

**COMERCIO INTERNACIONAL Y AMBIENTE
EN AMERICA LATINA Y EL CARIBE**



2



382 . 9
I5978c 1996

Serie Investigación y Educación
en Desarrollo Sostenible
No. 2

COMERCIO INTERNACIONAL
Y AMBIENTE EN AMERICA LATINA
Y EL CARIBE

*Instituto Interamericano de Cooperación
para la Agricultura (IICA)
Proyecto IICA/GTZ*

© Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) / Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH.
Noviembre, 1996.

Derechos reservados. Prohibida la reproducción total o parcial de este documento sin autorización escrita del IICA y la GTZ.

Las ideas y los planteamientos contenidos en los artículos firmados son propios de los autores y no representan necesariamente el criterio del IICA y la GTZ.

El Servicio Editorial del IICA fue responsable por la revisión estilística y edición de esta publicación, y la Imprenta del IICA por el diagramado, montaje, fotomecánica e impresión.

Arte de portada: Claudia Eppelin.

Comercio internacional y ambiente en América Latina y el Caribe / Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH : Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA). — San José, C.R., 1996.
130 p. ; 23 cm. — (Serie Investigación y Educación en Desarrollo Sostenible GTZ-IICA / IICA, ISSN 1027-2631 ; no. A1/SC-96-02).

ISBN 92-9039-305 X

1. Comercio internacional. 2. Acuerdos comerciales.
3. Protección ambiental. I. GTZ. II. IICA. III. Título.
IV. Serie.

AGRIS
E71

Dewey
382.9

SERIE INVESTIGACION Y EDUCACION
EN DESARROLLO SOSTENIBLE GTZ-IICA

ISSN-1027-2631
AI/SC-96-02

Noviembre, 1996
San José, Costa Rica

TABLA DE CONTENIDO

PRESENTACION	vii
CAPITULO 1	
INTRODUCCION: EL CONTEXTO REGIONAL	1
Políticas de Apertura Comercial en América Latina y el Caribe	1
Crisis Económica y Políticas de Ajuste	5
La crisis de los ochenta	5
Políticas de ajuste	8
Política de reducción del gasto	8
Política de reasignación del gasto	9
Exportaciones Agrícolas Latinoamericanas	10
Integración Regional	15
CAPITULO 2	
INTERRELACIONES ENTRE COMERCIO INTERNACIONAL Y AMBIENTE	19
Competitividad y Comercio Internacional	19
La Inserción de lo Ambiental en el Comercio	20
La Perspectiva de los Aperturistas	20
La Perspectiva de los Ambientalistas	22
Efectos ambientales del comercio	22
El componente ambiental en el deterioro de los términos de intercambio	28
CAPITULO 3	
RESTRICCIONES AMBIENTALES AL COMERCIO INTERNACIONAL	33
Visión General	33
Ventajas comparativas y normas ambientales	33
Acciones legítimas e ilegítimas	35

Las Restricciones desde la Perspectiva Ambiental del País Importador	37
Subsidios ecológicos ilegítimos	37
Migración de industrias contaminantes	38
Barreras no arancelarias	40
Restricciones relacionadas con normas ambientales aplicadas a productos	40
Restricciones relacionadas con estándares ambientales aplicados a procesos	41
Barreras verdes	43
Los mercados verdes, el sello ambiental y la certificación de calidad	44
Los mercados verdes y el sello ambiental	44
Esquemas de certificación de calidad asociados a normativas ambientales	46
Las Restricciones desde la Perspectiva Ambiental del País Exportador	46
CAPITULO 4	
ALCANCES AMBIENTALES DE ACUERDOS Y NEGOCIACIONES	
COMERCIALES RELEVANTES	53
El Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles	53
Consideraciones generales	53
Artículo XX: Excepciones generales del GATT	55
Conflictos sometidos al GATT relacionados con el artículo XX	56
La Ronda de Tokio sobre obstáculos técnicos al comercio	56
Las discusiones en la Ronda Uruguay	57
Los estándares de procesos	57
Las medidas sanitarias y fitosanitarias	59
Subvenciones y medidas compensatorias	60
El Tratado de Libre Comercio de América del Norte	60
Disposiciones ambientales del TLC	61
Posición de los grupos ambientalistas	62
Posición de los aperturistas	65
CAPITULO 5	
ALCANCES COMERCIALES DE LOS PRINCIPALES ACUERDOS	
INTERNACIONALES SOBRE EL AMBIENTE	67
Caracterización	67
Introducción	67
Convenios internacionales	67
Acuerdos que protegen la fauna y flora	68

Acuerdos que protegen los bienes comunes	69
Acuerdos que regulan la importación de productos peligrosos o tóxicos	69
Observaciones recientes del GATT	70
Convención sobre el Comercio de Especies Amenazadas	72
Introducción	72
Aspectos conflictivos	73
Convenio de Basilea sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos	74
Introducción	74
Algunos puntos problemáticos de la aplicación del Convenio de Basilea	75
Conclusiones	78
Comercio Internacional de Productos Químicos y Plaguicidas	78
Introducción	78
Directrices de Londres	80
Código de conducta en relación con el comercio de plaguicidas	81
Conclusiones	81
Acuerdos para la Protección de la Capa de Ozono	82
El marco normativo internacional	82
Consecuencias en el comercio internacional	83
Restricciones	83
Fomentadores del comercio internacional	84
Posibles escenarios futuros	85
CAPITULO 6	
CONCLUSIONES: LINEAMIENTOS PARA UNA POSICION REGIONAL	87
LITERATURA CITADA Y CONSULTADA	91
SIGLAS MAS USADAS	101
ANEXO 1: Tratados internacionales y otros acuerdos en materias ambientales	103
ANEXO 2: Lista de las medidas comerciales adoptadas por el GATT para la protección del ambiente	113

PRESENTACION

El IICA y la GTZ comparten la perspectiva de que el desarrollo sostenible integra tres dimensiones igualmente importantes: economía, sociedad y ambiente. En este contexto, el presente documento responde al interés de ambas instituciones en la particular relación entre economía y ambiente, generada por el comercio internacional.

