

# Sección internacional

## ASUNTOS GENERALES

### Comercio y ambiente: una relación peligrosa

"¡Sabotaje contra la salud, la seguridad de los alimentos y las leyes ambientales de Estados Unidos!", fue el título del desplegado de una página completa que el 20 de abril de este año apareció en *The New York Times*. En el texto —firmado por más de una docena de organizaciones ecologistas y de consumidores— se acusa al GATT de ser un poder supranacional que impone reglas comerciales contrarias a "miles" de leyes en países de todo el mundo, surgidas de un proceso democrático. Estas leyes —se dice— aseguran la limpieza del agua y los alimentos, la preservación de las especies animales, los basques y los recursos naturales; restringen el uso de plaguicidas altamente venenosos, y brindan protección a los pequeños agricultores contra las grandes corporaciones agroalimentarias. En el comunicado se hace además un llamado al público estadounidense para que se oponga al acuerdo que llevaría al término de la Ronda de Uruguay.

Es irónico, pero con esa actitud los grupos ecologistas hacen quizá más daño que bien a lo que desean proteger: el ambiente. En su afán por llamar la atención y crear conciencia en la sociedad, esos grupos se caracterizan —muy a menudo con razón— por sus predicciones apocalípticas sobre el futuro del planeta. Sin embargo, también algunas veces carecen de la información correcta.

Al contrario de lo que señala el desplegado en el periódico neoyorquino, el GATT carece de órganos propios para hacer cumplir sus

dictámenes en torno a una controversia comercial. La única arma que posee son las sanciones comerciales que los países miembros deben convenir por unanimidad. El GATT no es un organismo con poderes supranacionales; es un acuerdo. Además, sus principios son el resultado de la cooperación internacional y de miles de horas de negociación entre sus miembros.<sup>1</sup> Prueba de ello es el retraso de la Ronda de Uruguay —que se inició en 1986 y debió terminar en diciembre de 1990— a causa de la inconformidad de las partes contratantes en ciertas áreas.<sup>2</sup>

Muchos consideran que el GATT no es el foro más apropiado para obtener respuestas negociadas a los problemas ambientales. Sin embargo, los principios que lo rigen permiten evitar que sin causa justificada la protección del ambiente se use como pretexto para imponer restricciones unilaterales al comercio (ecoproteccionismo), de mayores consecuencias para los países más débiles.

Existe una fuerte controversia sobre el efecto del comercio internacional en el ambiente. En ésta, como en todas las áreas de la teoría económica, es muy riesgoso hacer generalizaciones. Cada caso se debe analizar por separado. Lo cierto es que el ambiente se ha convertido en una dimensión que debe considerarse en la teoría del desarrollo, en general, y en la del comercio internacional, en particular.

Como quedó claro en la reciente Conferencia de Río (véanse los "Atisbos internacionales" de este número), el problema del desarrollo dejó de ser un dolor de cabeza exclusivo de los países menos avanzados. Las fronteras, las murallas y los alambres de púas

no son capaces de proteger a las naciones industrializadas del deterioro ambiental. Lo que hacen los países en desarrollo rebasa los límites nacionales. Todos navegamos en el mismo barco. Tanto los países ricos como los pobres necesitan replantear sus modelos de desarrollo para que sean acordes con la preservación de los recursos naturales.

Más allá de resaltar los aspectos apocalípticos de la destrucción del ambiente —que por lo demás aparecen a diario en todo tipo de publicaciones<sup>3</sup>—, la presente nota pretende revisar el debate sobre la relación entre ambiente y comercio internacional.

### Lo que la teoría dice

En general, el efecto del comercio internacional en el ambiente fue por mucho tiempo un área oscura en la teoría económica. Apenas en años recientes se dio mayor atención al problema; quizá un factor catalizador fueron los preparativos para la Conferencia de Río.

Ni el modelo ricardiano, ni el de la abundancia relativa de factores, ni la nueva teoría del comercio internacional con base en el papel de las economías de escala, toman en cuenta en forma explícita la dimensión ambiental.

David Ricardo afirmó, a principios del siglo XVIII, que la principal causa del comercio mundial radica en las diferentes tecnologías de los países participantes. El modelo de Ricardo, que supone la existencia de un solo factor de producción (el trabajo), señala que si un país se especializa en los bienes en los que tiene ventaja comparativa (costos relativos menores), el comercio puede ser la vía más eficiente para obtener los que su economía no genera. Es decir, puede constituir una forma de producción indirecta, en la que el costo de los bienes —en horas de trabajo— es menor que el de la directa. El resultado

1. No por nada se ganó el sobrenombre de Acuerdo General sobre Bla Bla Bla (*General Agreement on Talk and Talk*).

2. Para una visión general de los principales puntos de desacuerdo véase "La Ronda de Uruguay: un hueso duro de roer", *Comercio Exterior*, vol. 42, núm. 3, México, marzo de 1992, pp. 265-271.

3. Véase, por ejemplo, Julia Carabias y Enrique Provencio, "La cumbre de Brasil", *Nexos*, México, mayo de 1992, pp. 49-54.

global es una suma positiva: todos los que comercian ganan. Los factores se utilizan donde son más eficientes, y se maximizan el producto, las posibilidades de consumo y el bienestar de los países que comercian.<sup>4</sup>

A pesar de su extrema simplicidad, el modelo de Ricardo dominó el pensamiento económico sobre comercio internacional por más de un siglo y su influencia es aún importante para justificar el libre intercambio. De hecho, la posición del Banco Mundial y el GATT en torno al efecto del comercio en el ambiente se basa en gran medida en ese modelo.

El comercio aumenta la producción, la riqueza y la transferencia de tecnología —afirman el Banco Mundial y el GATT— y, por tanto, la cantidad de recursos con que cuenta una sociedad para proteger el ambiente. Así, según este argumento, quienes se oponen al libre comercio lo hacen también a la creación de condiciones que asegurarían la preservación de los ecosistemas del planeta.

