pronunciarse en favor del empleo de medidas comerciales sólo en escasas excepciones, como podría ser (aunque incluso en este caso existe cierta divergencia) garantizar el cumplimiento de un acuerdo internacional ambiental por parte de todos los países miembros.

Es incuestionable que el GATT debe analizar este tema con más detalle y poner en claro su posición. Mientras ello no ocurra seguirán presentándose numerosas dudas que deterioran no sólo el medio ambiente, sino también los flujos comerciales.

Esta revisión debe partir de una serie de premisas, entre las que se encuentran el respeto de las escalas de valores de los diferentes países, así como sus distintas ventajas comparativas; la posibilidad de las naciones de elegir la mejor manera de materializar las opciones de cada sociedad, y la inconveniencia –no sólo desde el punto de vista del fomento de las relaciones internacionales ordenadas, sino también de la eficiencia económica y la protección del medio ambiente– de utilizar instrumentos y políticas comerciales como armas para imponer en otros países conceptos ambientales nacionales.❶

77. Rudiger Dornbusch, "If Mexico Prospers, So Will We", *The Wall Street Journal*, 11 de abril de 1991.

78. Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey J. Schott, *North American Free Trade. Issues and Recommendations*, Institute for International Economics, Washington, marzo de 1992, p. 131.

79. La Casa Blanca, *Response of the Administration to Issues Raised in Connection with the Negotiation of a North American Free Trade Agreement*, mimeo., 1 de mayo de 1991.

80. Gary Clyde Hufbauer y Jeffrey Schott, *op. cit.*, p. 133.

81. Boletín del Departamento de Estado de Estados Unidos, mimeo., 18 de agosto de 1992.

82. *Ibid.*

83. *Ibid.*