Esta publicación es el fruto de los servicios de consultoría de Francisco J. Brzovic Parilo y de la edición técnica de Mario A. Jáuregui. Su elaboración se benefició con los aportes de Gonzalo Cubillos en el Capítulo 5, así como con los comentarios de Ronnie de Camino, Arnaldo Chibbaro y Jürgen Carls. La coordinación de la publicación estuvo a cargo de Pastora Hernández (Proyecto IICA-GTZ) y del Servicio Especializado II: Información, Documentación e Informática (IICA).

El estudio fue finalizado a principios de 1994; por lo tanto, no contiene los resultados de los acuerdos y las negociaciones tomados a nivel internacional en el contexto del comercio y medio ambiente en los últimos dos años. Consideramos, sin embargo, que la valiosa síntesis que ofrece el documento sobre el tema le otorga una vigencia importante, a pesar del tiempo transcurrido.

Este documento reconoce al ambiente como el entorno del ser humano y el sostén de la vida a través de sus recursos y funciones. Así se visualiza al ambiente humano como dotado de un conjunto de funciones básicas que sirven para satisfacer las necesidades de la especie humana: es proveedor de bienes y servicios para el consumo humano en el sentido amplio que incluye tanto lo material como lo intangible, es proveedor de

recursos (materias primas) para la producción de bienes y servicios, y es asimilador de los desechos de la producción y el consumo.

Las expresiones *aperturista* y *ambientalista* utilizadas a lo largo del documento no se aplican con un sentido peyorativo. Se emplean simplemente con el objeto de distinguir las posiciones de quienes privilegian los procesos de apertura comercial y quienes privilegian la conservación ambiental. El uso de estas expresiones tampoco significa que todos los argumentos se hayan polarizado en dos posiciones extremas. Existen, desde luego, posiciones intermedias.

Aunque para elaborar este documento se recurrió a una amplia bibliografía, es necesario destacar las fuentes más utilizadas, básicamente porque ya habían desarrollado una revisión intensa del material documental disponible. Se destaca el trabajo realizado por Gabrielle Janecki (1993) para la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL, quien fue bastante exhaustiva para tópicos centrales de la temática sobre comercio internacional y ambiente; su manuscrito ha sido extensamente utilizado en la preparación de este documento. Igualmente útil fue el manuscrito de Marianne Schapper para la División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento de la CEPAL, publicado posteriormente como documento No. LC/R.1297 (CEPAL 1993d). Por su amplia cobertura y por la calidad de los trabajos que reúne, también cabe una mención especial para el documento de análisis del Banco Mundial sobre comercio internacional y ambiente editado por Patrick Low (1993).

El tema de comercio internacional y ambiente ha ocupado un espacio importante en la litera-

tura reciente. En los últimos años se ha escrito mucho al respecto y se sigue escribiendo. La aspiración de este documento es desarrollar una síntesis de tópicos y posturas sobre el tema. Sin embargo, el documento no cubre todas las áreas ni tiene toda la profundidad posible en ciertas áreas que sí fueron abordadas. No obstante, su contenido constituye una plataforma para continuar profundizando en una materia que tiene una relevancia creciente para la región de América Latina y el Caribe. Con toda seguridad, este tema continuará atrayendo la atención de gobiernos, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y organizaciones diversas de la sociedad civil.

Existe bastante literatura sobre el tema de comercio internacional y ambiente con relación al sector agrícola, pero la mayor parte de la investigación disponible, las discusiones y los análisis han adoptado una perspectiva más amplia y sesgada hacia el sector industrial. Este documento y sus referencias bibliográficas, en cambio, ponen énfasis en las implicaciones del tema para el sector agrícola.

Dada la abundante bibliografía que existe sobre el tema, las referencias que se incluyen al final del documento incorporan no sólo la documentación que fue utilizada directamente en la preparación de este documento. También se registran las referencias indirectas (identificadas en la documentación utilizada) y los documentos que fueron consultados pero no citados en el texto.

Precisamente cuando este documento estaba en elaboración llegaban a su término dos negociaciones de acuerdos internacionales de gran relevancia para el tema: el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la Ronda Uruguay del GATT. No fue posible incorporar adecuadamente un análisis de los acuerdos finales ni de las reacciones de los grupos ambientalistas y aperturistas que se interesaron en las negociaciones.

El documento está estructurado en seis capítulos. El Capítulo 1 se centra en una presentación del contexto regional a través de cuatro secciones que abordan las políticas de apertura comercial, la crisis económica de los ochenta y las políticas de ajuste (así como los posibles impactos ambientales que podrían imputárseles a éstas), las exportaciones agrícolas y la integración regional.

En el Capítulo 2 se tratan las interrelaciones entre comercio internacional y ambiente. El concepto de competitividad, la inserción de lo ambiental en el comercio, y las posiciones de aperturistas y ambientalistas se abordan en cuatro secciones.