El modelo de Heckscher-Ohlin-Samuelson (HOS), o de la abundancia relativa de factores,<sup>5</sup> formulado básicamente en la primera mitad de este siglo, señala que la raíz de las ventajas comparativas y los patrones comerciales no son sólo las diferencias tecnológicas entre países (la productividad del trabajo, de acuerdo con el modelo ricardiano), sino también su abundancia relativa de recursos. La conclusión más importante del modelo señala que cada país exporta bienes intensivos en el factor que posee en abundancia.

A diferencia del modelo ricardiano, que subraya que la participación en el comercio beneficia a todo el país, el de HOS concluye que los propietarios del factor en abundancia ganan y los de los que son escasos pierden. Es decir, el comercio tiene un efecto

desigual en el ingreso de los grupos económicos de un país.<sup>6</sup>

La evidencia empírica, sin embargo, es contraria a esta aseveración. Hace ya casi 40 años, Wassily Leontief demostró que ésta era incompatible con la estructura de los flujos comerciales de Estados Unidos (país considerado con abundancia relativa de capital), cuyas exportaciones eran menos intensivas en capital que sus importaciones. A esta conclusión se le conoce hoy en día como la "paradoja de Leontief".

Al igual que el de Ricardo, el modelo HOS carece de una estructura explícita para determinar el efecto ambiental. Existen externalidades ambientales negativas del comercio que el modelo no considera. Si Brasil, Canadá e Indonesia poseen grandes áreas cubiertas de bosques, es natural —según el modelo— que posean ventajas comparativas en la producción y exportación de productos forestales. Sin embargo, los beneficios de esta actividad no consideran los costos ambientales de la deforestación —tanto para el país cuanto para la humanidad—, sobre todo el sobrecalentamiento del planeta y el daño a la biodiversidad.

El problema también puede ponderarse al revés. Los países con abundancia relativa de bosques —con un elevado coeficiente de superficie de éstos para el consumo—, en realidad exportan al mundo servicios de absorción de bióxido de carbono que éste no paga. Ello genera una tala mayor de la que habría si los países ricos en bosques recibirían un pago por esos servicios.

Éste es un ejemplo clásico de una externalidad positiva, donde los beneficios que obtiene la sociedad (en el caso de los bosques, la humanidad) no se traducen en beneficios privados (en este caso, para los países poseedores de bosques).

Desde cualquier punto de vista, el problema de la sobreexplotación de los bosques radi-

ca en las externalidades, ejemplo de una falla de mercado, en la que el sistema de precios es incapaz de incorporar los verdaderos costos y beneficios de la explotación forestal.

A pesar de las críticas contra el modelo de HOS, se acepta que, además de ser útil para analizar los efectos del comercio en la distribución del ingreso, lo es también en parte para explicar el comercio interindustrial.

Según los avances en la teoría del comercio internacional de fines de los setenta y en los ochenta el papel de las economías de escala es de igual importancia que el de las ventajas comparativas en la generación de comercio, en particular del intraindustrial.

Como los rendimientos crecientes son por lo general incompatibles con la competencia perfecta, estos modelos se caracterizan por negarla. Así, la nueva teoría puede ser útil para analizar los mercados internacionales de algunos productos naturales, de estructura oligopólica, y arrojar alguna luz sobre las opciones para detener su explotación irracional.

La nueva teoría está lejos de considerar que las ventajas comparativas y el comercio surgen sólo de las diferencias entre países, ya sea en tecnologías o en la dotación relativa de factores. En cambio, destaca el papel de elementos históricos, casualidades, objetivos sociales y de la política industrial.

Esto tiene implicaciones significativas en materia de política comercial, pues, a diferencia de la teoría de las ventajas comparativas partidaria del libre comercio a ultranza, se postula que las medidas gubernamentales pueden desempeñar un papel estratégico en favor de las empresas nacionales ante sus competidores extranjeros.

En esta perspectiva, las menores exigencias a algunas industrias en cuanto a la protección del ambiente se puede considerar una política deliberada de ciertos gobiernos para aumentar la competitividad internacional de las empresas autóctonas. Por ello, no es raro que los productores de otros países la consideren una práctica desleal y demanden medidas proteccionistas.

En las principales teorías de comercio mundial existen pocas referencias al efecto de

4. Para las referencias sobre los diferentes modelos teóricos sobre comercio internacional que se mencionan en esta sección véase P. Krugman y M. Obstfeld, *International Economics*, Scott, Foresman and Co., Boston, 1988.

5. Debido a que el modelo de HOS subraya la interacción de las proporciones en que los factores se encuentran disponibles en diferentes países y las proporciones en que se usan en la producción de bienes, también se le conoce como la teoría de las proporciones de factores o de la abundancia relativa de factores.

6. Cabe señalar que en el modelo HOS se supone que los factores de la producción son dinámicos. El modelo Ricardo-Viner supone que existen ciertos factores que son específicos; es decir, que son inmóviles y sólo pueden usarse en un sector en particular. En este modelo el efecto del comercio en la distribución del ingreso difiere del que predice el modelo HOS.

éste en el ambiente. Se concentran en aspectos como los efectos del intercambio en el producto, el ingreso y la competencia. Durante mucho tiempo la teoría dio poca importancia a los costos ambientales generados por el crecimiento y el comercio. Más aún, los indicadores macroeconómicos tradicionales de las cuentas nacionales sobre el producto y el comercio —como el PIB y la balanza de pagos— ni siquiera los consideran.

Se ha mostrado el lado positivo de la teoría sobre la relación entre comercio y ambiente. Respecto al aspecto normativo, en general existen dos posiciones para detener la destrucción de los ecosistemas: una favorece la aplicación de restricciones comerciales o la intervención en algunos mercados de materias primas; la otra apoya el comercio libre y los mecanismos de mercado.