El Capítulo 3 se refiere a las restricciones ambientales al comercio internacional. En la primera sección se abordan los temas de las ventajas comparativas en cuanto son influidas por lo ambiental, y la legitimidad o ilegitimidad de las restricciones ambientales al comercio. En las otras dos secciones se analizan las barreras ambientales al comercio impuestas por los países importadores y las restricciones impuestas por los países exportadores.

En el Capítulo 4 se presentan los alcances ambientales de acuerdos y negociaciones comerciales relevantes. En sus dos secciones se examinan los casos del GATT y del TLC, los que conformarán el marco de referencia para cualquier negociación futura de complementación económica e integración.

El Capítulo 5 se refiere a los alcances comerciales de los principales tratados y negociaciones ambientales internacionales. En la primera sección se hace una síntesis de los acuerdos internacionales en asuntos ambientales; allí se presentan los rasgos principales de este tipo de acuerdos, se tipifican y se resumen enfatizando su incidencia en el comercio. En las cuatro secciones siguientes se analizan con mayor detalle los principales acuerdos internacionales: la convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas

de fauna y flora silvestres, el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación, las directrices de Londres para el intercambio de información acerca de productos químicos objeto del comercio internacional y el código internacional de conducta para la distribución y utilización de plaguicidas, y el convenio de Viena para la protección de la capa de ozono y el

protocolo de Montreal sobre sustancias que agotan la capa de ozono.

El Capítulo 6 es una síntesis orientada a establecer el estado de la controversia y a plantear cuál es la posición que debería tener la región de América Latina y el Caribe respecto a la inserción de la preocupación ambiental en los procesos de apertura comercial en marcha.

CAPITULO 1

INTRODUCCION: EL CONTEXTO REGIONAL

*Políticas de Apertura Comercial en América Latina y el Caribe*¹

La preocupación mundial por el deterioro del ambiente y la adopción casi generalizada de políticas de liberalización comercial por parte de los países en desarrollo han inducido a una intensa discusión respecto a los impactos ambientales de dichas políticas. La discusión es pertinente para el caso de América Latina y el Caribe, donde la llamada crisis de la deuda externa dio lugar a la aplicación de políticas de ajuste. Luego de más de medio siglo de proteccionismo, en los últimos años muchos países de la región se embarcaron en procesos de liberalización comercial. A lo largo de la década de los ochenta se observó esa fuerte tendencia al cambio en las estrategias nacionales de desarrollo y en las políticas que las acompañaban.

En la región, la primera experiencia sostenida de liberalización fue la de Chile, país que comenzó este proceso en los años setenta y llevó a su economía a ser una de las más abiertas del mundo hacia fines de esa década. Por su lado, ya en 1983 Costa Rica había iniciado un tránsito gradual desde un modelo de sustitución de importaciones a nivel nacional y centroamericano hacia uno de inserción más dinámica en los mercados internacionales, dando prioridad a los mercados fuera de la región. Luego, en 1985, Bolivia y México iniciaron liberalizaciones relativamente rápidas.

Al comenzar la década actual, varios países se agregaron a esta tendencia, incluyendo Ar-

gentina, Brasil, Perú y Venezuela. Incluso Colombia, que en 1990 había adoptado un programa de apertura gradual a llevarse a cabo en cuatro años, a mediados de 1991 decidió acelerar la liberalización y completarla en 1992. Resulta claro que, con diferentes grados de celeridad, los países de la región han dado un viraje histórico.

Explícita o implícitamente, cada país ha debido decidir cómo hacer la liberalización, qué liberalizar y qué no liberalizar, cuánto, en qué secuencia, y qué otras políticas deben adoptarse para lograr una liberalización que contribuya al desarrollo. El Cuadro 1 es una síntesis de este proceso de apertura comercial en América Latina (no incluye el Caribe).

En mayor o menor medida, todos los casos conllevaron el desmantelamiento de las restricciones cuantitativas y una rebaja sustancial de los aranceles. En general, hay un cambio sustancial en la protección arancelaria que estaba vigente antes de las reformas y una disminución radical en la dispersión de la protección efectiva.

Estas tendencias en las políticas comerciales de la región se ven complementadas por un movimiento hacia la celebración de acuerdos bilaterales o multilaterales de libre comercio. Estos acuerdos cubren un amplio espectro del universo arancelario y no se limitan a la desgravación de productos individuales (Lahera 1992)².

1 El contenido de esta sección corresponde mayoritariamente a los planteamientos recientes de Agosin y Ffrench-Davis (1993). Sin embargo, las reflexiones en torno a los alcances ambientales pertenecen al presente documento.

2 Es notable que hasta junio de 1990 predominaba ostensiblemente la opinión de que los acuerdos de integración debían ser de un alcance parcial, muy limitado, al estilo de lo vigente en ALADI en ese tiempo. El enfoque analítico predominante era que los bloques comerciales eran ineficientes y un obstáculo al comercio mundial. La iniciativa del Presidente Bush cambió radicalmente esa concepción. Parecen haberse olvidado absolutamente las preocupaciones respecto de la desviación de comercio (Agosin y Ffrench-Davis 1993).

Cuadro 1. Resumen del proceso de apertura comercial en América Latina.

País	Inicio del programa	Arancel máximo		Número de tramos		Arancel promedio		Barreras no arancelarias	Variación del tipo de cambio real ^{a/}
		Inicial	Fines de 1992	Inicial	Fines de 1992	Inicial	Fines de 1992		
Argentina ^{b/}	1989	65	30		8	39 _{c/}	15 _{c/}	En 1988 el valor de la producción industrial sujeto a restricción se redujo de 62% a 18%. En 1989-91 se eliminaron las restricciones no arancelarias, los derechos adicionales transitorios y los derechos específicos.	- 40
Bolivia	1985	150	10		2	12 _{d/}	7 _{d/}	Con pocas excepciones, se abrieron todas las prohibiciones y requisitos de licencias a la importación.	134
Brasil	1990	105	35	29	7	32 _{e/}	21 _{e/}	En 1990 se eliminó la lista de productos importados prohibidos y los requisitos de licencia previa. No obstante, se mantuvieron las exigencias sobre contenido nacional para bienes intermedios y de capital.	31
Colombia ^{b/}	1990	100	20	14	4	44 _{d/}	12 _{d/}	Las restricciones de licencias previas fueron eliminadas casi en su totalidad a fines de 1990.	1
Costa Rica	1986	100	27			27 _{e/}	20 _{e/}	En el período 1990-92 se eliminaron gradualmente los permisos de importación y otras restricciones.	4
Chile ^{f/}	1973	220	10	57	1	94 _{e/}	10 _{e/}	En la década de los setenta se eliminaron las restricciones cuantitativas a la importación.	- 10
	1985	35	11	1	1	35 _{e/}	11 _{e/}	Se introdujeron bandas de precios y se estableció un sistema antidumping.	-0
México	1985	100	20	10	3	24 _{c/}	12 _{c/}	Se redujo la cobertura de los permisos de importación sobre la producción de 92% en junio de 1985 a 18% en diciembre de 1990, y se eliminaron los precios oficiales de importación.	- 9
Perú ^{b/}	1990	108	25	56	2	66 _{e/}	18 _{e/}	En setiembre de 1990 se eliminaron las licencias, los controles y las autorizaciones de importación, las cuotas y las prohibiciones.	- 21
Venezuela	1989	135	20	41	4	35 _{d/}	10 _{d/}	Se redujo el número de rubros sujetos a restricciones de 2200 en 1988 a 200 en la actualidad. Se han eliminado los derechos específicos que en algunos casos llevaban el arancel máximo a 940% antes de aplicarse el programa de liberalización.	7

^{a/} Desde el año inicial del programa de liberalización hasta 1992; se ha utilizado el tipo de cambio para las exportaciones.

^{b/} Los aranceles incluyen sobretasas.

^{c/} Ponderado por la producción interna.

^{d/} Ponderado por las importaciones.

^{e/} Promedio simple con base en posiciones arancelarias.

^{f/} La primera liberalización comercial en Chile se completó en 1979. El arancel uniforme de 10% rigió hasta 1982. Por lo tanto, la primera fila se refiere a la información para ese período (1973-82). La segunda fila da información acerca de la reducción del arancel de importación, el que luego de elevarse a 35% en 1984, se redujo sucesivamente a 20% (1985), 15% (1988) y 11% (1991).

Fuente: Agosin y Ffrench-Davis 1993, sobre la base de cifras de la CEPAL.

La mayor diferencia entre las liberalizaciones en América Latina y las aperturas en Asia radica en que, mientras la mayoría de los ensayos liberalizadores en los países de América Latina se realizan en forma brusca y en un contexto de pasividad del Estado, en los países asiáticos la apertura fue un largo proceso, liderado por el Estado, de construcción de un aparato productivo orientado hacia los mercados internacionales³.

Cuando se liberalizaron las importaciones en Asia, ya se había logrado la transformación estructural y las exportaciones exhibían un prolongado dinamismo. A ello se agregaba, en general, una situación macroeconómica equilibrada y una inversión notoriamente más elevada. En contraste, en América Latina las liberalizaciones drásticas de las importaciones se sitúan al inicio de las estrategias de internacionalización, con frecuencia en proceso de estabilización y con una baja tasa de formación de capital.

En general, las reformas comerciales se insertan en procesos amplios de cambio que otorgan a la competitividad internacional y a las exportaciones un papel protagonista. El instrumento central de la reforma ha sido la liberalización de las importaciones, de una manera más o menos indiscriminada y rápida. Con la liberalización se busca exponer a los productores de importables a la competencia externa. Hasta entonces estos productores beneficiaban frecuentemente de una fuerte protección.

La reforma persigue que la competencia externa lleve a los productores de importables a mejorar la productividad reduciendo la ineficiencia, incorporando nuevas tecnologías y au-

mentando la especialización. Los productores que no se adapten a la competencia externa podrían ser desplazados del mercado y los recursos liberados por ellos serían absorbidos con rapidez, principalmente en la producción de rubros exportables. Las exportaciones son incentivadas indirectamente vía el abaratamiento y ampliación del espectro de insumos importables y la eventual depreciación de la moneda nacional que la liberalización de las importaciones tendería a traer aparejada en el mercado cambiario.

Por lo general, en América Latina y en otras regiones las políticas proteccionistas pasadas fueron aprovechadas por intereses privados. La búsqueda de rentas fáciles no produjeron beneficios sociales evidentes y favorecieron el desarrollo de estructuras industriales poco competitivas internacionalmente, las que siguieron dependiendo de la protección gubernamental indefinidamente. No obstante, también es necesario reconocer que esos esquemas permitieron la aparición de sectores industriales que han sido la base de un posterior desarrollo orientado hacia la competitividad internacional en mayor medida que en el pasado.

En el contexto internacional actual, el logro de la competitividad internacional y de una inserción más dinámica en los mercados internacionales se ha convertido en condiciones indispensables para lograr un desarrollo económico sostenido⁴. Por lo tanto, era necesaria una reducción de las restricciones a las importaciones. Las antiguas políticas de proteccionismo a ultranza de cualquier bien que pudiera producirse nacionalmente constituyen un obstáculo al desarrollo.