### La solución no es el libre mercado

Debido a la importancia que en la teoría del comercio internacional se otorga al mecanismo de precios para la asignación eficiente de los recursos y bienes, recientemente se ha propuesto integrarle las externalidades ambientales derivadas del comercio internacional. Aunque es difícil la valoración de éstas y de los activos naturales, muchos apoyan la propuesta.

En un estudio reciente, Henk L.M. Kox afirma que la producción y la exportación de materias primas se vinculan estrechamente al deterioro ambiental en el Tercer Mundo, donde escasean los fondos para invertir en la conservación y la restauración de los recursos naturales.<sup>7</sup> Además apunta que, por la feroz competencia en los mercados de esos productos, las naciones en desarrollo no tienen muchas posibilidades de obtener fondos mediante precios más elevados. En el análisis se concluye que, en condiciones de libre comercio, el mercado es incapaz de integrar al sistema de precios las externalidades ambientales derivadas de producir y exportar productos primarios. Es decir, en el efecto del comercio de materias primas en el ambiente no existe la mano invisible de Adam Smith ni ésta es verde.

7. Véase Henk L.M. Kox, "Integration of Environmental Externalities in International Commodity Agreements", *World Development*, vol. 19, núm. 8, agosto de 1991.

Con objeto de internalizar las externalidades, el autor propone crear acuerdos internacionales que regulen los mercados de esos productos, a fin de asegurarles un sobreprecio (en forma de un impuesto a la exportación o importación). Los fondos recaudados se canalizarían a proteger y restaurar los recursos naturales.

En otro estudio sobre bosques tropicales, N. Guppy propone constituir la organización de países exportadores de madera tropical. El objetivo es que, como sucede con cualquier oligopolio, la producción (tasa de deforestación) disminuya por debajo de la que hay en un mercado muy competido, como es el de la madera en la actualidad.<sup>8</sup>

### La solución es el libre mercado

La posición del Banco Mundial y del GATT es que el libre comercio es, a largo plazo, la mejor estrategia para proteger el ambiente. Rechazan, en general, la idea de que las medidas comerciales sean las más adecuadas para alcanzar este objetivo.<sup>9</sup>

Según el GATT, el libre comercio no sólo permite la transferencia de tecnologías eficientes en el uso de energía y que dañan poco los ecosistemas, sino también el acceso a materias primas recicladas, con lo cual se economiza en el uso de los recursos naturales. Sin embargo, el Acuerdo reconoce que el libre comercio también puede tener efectos desfavorables en el ambiente. Además considera que, cuando un país carece de una política ambiental adecuada, tales efectos pueden ser mayores que los positivos y propiciar una caída del bienestar.

El Banco Mundial no comparte la noción de los ecologistas de que los activos naturales —como los bosques y las especies en peligro de extinción— tienen un valor infinito. El organismo señala que cada sociedad debe dar a la conservación del ambiente el valor

8. Véase N. Guppy, "Tropical Deforestation: A Global View", *Foreign Affairs*, LXII, 1984, pp. 928-965.

9. Véase GATT, *International Trade 1990-1991*, Ginebra, 1992; David Dodwell, "Environment Better Served by Free Trade Carrot than Protectionist Stick" y "Trade Bans Unlikely to Succeed", *Financial Times*, 13 de mayo y 2 de junio de 1992.

que considere justo ante sus necesidades de desarrollo y de empleo, alimentos, educación y vivienda.

Tanto el GATT como el Banco Mundial se oponen a las restricciones comerciales como una forma de detener el deterioro ambiental. Afirman que los incentivos negativos no son una manera eficaz de generar la cooperación internacional, necesaria para resolver los problemas ambientales de carácter global. En cambio, el uso de estímulos positivos (la transferencia de tecnologías no contaminantes o los apoyos financieros para proteger y renovar los recursos naturales), junto con la presión justa, es un camino que puede brindar mejores resultados en el largo plazo.

Los problemas ambientales existen no por una política comercial inadecuada, sino porque la ambiental es deficiente. A pesar de lo anterior, la experiencia muestra que los convenios para resolverlos incluyen por lo general restricciones al comercio. En teoría, sin embargo, no existe razón para ello. El problema se puede atacar desde la raíz. Debido a que los flujos comerciales de un país resultan de los desequilibrios entre su producción y consumo, los problemas pueden resolverse con la regulación adecuada de esas variables.

Existen algunas experiencias alentadoras en las que el mercado por sí solo llevó a un mejor aprovechamiento de los recursos naturales y a frenar el deterioro ambiental. Uno de los casos más importantes es el aumento dramático en el precio de los hidrocarburos —en 1973, 1979 y 1980—, el cual en muchos países generó agudas reducciones de la intensidad energética en la producción y el consumo.

También hay otras propuestas en torno al uso del mecanismo de mercado y de precios para cuidar el ambiente. Se estima, por ejemplo, que si en Estados Unidos, China y la India se eliminan las distorsiones en los precios de los energéticos, y se alinean a los internacionales, la emisión mundial de bióxido de carbono por el consumo de combustibles fósiles se reduciría 3%; en Europa Oriental la disminución sería de 40 por ciento.<sup>10</sup>

10. Véase Peter A. G. van Bergeijk, "International Trade and the Environmental Challenge", *Journal of World Trade*, vol. 25, núm. 6, diciembre de 1991.

### La econometría y los efectos verdes del comercio

Algunos autores buscan superar las especulaciones y mostrar con números las bondades del libre comercio en la conservación del ambiente. Con base en el análisis econométrico, Van Bergeijk formuló un modelo para evaluar la relación entre deterioro ambiental e intercambio. La hipótesis nula o "verde" que se pretende probar es que éste degrada el ambiente.

El estudio se basa en una muestra de 21 países de la OCDE, con datos de 1980 y 1985. Para medir el deterioro ambiental, se usaron las emisiones de los gases que contribuyen a crear el efecto de invernadero (óxido nítrico, bióxido de carbono y bióxido de azufre). Se formularon tres especificaciones, en cada una de las cuales se usaron las emisiones de uno de los gases como la variable dependiente. Las variables independientes —todas en términos per cápita— son el comercio, el PIB y la superficie. Además, se incluyó una variable ficticia para 1985 y una constante.

El autor supone que el aumento de la producción, al requerir más energía, se asocia a un mayor volumen de emisiones. Así, se espera encontrar una relación positiva entre producto y emisiones. Por otra parte, la superficie per cápita se considera una medida del monto de naturaleza disponible para cada habitante. Cuando éste es pequeño, los costos asociados con la contaminación son altos. Por tanto, se supone que una elevada superficie per cápita se asocia con una mayor contaminación que una pequeña. Un país relativamente poco poblado puede sostener emisiones per cápita más altas antes que se alcance el umbral crítico en materia ambiental. Por tanto, en las estimaciones se espera también encontrar una relación positiva entre emisiones y superficie.

En las regresiones se aplicó de manera transversal el tradicional método de mínimos cuadrados ordinarios. Los resultados no confirman —según el autor— la hipótesis verde de que el aumento del comercio provoca la degradación del ambiente. Los coeficientes del comercio per cápita tienen signo negativo en las tres especificaciones (véase el cuadro 1), lo que implica —según Van Bergeijk— que un aumento en el comercio se asocia a una reducción de la emisión de los gases

### Relación entre emisiones de gases y economía en 21 países de la OCDE<sup>1</sup>

Variables dependientes Variable independiente	Óxido nítrico		Bióxido de azufre		Bióxido de carbono	
	Coefficiente	Valor t	Coefficiente	Valor t	Coefficiente	Valor t
Comercio	-0.104	-1.84	-0.327	-1.94	-0.057	-1.30
PIB	0.661	7.13	0.657	2.70	0.375	5.98
Superficie	4.946	3.27	9.239	2.03	5.756	0.49
Variable ficticia para 1985	-0.612	-1.67	-2.00	-1.90	-0.393	-1.45
Constante	-1.249	-1.68	2.134	1.18	-0.078	-0.17
R <sup>2</sup>	0.71		0.56		0.33	
F	20.5		11.5		4.5	

1. Todas las variables se usaron en términos per cápita. Los valores críticos de t con 16 grados de libertad son: -2.921, con un nivel de confianza de 99%; -2.583, con un nivel de confianza de 95%; -2.120, con un nivel de confianza de 90%; -1.746, con un nivel de confianza de 80%; -1.337, con un nivel de confianza de 75%. Fuente: Elaborado con base en los resultados de Peter A.G. van Bergeijk, "International Trade and Environmental Challenge", *Journal of World Trade*, vol. 25, núm. 6, diciembre de 1991.

que generan el efecto de invernadero. De acuerdo con el autor, los resultados estadísticos fueron satisfactorios. En los dos primeros casos (emisiones de óxido nítrico y de bióxido de azufre), la hipótesis verde puede rechazarse con un nivel de confianza de 90%, mientras que en el tercero, con uno poco menor que 80 por ciento.

El autor admite algunas deficiencias en sus especificaciones, pero afirma que los resultados ofrecen suficiente evidencia para oponerse al uso de medidas comerciales como instrumento contra la contaminación. Cabe señalar que si la especificación es errónea, los resultados son completamente inservibles para extraer cualquier conclusión, aun si muestran los signos que el autor esperaba.

El modelo de Van Bergeijk es demasiado simple. Las repercusiones del comercio en el ambiente no se limitan al grado de emisión de los gases que provocan el efecto de invernadero; sin embargo, sólo considera dichas variables. Tampoco es clara la forma en que combinó los datos de 1980 y 1985, ni la interpretación de la variable ficticia.

Las especificaciones dejan fuera muchos elementos que podrían ser relevantes para medir el efecto del comercio en el ambiente. Los resultados se pueden aplicar a la relación particular entre comercio y emisión de gases, pero no se pueden extender al efecto del intercambio en el ambiente en general.

### El problema de la competitividad y la jurisdicción

Las consecuencias de las políticas ambientales en la competitividad de las empresas se

han convertido en un tema polémico en el área del comercio mundial. Las que operan en naciones con normas estrictas de protección del ambiente alegan estar en desventaja ante las establecidas en países menos exigentes, a los que culpan de practicar una especie de *ecodumping*. Como resultado, esas empresas han demandado a sus gobiernos que impongan los impuestos compensatorios correspondientes y otorguen subsidios para contrarrestarlo. A su vez, los proveedores externos de mercados con altos estándares ambientales se quejan de que éstos se han convertido en barreras para sus productos.

El GATT señala que no existe diferencia entre los efectos en la competencia derivados de distintos estándares ambientales de los provenientes de otro tipo de políticas. En ciertos países, por ejemplo, las impositivas y fiscales pueden orientarse a alentar la formación de capital y mejorar la ventaja competitiva en las industrias intensivas en ese factor. De igual modo, los gastos cuantiosos en educación y la inmigración de mano de obra calificada mejoran las ventajas competitivas en industrias intensivas en ésta. Si la lista de políticas que afectan la competitividad es casi infinita, ¿por qué la atención se centra en las ambientales? ¿En qué divergencias de las políticas nacionales es legítimo aplicar medidas que neutralicen sus efectos en la competencia y el comercio?

Las diferencias de las políticas nacionales surgen de la historia, los objetivos sociales, las restricciones políticas y las circunstancias económicas de cada país. Permitir que algunos de ellos establezcan impuestos especiales de manera unilateral a los productos de otro para compensar cualquier política diver-

gente podría generar un caos en el sistema mundial de comercio.