El éxito de una reforma comercial requiere que el valor agregado por la creación de nuevas

3 Agosin y Ffrench-Davis (1993) adoptaron la diferencia entre *apertura* y *liberalización* que hacen Damill y Keifman (1992). El primer concepto se aplica al conjunto de políticas para orientar a la economía hacia los mercados internacionales, en un proceso liderado por las exportaciones. El segundo concepto se refiere solamente al desmantelamiento de la protección y de otros controles gubernamentales, en un proceso liderado por las importaciones.

4 Agosin y Ffrench-Davis (1993) utilizan la expresión *desarrollo sostenido* en un sentido diferente, en cuanto énfasis, al de la expresión de uso generalizado hoy en día de *desarrollo sostenido*, *sostenible* o *sustentable*, que incorpora la idea de la sostenibilidad ambiental del desarrollo. Con el objeto de marcar esta diferencia, se cambió la expresión original por la de *desarrollo económico sostenido*.

actividades sea mayor que el desagregado por la destrucción de ellas. Ello implica: 1) que el aumento de las exportaciones sea más significativo que la baja en la sustitución de importaciones⁵; 2) que las exportaciones arrastren positivamente al resto de la economía, lo que está asociado a la diversificación y valor agregado que ellas tengan; y 3) que la competitividad internacional se logre con aumentos continuos de la productividad en vez de salarios bajos, falta de regulaciones ambientales y subsidios o exenciones tributarias crecientes.

Es indispensable que la apertura evite la destrucción indiscriminada del ambiente y de la capacidad instalada, y permita una reconversión productiva efectiva, acompañada de un cambio sostenido y creíble de precios relativos a favor de la producción de exportables. También que perfeccione o cree los mercados e instituciones requeridos para la mejora persistente de la productividad: capacitación laboral, conservación del ambiente, infraestructura, incentivos a la innovación tecnológica, desarrollo de un mercado de capitales de largo plazo o canalizado hacia la inversión productiva, y fortalecimiento de la capacidad de negociación de acceso a mercados externos.

En general, este criterio no ha primado en los países latinoamericanos que se han lanzado a la liberalización comercial. Se puede decir que la mayoría de los países ha liberalizado su comer-

cio exterior sin una estrategia de apertura. Se pueden señalar imperfecciones graves en tres campos decisivos. Primero, aperturas unilaterales sin contraparte, que tienen sentido en una economía mundial abierta, dinámica y competitiva, no lo tienen tanto en una economía donde el proteccionismo sigue activo, el comercio crece lento y prevalece una tendencia a la formación de bloques comerciales regionales. Segundo, su comercio exterior descansa en ventajas comparativas estáticas, ganancias de corto plazo en la asignación de recursos, pero vulnerabilidad en tanto se concentra en rubros con mercados menos dinámicos y menos intensivos en innovación tecnológica. Tercero, en los mercados financieros y en lo que se refiere a la cuenta de capitales de la balanza de pagos, las nuevas orientaciones hacia mercados desregulados han entorpecido la reasignación de recursos que se buscaba con la liberalización comercial al propiciar marcadas apreciaciones cambiarias y altas tasas de interés, desincentivando la inversión productiva requerida para alcanzar la transformación estructural y favoreciendo, al mismo tiempo, la concentración de los recursos en inversiones puramente financieras.

La experiencia ha demostrado que es más efectivo liberalizar las importaciones después de haber alcanzado un crecimiento sostenido de las exportaciones y una transformación dinámica del aparato productivo. Los casos del este asiático así lo atestiguan (Sachs 1987). Aunque este camino ya no es una opción factible para muchos países latinoamericanos, la lección rescatable de las experiencias asiáticas es que es menester apuntar directamente al dinamismo exportador y no esperar que la liberalización de importaciones, por sí sola, surta los efectos deseados sobre las exportaciones.

Las principales experiencias históricas no avalan la hipótesis de que, una vez conseguida la neutralidad en los incentivos a través del dismantelamiento de toda protección y la prescindencia de los subsidios, los recursos se reasignan espontáneamente y a bajo costo hacia los sectores en los que un país tiene ventajas comparati-

5 Esto no significa que la sustitución de importaciones deba ser desechada. Mientras más grande sea el mercado nacional, mayor será el ámbito potencial de la sustitución de importaciones. Ello se refleja en que las exportaciones de países como Estados Unidos y Japón sólo representan 10 y 15% de su PIB, respectivamente. Lo que es novedoso en la nueva estrategia de desarrollo que se está perfilando es la insistencia en que las empresas productoras de bienes y servicios, ya sea para los mercados nacionales como para los internacionales, deben tomarse progresivamente competitivas durante el período de aprendizaje. Ello se logra, en parte, con la exposición a la competencia externa y el cumplimiento de metas de exportación, inversión y desarrollo tecnológico.

vas. La experiencia chilena demuestra los altos costos de la liberalización drástica y del abandono de toda selectividad. Esos costos (esencialmente de transición) son difícilmente compensados por el mayor crecimiento eventual que se alcanza después de terminado el ajuste. Por lo que sugieren las experiencias asiáticas, políticas más selectivas y menos drásticas en lo que respecta a la liberalización de las importaciones, sumadas a un apoyo más decidido a las exportaciones no tradicionales, habrían resultado en un comportamiento más dinámico de la economía en su conjunto.