Otro modo en que los problemas ambientales de los países se internacionalizan y causan fricciones comerciales es, sin duda, el intento de algunos países de extender su jurisdicción sobre otros. Un ejemplo clásico es el embargo atunero de Estados Unidos que, sin bien favorece la conservación de los mamíferos marinos, implica aplicar las leyes ambientales propias fuera del territorio nacional. Éste es un antecedente muy peligroso. Si los gobiernos suspenden los derechos comerciales de otros países porque consideran que sus prioridades ambientales son superiores, entonces el mismo enfoque se puede usar en muchos otros terrenos.

### El GATT y las políticas ambientales

**S**iempre que no exista distinción entre bienes y productores nacionales y extranjeros, el GATT permite que las partes contratantes dispongan las medidas comerciales necesarias para proteger sus recursos naturales, sus ecosistemas y la salud de sus habitantes.

El GATT, sin embargo, sí prohíbe que sus miembros condicionen el acceso a sus mercados a cambios en las políticas nacionales o prácticas del país exportador. De otro modo sobrevendría una avalancha de restricciones a la importación, ya que algunas naciones —en especial las que tienen gran poder de negociación— tratarían de imponer su política ambiental, económica o social en otros, o bien usar ese pretexto para reducir la competencia foránea.

Las políticas comerciales no son las más eficientes para obtener objetivos ambientales. Por lo general, es posible ir a la raíz y modificar la producción y el consumo. Sin embargo, esas políticas se utilizan y es importante evitar que se apliquen de manera unilateral o discriminatoria. Si se permitiera emplearlas de manera unilateral para compensar los efectos de diferentes requerimientos ambientales en la competencia, o para imponer políticas y prácticas propias a otros países, el sistema de comercio entraría en un terreno muy peligroso.

Con base en el artículo XX, el GATT permite anteponer objetivos de salud pública, seguridad o conservación de recursos naturales

al principio de no discriminación. Sin embargo, para ello es necesario comprobar que tales objetivos no son pretexto para reducir o eliminar la competencia de las importaciones.<sup>11</sup>

Otro aspecto relevante del GATT en los conflictos comerciales relacionados con el ambiente son las regulaciones técnicas, que deben establecerse de tal manera que no se conviertan en un obstáculo innecesario al comercio. El Protocolo sobre Barreras Técnicas al Comercio adoptado en la Ronda de Tokio obliga a las partes contratantes a usar estándares internacionales. Pero también les permite desviarse de éstos cuando son inadecuados para proteger la vida de personas, animales y vegetales, así como el ambiente.<sup>12</sup>

El Protocolo sobre Subsidios e Impuestos Compensatorios desalienta el uso de subsidios que distorsionan el comercio, aunque reconoce el derecho de las partes contratantes a emplearlos para reubicar la industria con el fin de evitar problemas ambientales.

Aun cuando la preocupación sobre los efectos del comercio en el ambiente surgió demasiado tarde para incluir el tema en la agenda

11. Las partes relevantes del artículo XX señalan: "A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma en 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;

[...]

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". Véase Luis Malpica de Lamadrid, *¿Qué es el GATT?*, Grijalbo, México, 1979, p. 218.

12. El Acuerdo sobre obstáculos técnicos al comercio señala que "no debe impedirse a ningún país que adopte las medidas necesarias para asegurar la calidad de sus exportaciones, o para la protección de la salud y la vida de las personas, de los animales y de los vegetales, [y] para la protección del medio ambiente". *Ibid.*, p. 343.

de la Ronda de Uruguay, se reactivó el grupo del GATT sobre Medidas Ambientales y Comercio Internacional. Éste encontró que de 127 acuerdos multilaterales sobre ambiente, 17 contienen provisiones comerciales, y la mayoría de ellas limita el comercio de ciertas especies de flora y fauna. El grupo opina que los objetivos de los acuerdos ambientales se lograrían de manera más eficaz si se impidiera toda clase de ventas de plantas y animales en peligro de extinción, no sólo su comercio internacional. El GATT permite a sus miembros prohibir las ventas nacionales de un producto y también las exportaciones e importaciones sin discriminar, es decir, sin que el origen o destino del producto sea un factor relevante en la prohibición.

### El GATT en las disputas comercio-ambiente

**E**n el GATT se han discutido cinco disputas comerciales relacionadas con el ambiente. La primera surgió de la prohibición que, a principios de los ochenta, Estados Unidos impuso a las importaciones de atún y productos derivados provenientes de Canadá. En 1982 el Consejo del GATT rechazó el argumento de Estados Unidos de que el embargo tenía como objetivo la conservación del atún. El GATT basó su decisión en que este país no imponía límites de captura a su flota atunera.

El segundo caso se refirió a la prohibición de Canadá de exportar arenque y salmón sin procesar. El propósito de esta medida era asegurar la conservación de esas especies. En 1988, sin embargo, el grupo especial del GATT a cargo del asunto encontró que, al no existir límites al consumo nacional de esas especies, la prohibición de las exportaciones carecía de fundamento.

En el tercer caso, con base en el artículo XX(b) del GATT,<sup>13</sup> Tailandia justificó la virtual prohibición de las importaciones de cigarros como una medida necesaria para proteger la salud humana. En 1990 el GATT concluyó que ese artículo permitía a una parte contratante anteponer objetivos de salud pública a sus obligaciones comerciales. Empero, no encontró razón alguna que justificara prohibir las importaciones de tabaco cuando la producción y las ventas nacionales no tenían restricciones.

13. Véase la nota 11.

En 1987, en el cuarto caso, un grupo especial del GATT dictó fallo ante la queja de Canadá, la CE y México contra los impuestos estadounidenses al petróleo y otras sustancias, cuyos recursos se usarían para financiar la limpieza de lugares contaminados con desechos tóxicos. El grupo concluyó que el impuesto tenía una causa justificada y no discriminaba. Sin embargo, se encontró que otro impuesto, cuya tasa era mayor para el petróleo de importación que para el nacional, era incompatible con la regla del GATT sobre trato nacional.

La quinta y más reciente disputa comercial se refiere también al atún. Con base en su ley para la Protección de Mamíferos Marinos, Estados Unidos impuso un embargo a las importaciones directas de ese pez y productos derivados provenientes de México y Venezuela. Se argumentó que las flotas atuneras de esos países mataban durante la captura un número de delfines mayor que el permitido por la legislación mencionada.

Al objetar la decisión en febrero de 1991, México señaló que era inconsistente con el GATT y pidió una investigación. Estados Unidos argumentó que el principio del GATT sobre tratamiento nacional (artículo III) permitía aplicar a las importaciones las normas de protección a los delfines previstas en su ley. El grupo del GATT que investigó el caso señaló que el artículo III requería la comparación entre los productos del país importador y exportador, más que la comparación de las regulaciones que se establecen en la producción. Por tanto, Estados Unidos no podía embargar las importaciones de atún de México simplemente porque las regulaciones de este país en la producción de atún no satisfacían las estadounidenses.

Estados Unidos también argumentó que el embargo se podía justificar con las cláusulas

de excepción del artículo XX, para medidas incompatibles con la letra del GATT que protegen la salud animal o los recursos naturales no renovables. No obstante, el grupo del GATT señaló que ese artículo no permite a ninguna parte contratante tomar medidas a animales o recursos naturales no renovables fuera de su jurisdicción. El grupo añadió que si los argumentos de Estados Unidos fueran aceptados, entonces cualquier miembro podría prohibir las importaciones de un producto desde otro sólo porque tengan políticas ambientales diferentes. El potencial para los abusos proteccionistas sería infinito y la estabilidad del sistema multilateral de comercio estaría en duda. Este último caso se distingue de los anteriores en que, a petición de las partes involucradas, el consejo del GATT pospuso la consideración del informe del grupo especial que se formó para estudiarlo. Mientras tanto, el embargo estadounidense de atún contra México continuará por lo menos durante el resto de 1992.<sup>14</sup>

### Conclusión

Si bien son loables los intentos de proteger el ambiente contra los perjuicios que puede generar el comercio mundial, existe el riesgo de que ello suscite una oleada de fuerzas proteccionistas incontrolables. Ante la incapacidad de las grandes potencias para resolver sus desacuerdos en materia comercial y así terminar la Ronda de Uruguay, el sistema multilateral de comercio parece estar al borde del abismo. El ecoproteccionismo puede ser la gota que derrame el vaso y provoque el caos en los intercambios mundiales.

14. Véanse las declaraciones del secretario de Pesca, Guillermo Jiménez Morales, en *El Nacional*, 7 de mayo de 1992.

Nada peor puede ocurrir a la economía mundial.

Los países en desarrollo se encuentran en el centro del remolino porque deben cumplir a un tiempo las difíciles tareas de expandir su economía, intensificar su comercio y proteger el ambiente. Sin embargo, estos empeños no atañen sólo a ellos sino a toda la humanidad. En el mundo en que nos tocó vivir, los problemas son globales y cada uno se relaciona con los demás. No es posible resolver los problemas ambientales sin considerar los del desarrollo. Se necesita una negociación global.

Es irónico que las medidas, cuya eliminación se discute en los foros comerciales, sean precisamente las que en los foros ambientales se desea implantar para proteger los ecosistemas. Mientras que la transferencia de tecnologías ahorradoras en energía y poco contaminantes se señala como una medida para detener el deterioro ambiental, en la Ronda de Uruguay se debate la protección a la propiedad intelectual que limita esa transferencia y la hace menos accesible a muchos países pobres.

Paradójicamente la globalización y la interdependencia del mundo y sus problemas parece hacer más difícil el logro de soluciones negociadas de manera multilateral. A los países menos avanzados no les queda otro camino que ampliar entre sí sus alianzas políticas y comerciales con el fin de aumentar su poder de negociación. También deben abogar por un apego estricto a los principios del GATT para evitar que la conservación del ambiente se convierta en un argumento para justificar el proteccionismo, la discriminación comercial y el condicionamiento del acceso a los mercados.

**Juan Rocha**

## atisbos internacionales

### Crónica y resultados de la Cumbre de la Tierra

Del 3 al 14 de junio de 1992 se realizó en Río de Janeiro la Segunda Conferencia de

las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. Por el tema que abordó y el número de jefes de Estado que asistieron a la denominada Cumbre de la Tierra, también llamada Eco-92, se le consideró una de las

reuniones mundiales más importantes de los últimos decenios.

El desarrollo integral de las naciones y la preservación del ambiente fueron las dos ver-

tientes del concepto, relativamente novedoso, que ocupó el centro de la reunión: el desarrollo sustentable. Referida en ocasiones como desarrollo sostenible, la idea consiste en unir al progreso de los pueblos la cualidad de perdurable para las generaciones futuras. Por oposición, no se trata de un desarrollo autodestructivo, que en su devenir mine las bases de su evolución: el hombre mismo y su interacción con la naturaleza. La enorme actualidad de la problemática asociada a ese tema convocó a unos 180 países y a más de un centenar de jefes de Estado o de Gobierno a la cumbre mundial más grande jamás realizada, además de un número indeterminado —también de magnitud considerable— de organismos no gubernamentales (ONG). Naturalmente un acontecimiento con esas características despertó grandes expectativas en la opinión pública de todo el mundo, la mayoría optimistas. Nada más importante que buscar soluciones a los problemas ecológicos y del desarrollo con la presencia simultánea de las más altas autoridades de 106 países del orbe.