En cuanto a los incentivos, para la formulación de políticas comerciales en esta década también hay que considerar que el contexto internacional ha cambiado sustancialmente desde que en los años sesenta y setenta los países dinámicos del este asiático comenzaron sus procesos de industrialización basados en las exportaciones. En la actualidad es mucho más difícil recurrir a incentivos de la magnitud de los otorgados entonces por esos países. Por una parte, en la actualidad hay una atmósfera de menor dinamismo mundial y más proteccionista. Esto implica, por ejemplo, que ahora es más probable que los países importadores se protejan contra los subsidios a la exportación a través de gravámenes compensatorios. Por otra parte, la reglamentación internacional en materia de política comercial se ha hecho mucho más estricta que antes. Luego de la Ronda Uruguay es altamente probable que el campo de maniobra de los países en desarrollo para imponer subsidios a las exportaciones se vea aún más disminuido.

Está claro que los países latinoamericanos que han emprendido liberalizaciones comerciales en años recientes lo han hecho en forma rápida. Por lo tanto, lo que sigue está dirigido más bien a los países que todavía no han consolidado sus procesos de reforma. Todavía es muy pronto para evaluar los resultados de las reformas abruptas emprendidas recientemente. Sin embargo, las experiencias de los países dinámicos de Asia, así como las de Colombia desde la mitad

de la década de los sesenta hasta 1989 (Ocampo 1990) y de Costa Rica desde 1983 hasta 1990 (Herrera 1992), parecen recomendar un enfoque gradual que permita la reconversión de las industrias existentes en lugar de la destrucción de una proporción alta de la capacidad instalada inevitablemente asociada a una liberalización rápida.

Ciertamente que la adopción de un enfoque gradual no significa que toda la reforma deba ser gradual. Por ejemplo, la eliminación de redundancias (agua) en el arancel, así como la arancelización de las restricciones cuantitativas y los ajustes cambiarios requeridos pueden hacerse de una vez. Pero las reducciones arancelarias posteriores deben graduarse según la capacidad de los productores de ir adaptando sus estructuras productivas a un mayor grado de competencia.

Es indudable que el manejo del tipo de cambio es determinante en los resultados que se logren. Evitar el atraso cambiario parecería ser una condición indispensable para el éxito de cualquier reforma comercial, sea una liberalización drástica o una apertura gradual y controlada.

La experiencia de los países latinoamericanos demuestra que la política cambiaria en sí misma no sirve como sustituto para una política antiinflacionaria efectiva. Excepto en el corto plazo y con el fin de cambiar las expectativas, el ancla cambiaria para los precios internos ha demostrado ser muy endeble, particularmente en los países de mayor inflación. La estabilización del nivel de precios es esencial para cualquier política que busque cambiar en forma permanente los precios relativos, pero no puede alcanzarse sólo fijando el tipo de cambio nominal.

Crisis Económica y Políticas de Ajuste

La crisis de los ochenta

En la década de los setenta, en un proceso favorecido por la gran liquidez internacional pro-

ducto de las sustanciales alzas de los precios del petróleo, los países de América Latina y el Caribe, así como otros países en vías de desarrollo de África, Asia y Europa, incrementaron considerablemente su endeudamiento externo. La entrada neta de capitales era tal que permitía, además del pago total de los intereses de la deuda, el financiamiento de importaciones por valor bastante superior al de las exportaciones. Estos flujos netos positivos no tuvieron una contrapartida de inversión que permitiera, en un horizonte temporal consistente con el del servicio de la deuda, expandir la disponibilidad neta de divisas como para acometer dicho servicio.

Al final de los setenta el panorama ya era de un agudizado endeudamiento, con un contexto de recesión mundial provocado por las políticas antiinflacionarias de los países desarrollados en respuesta al alza de los precios del petróleo de 1979. Entonces confluyeron el deterioro de la demanda externa y de los términos de intercambio que venía manifestándose desde hacía algunos años, una brusca caída en la entrada neta de capitales, una fuerte alza en las tasas de interés de la deuda externa y, consecuentemente, en los pagos de intereses, y un incremento en los pagos netos de utilidades al exterior.

Las cifras del Cuadro 2 ilustran respecto a la evolución de la deuda externa de América Latina y el Caribe. Se puede observar que, una vez que se manifestó la crisis económica, la tasa de crecimiento de los desembolsos de los préstamos externos (que hasta 1981 fue muy alta) cayó gradualmente hasta hacerse negativa en 1988, cuando hubo una primera disminución de la deuda externa en valores absolutos que ascendió a poco más de siete mil millones de dólares estadounidenses. La deuda externa se expandió nuevamente a partir de 1989. Sin embargo, en términos relativos a las exportaciones, la deuda externa acumulada al final de cada año se redujo continuamente a partir de 1986, año en que alcanzó el 427%, hasta llegar al 282% en 1992 (CEPAL 1993a).

La crisis fue generalizada y afectó tanto a países con economías relativamente más desarrolladas como a países con economías pobres. Afectó a países que aplicaron estrategias y políticas de tipo intervencionista y orientadas al mercado interno, así como a los que siguieron estrategias de apertura al comercio exterior y desarrollaron economías de mercado. También afectó a economías petroleras como a economías dependientes de importaciones para su abastecimiento de combustibles.

La expresión concreta de la crisis fue un déficit en cuenta corriente que, en el agregado regional, llegó a más de 42 mil millones de dólares en 1981, el 37.5% de las exportaciones⁶. Este déficit ya no pudo seguir financiándose con transferencias desde el exterior, como había venido ocurriendo. Buena parte del saldo negativo de la cuenta corriente debió ser financiada con cargo a las reservas internacionales (CEPAL 1993a).