### Malos augurios

Convocada por la Asamblea General de la ONU en diciembre de 1989, la Cumbre de la Tierra comenzó a prepararse mediante diversas reuniones realizadas con varios meses de antelación. Así, por ejemplo, desde marzo los representantes de los países que asistirían a Brasil discutieron y analizaron en Nueva York la Declaración de Río (también llamada Carta de la Tierra), uno de los principales documentos suscritos en la Cumbre. Algo similar ocurrió con las demás declaraciones y convenios, cuyos textos iniciales fueron redactados por comisiones especiales durante el primer semestre del presente año.

El entusiasmo que despertó el magno acontecimiento pronto se enfrentó a malos augurios. Una vez que se dio a conocer el contenido de los documentos de trabajo empezó a desvanecerse el consenso inicial en torno a las posibles soluciones de los problemas ambientales. La controversia se generó en torno a las dos convenciones que se habrían de ratificar en Río: la de Cambios Climáticos y la referente a la Biodiversidad. La primera establece medidas generales para frenar la contaminación del aire y corregir el efecto de invernadero, es decir, el calenta-

miento del planeta por las emisiones excesivas de gases termoactivos, como el bióxido de carbono (CO<sub>2</sub>), el metano y los clorofluorocarbonos. Entre otros compromisos, la Convención sobre Cambios Climáticos establecería el de fijar límites a las emisiones de CO<sub>2</sub>. Éstas se debían reducir en todos los países hasta igualar en el año 2000 los niveles de 1990 y mantenerse así, por lo menos, durante cierto período.

Ahí comenzaron los desacuerdos, pues aunque todos estaban de acuerdo en el diagnóstico y la solución del problema, no todos aceptaron el compromiso cuantitativo que proponía la Convención. Estados Unidos fue uno de los oponentes principales a la cláusula sobre el CO<sub>2</sub> y, de hecho, con sus presiones logró que se eliminara del texto original toda alusión a las metas cronológicas propuestas. El contenido del documento perdió así gran parte de su fuerza normativa y quedó en un nivel de generalidad que no afecta los intereses particulares de los países que lo suscribieron en Río de Janeiro.

En cuanto a la Convención sobre Biodiversidad, las diferencias se suscitaron porque el texto proponía cláusulas para salvaguardar las especies vegetales y animales, garantizar la soberanía de las naciones sobre su explotación racional y establecer mecanismos para que los países en desarrollo participen de los beneficios derivados de la aplicación de la biotecnología por parte de países avanzados o las empresas transnacionales.

A la diversidad de las especies, más acen tuada en los ecosistemas del Sur, debía corresponder un mayor acceso a la tecnología de explotación, más abundante en las economías del Norte. Los países desarrollados, como era de esperarse, no vieron con buenos ojos los términos de la Convención y advirtieron que, si no se modificaban, no la ratificarían en la Cumbre. Estados Unidos, la Comunidad Europea y Japón fueron los protagonistas de esa oposición, aunque, a la postre, solamente el primero se abstuvo de firmar.

Estados Unidos argumentó que la Convención sobre Biodiversidad atentaba contra los derechos de propiedad industrial y que ello podría lesionar su economía, al provocar pérdidas de productividad y de empleo en algunos sectores. Esa postura le valió el ais-

lamiento en la Cumbre de Río y severas críticas por parte de la opinión pública internacional. Para muchos, George Bush se convirtió desde ese momento en el villano del cóncave ecológico. La negativa del país más poderoso a suscribir la Convención colocó en entredicho su eficacia, lo que de hecho constituyó un duro revés para las metas de la Cumbre de la Tierra.

### ¿El que contamina, paga?

Así esos problemas se agregó otro —el que quizás sea el verdadero trasfondo de las discrepancias—, que estaba presente en el contenido de la mayoría de los documentos de trabajo de la reunión: el monto y los mecanismos de financiamiento. En uno de esos documentos, la Agenda 21, se señala que para la realización satisfactoria de los compromisos y proyectos emanados de la Cumbre sólo el Tercer Mundo requeriría unos 600 000 millones de dólares anuales de 1993 al año 2000. De esa suma, 125 000 millones debían provenir de financiamientos de las naciones desarrolladas, las cuales ya aportan unos 55 000 millones anuales. Para cubrir la diferencia, se propuso que esos países incrementaran la ayuda financiera hasta alcanzar, en el año 2000 a más tardar, un monto equivalente a 0.7% de su PNB. Además, se solicitaba que esos recursos los administrasen organismos distintos del Fondo para el Medio Ambiente Global, del Banco Mundial, a fin de flexibilizar el flujo de recursos al Tercer Mundo, y que se eliminaran las cláusulas de condicionalidad impuestas por ese Fondo para el otorgamiento de créditos.

La controversia en torno al asunto financiero fue uno de los problemas más serios para los negociadores de Río. De hecho, a diferencia de otros aspectos polémicos, la pugna de intereses en este renglón no se logró resolver en la etapa preparatoria de la Cumbre, así que las delegaciones nacionales llegaron a ésta sin una fórmula de consenso y hubieron de encontrarla, un tanto de prisa, en vísperas del arribo de los mandatarios a la ciudad carioca.

### La agenda y los documentos básicos

Así estaban las cosas antes de que se inaugurara la Cumbre de la Tierra el 3 de junio.

La agenda de la reunión consistía en nueve puntos: 1) protección de la atmósfera (cambios climáticos, deterioro de la capa de ozono y contaminación transfronteriza); 2) preservación de los recursos de la Tierra (deforestación, erosión y desertización); 3) conservación de la diversidad biológica de flora y fauna; 4) protección de los recursos de agua dulce; 5) conservación de los océanos, mares y litorales y uso racional de sus recursos vivos; 6) manejo consciente de los desechos biotecnológicos peligrosos, incluyendo los residuos tóxicos; 7) prevención del tráfico ilegal de productos y residuos tóxicos; 8) mejoramiento de la calidad de vida y de la salud humana, y 9) elevación del nivel de bienestar y de las condiciones de trabajo de los segmentos más pobres de la población.

La Conferencia se realizó en dos fases. La primera consistió en la revisión y negociación final del contenido de los documentos por los representantes de cada país. La otra fue la Cumbre propiamente dicha, es decir, la participación de los jefes de Estado o de Gobierno en las sesiones plenarias y la suscripción formal de los cinco documentos básicos: la Carta de la Tierra (también llamada Declaración de Río y análoga a la de Estocolmo de 1972, fruto de la Primera Conferencia sobre Medio Ambiente y Desarrollo), que contiene los principios generales para un comportamiento responsable frente al ambiente y busca orientar acerca de la armonía debida entre ambiente y desarrollo; la Agenda 21, que es el programa de acción para llevar a la práctica los enunciados de la Carta y que contiene los objetivos, las estrategias, los lineamientos y las acciones de unos 115 proyectos específicos que deberán emprender los gobiernos y las sociedades; la Declaración de Principios sobre Bosques, documento "no vinculante", es decir, de carácter indicativo, no normativo, en la que se describen diversas recomendaciones para preservar los recursos forestales del planeta, y las dos convenciones mencionadas sobre Cambios Climáticos y Biodiversidad.

La fase técnica de la Eco-92 consistió, dados los antecedentes de la etapa preparatoria, en la búsqueda de soluciones de consenso en torno a "los corchetes" de los documentos finales, con el fin de que tras el arribo de los mandatarios el 12 de junio se procediera a la firma.

### *Las causas individuales, la semántica y la oratoria*

En la mayoría de los casos, el conflicto de intereses se resolvió con salidas intermedias para afectar lo menos posible los intereses particulares de cada país, sin privilegiar necesariamente la solución más adecuada de los problemas ecológicos. Las posturas eran tan diversas que en varios temas se llegó a proponer la reapertura del debate sobre aspectos en que se parecía haber logrado el consenso durante la etapa preparatoria de la Cumbre. Así, por ejemplo, varios países insistían en volver a discutir la Carta de la Tierra: Argentina, porque consideraba que tenía errores conceptuales en torno a la idea del desarrollo; Israel intentaba eliminar la referencia al respeto del ambiente en los territorios ocupados; Estados Unidos consideraba ciertos principios como comprometedores para su política interna, en plena situación preelectoral; incluso el Vaticano, que pretendía borrar las referencias directas a políticas demográficas. Algunos de ellos, como Israel, lograron su objetivo, pues el documento final no contiene referencias explícitas a los derechos ambientales de los territorios ocupados.

La polémica sobre los temas de financiamiento se prolongó prácticamente hasta unas horas antes de que comenzaran a llegar a Río los jefes de Estado o de Gobierno. La solución de último momento fue que los países desarrollados ratificaron sus compromiso de llegar al 0.7% del PNB en ayuda al Tercer Mundo "lo antes posible" y no en el plazo original del año 2000. Así, el compromiso quedó diluido en un período muy incierto. La misma suerte corrió la cláusula del otorgamiento de los créditos, el cual debía operar "sin imponer condicionalidades" por parte de los organismos financieros. Al final la recomendación se reemplazó por una más matizada, que estableció el acceso a los financiamientos "sin imponer nuevas formas de condicionalidad"; en el fondo ello dejó intactos los procedimientos convencionales.

La segunda fase de la Cumbre de la Tierra se desarrolló del 12 al 14 de junio. Más de cien discursos se sucedieron en una oratoria interminable que, en realidad, no agregó nada nuevo a los resultados concretos del cónclave. Reflexiones, denuncias, peticiones, presunciones, fueron el contenido genérico de la mayoría de los discursos, algunos de corte

convencional, otros polémicos por antonomasia (como el de Fidel Castro), y otros más de estilo diplomático y sumamente cauto. Una de las intervenciones más esperadas fue la de George Bush, pues existía la remota posibilidad de que replanteara su posición respecto a la Convención sobre Biodiversidad. Lejos de ello, el Presidente se mostró intransigente y defendió su postura aduciendo que la trayectoria estadounidense en la protección del ambiente era la mejor del mundo.

### *Luces de esperanza*

Como aspectos positivos de la reunión debe señalarse que la Declaración de Río reivindica el principio de que quien contamina debe sufragar los costos del daño. Asimismo, en la Agenda 21 se propone realizar una convención sobre desertización (especialmente para atender este problema en África) y una conferencia mundial sobre recursos de agua dulce. Se aprobó también crear una comisión de alto nivel, dependiente del Consejo Económico y Social de la ONU, para el seguimiento y la vigilancia de los programas de esa Agenda. La reducción de las emisiones de CO<sub>2</sub> a los niveles de 1990 en el año 2000, si bien excluida de la Convención sobre Cambios Climáticos, es una demanda que se retomará en enero de 1993, gracias a la presión de la CE y otros países. Hubo importantes compromisos individuales que contrarrestan en parte los magros resultados colectivos. Japón anunció un incremento de 50% en los fondos para la protección ambiental; Canadá prometió convertir parte de la deuda externa de países en desarrollo en proyectos de desarrollo sustentable; España afirmó que triplicaría su ayuda al Tercer Mundo durante lo que resta del siglo; el mismo Estados Unidos se mostró dispuesto a incrementar los recursos para la Agenda 21 en unos 2 500 millones de dólares.

El 14 de junio el presidente Fernando Collor de Mello, anfitrión de la Cumbre de la Tierra, clausuró los trabajos de la reunión. Quedaron en el aire dudas acerca de cuánto se logró avanzar hacia la solución de los problemas que amenazan el equilibrio natural del planeta; quedaron también en el tintero aspectos decisivos sobre el desarrollo integral y el cuidado de la naturaleza, en los cuales los moradores de la Tierra aún no nos ponemos de acuerdo. (A.S.Ch.)