Hasta 1981, el balance del flujo de recursos era favorable a la región. Los ingresos netos de capitales superaban con creces los pagos netos al exterior por concepto de utilidades e intereses de la deuda. Desde 1982, esta situación se revirtió y la transferencia de recursos se empezó a dar en el otro sentido, generando los déficit referidos. En 1985 la transferencia neta de recursos al exterior alcanzó 32 mil millones de dólares. Hasta 1990 la transferencia al exterior siguió siendo importante, habiendo alcanzado una cifra del orden de 15 mil millones de dólares. Recién en 1991 se revirtió la situación y se produjo una transferencia positiva para la región que ascendió a nueve mil millones de dólares. Para 1992 se estimaba una transferencia positiva de más de 27 mil millones de dólares (CEPAL 1993a).

El desequilibrio externo, por sí mismo o en conjunción con otros factores, generó desequili-

6 Si bien el déficit disminuye algo en valores absolutos, como porcentaje de las exportaciones se elevó más aún en 1982, cuando alcanzó un 39.8%.

brios internos. Para enfrentar ambos, pero muy especialmente el fuerte déficit en cuenta corriente que no podía seguir financiándose mediante la captación de préstamos o de inversiones provenientes del exterior, al menos en una magnitud tal que permitiera un flujo neto favorable al país, obligó a los gobiernos a diseñar y aplicar programas de ajuste más o menos severos. Los efectos han sido dramáticos por su carácter recesivo e inflacionario.

Cuadro 2. Evolución de la deuda externa en América Latina y el Caribe.

Saldo al final de cada año		Crecimiento anual	
Año	Millones de US\$	Período	%
1986	401 011	1979-81	22.9
1987	428 066	1982-83	11.3
1988	420 906	1984-90	3.0
1989	425 379	1990-91	0.4
1990	440 948	1991-92	1.9
1991	442 571		
1992	450 875		

Fuente: CEPAL 1993a.

En el agregado regional, los efectos fueron los de una fuerte caída en el ritmo de crecimiento del producto interno bruto (PIB) en 1981, de una disminución en términos absolutos en 1982 (lo que no se había visto en los últimos 40 años) y una disminución aún mayor en 1983. A partir de 1984, el PIB comenzó a recuperarse pero sin alcanzar las tasas de crecimiento anteriores a 1981. En términos de tasas de crecimiento anual, hubo una declinación a partir de 1987. En términos del PIB por habitante, hubo una disminución absoluta entre 1980 y 1985, una pequeña recuperación entre 1985 y 1987 y nuevamente una declinación entre 1987 y 1990. En 1991 hubo un crecimiento modesto del producto por habitante. La reducción de la actividad económica favoreció el aumento del desempleo, del subempleo y

de la marginalidad. Disminuyeron los salarios reales y se deterioraron las condiciones de alimentación, salud y vivienda (CEPAL 1988 y 1993a). En el Cuadro 3 se presentan las tasas de crecimiento acumulativo anual del PIB global y por habitante.

Cuadro 3. Crecimiento del producto interno bruto en América Latina y el Caribe en el período 1970-1992 (tasas porcentuales anuales).

Período	Variación del PIB global (%)	Variación del PIB per cápita (%)
1970-1980	5.5	3.0
1980-1985	0.5	-1.7
1985	2.8	0.6
1986	3.8	1.6
1987	3.3	1.2
1988	0.8	-1.2
1989	0.8	-1.1
1990	0.3	-1.6
1991	3.6	1.6
1992	2.4	0.5

Fuente: CEPAL 1993a.

La región en su conjunto logró reducir su desequilibrio externo con extraordinaria rapidez, lo que resultó bastante más fácil que controlar la inflación. Esta, por el contrario, se aceleró. El déficit en cuenta corriente se redujo de casi 40% de las exportaciones en 1982 a 7.1% en 1983 y a 0.9% en 1984, aunque volvió a incrementarse después. Luego de una evolución fluctuante, llegó al 4.1 y 12.7% en 1990 y 1991, respectivamente (CEPAL 1993a).

Este resultado se logró a costa de una caída de casi 9.5% del producto por habitante en 1983 respecto a 1980. En 1991 el producto por habitante aún era 7.9% inferior que el de 1980. También

hubo un aumento importante en el desempleo y una caída de más del 20% en la inversión. La tasa de inflación anual llegó al 280% en 1985, superó el 1200% en 1988 y, luego de reducir su ritmo disminuyendo a casi 200% en 1991, recrudeció en 1992 y se elevó a 411% (Ramos 1988; CEPAL 1993a).⁷

Políticas de ajuste

Para efectos de simplificar esta presentación, los principales instrumentos de ajuste aplicados por los gobiernos de la región pueden agruparse en dos categorías. Una corresponde a instrumentos asimilables a una política de reducción del gasto, mientras la otra contiene instrumentos que se asimilan mejor a una política de reasignación del gasto.

Política de reducción del gasto

La política de reducción del gasto, orientada básicamente a reducir la demanda agregada, se expresa en diversas medidas fiscales y monetarias. Las primeras, a través de la reducción del gasto corriente del gobierno, del incremento de impuestos (generalmente desmonetizados) y de recortes en la inversión pública, tienen efectos multiplicadores negativos en la demanda agregada cuya reducción, a su vez, da lugar a disminuciones en la producción. Las medidas monetarias, a través de reducciones del crédito interno y de la oferta monetaria, provocan reducciones en la inversión y efectos negativos en la demanda agregada y, en el largo plazo, en la formación de capital. En síntesis, las políticas de reducción del gasto afectaron el crecimiento del producto interno bruto en el corto plazo y, posiblemente, en el mediano plazo.

⁷ En las estimaciones para 1992 la CEPAL (1993a) registra sólo dos casos de países con incrementos significativos de sus tasas de inflación: Ecuador y Brasil. La expansión del proceso inflacionario en Brasil que de 476% en 1991 pasa a 1.132% en 1992, es determinante para explicar el aparente recrudecimiento inflacionario regional.

Las restricciones presupuestarias y la consiguiente reducción de los gastos gubernamentales afectaron las partidas de gastos institucionales dirigidos a propósitos que, en la percepción de las autoridades nacionales, eran de baja prioridad económica. De este modo, las partidas de gasto más afectadas fueron las relacionadas con el componente social del gasto público, las relacionadas con actividades de fiscalización en general y las que se orientaban a programas de apoyo a la producción, especialmente en el sector agrícola. Todo lo relativo a conservación del ambiente también fue relegado a un segundo plano.

La inversión pública directa, así como los recursos para programas de financiamiento a la actividad privada productiva, se redujeron sustancialmente, en especial cuando comenzó el período de ajuste. La inversión privada se vio afectada por la pérdida de financiamiento público, pero fundamentalmente por la recesión generalizada asociada a la crisis. De este modo, el coeficiente de la inversión interna bruta, que en 1980 se había elevado a 25.3% del producto interno bruto, cayó continuamente hasta llegar a 15.7% en 1990. Recién en 1991 se observó un mejoramiento respecto al año previo (CEPAL 1993a).

Los efectos ambientales de los instrumentos orientados a la reducción del gasto fueron múltiples y de diferente signo, lo que hace aún más difícil la identificación de relaciones con los procesos de deterioro de los recursos asociados. Sin embargo, los efectos de estas políticas en la problemática social urbana son bastante más definidos. Puede señalarse que, desde la perspectiva ambiental, los efectos más importantes de las políticas de restricción de la demanda agregada se dieron en los ecosistemas protegidos, en ecosistemas que sustentan o sustentarán proyectos de infraestructura y en sus áreas de influencia, y en los sistemas asimiladores de desechos.

En los ecosistemas protegidos (básicamente todo el sistema de parques nacionales, reservas y

santuarios de la naturaleza) se habría producido una mayor extracción ilegal de especies de la flora y la fauna con algún valor comercial, por falta de vigilancia a su vez consecuencia de la reducción de gastos de fiscalización. Todo ello se enmarcó en el contexto de una intensificación de actividades ilegales, producto del incremento de la pobreza rural. El deterioro de estas áreas protegidas es un efecto de corto plazo de las políticas referidas.

La restricción a los gastos corrientes de organismos contralores de la inversión sectorial (generación de energía y regadío, construcción de obras viales, explotación de minas, y otros) limitó su capacidad para realizar o contratar estudios de impacto ambiental. También redujo su capacidad para negociar y dar seguimiento a estudios de preinversión y ejecución de proyectos con consecuencias ambientales, o para supervisar la ejecución de obras destinadas a minimizar impactos ambientales negativos. Generalmente, la importancia de estas actividades se vio minimizada frente a otros requerimientos institucionales. Los impactos ambientales de estas omisiones se dan en el mediano a largo plazo.

Algo análogo ocurrió con los controles de sanidad ambiental. La reducción de los presupuestos de gastos de las instituciones se reflejó en un menor control de los efluentes y emisiones industriales e, incluso, en una menor capacidad de los organismos de servicios en el área de la sanidad ambiental para cumplir con sus responsabilidades. Esto resultó en mayores niveles de contaminación. Los impactos negativos son, básicamente, de corto plazo.

Los recortes a la inversión pública estarían afectando la ejecución actual, y en el futuro próximo, de obras de conservación asociadas a proyectos de construcción, rehabilitación y mejoramiento de infraestructura. También de obras de protección a la infraestructura actual que se ve afectada por procesos de deterioro en otros sistemas (por ejemplo, los arrastres de sedimentos y

azolvamiento de presas) o por la ocurrencia de fenómenos meteorológicos singulares. Los impactos negativos de estas omisiones son muy significativos y se dan en el mediano plazo, como también en el corto plazo.

Política de reasignación del gasto

La política de reasignación del gasto buscaba transferir recursos desde el sector de bienes no transables al de bienes transables. Se trataba de mejorar la balanza de pagos a través de la reducción de importaciones y del incremento de las exportaciones o de la sustitución de importaciones.

El instrumento preferentemente utilizado con estos propósitos fue el tipo de cambio. Se buscó incrementar el valor real de las divisas por la vía de la devaluación de las monedas nacionales. La devaluación, en último término, provocaría un cambio en las relaciones de precios entre transables y no transables a favor de los primeros. Simultáneamente con una reducción en las importaciones por su mayor costo o por sustitución con producción local, ello favorecería incrementos de las exportaciones.

Otros instrumentos aplicados con este propósito fueron las distintas intervenciones en el comercio exterior (más bien como complemento al tipo de cambio), las fijaciones de precios (que buscaban contener la inflación) y los estímulos diversos a la movilidad de factores entre actividades.

En síntesis, desde la perspectiva de los recursos naturales se esperaría que el incentivo a la producción de transables hubiera inducido a una intensificación de su explotación. Sin embargo, si bien el gasto y las importaciones pueden ser reducidos muy rápidamente, no puede imprimirse el mismo ritmo a la expansión de la producción de exportables o sustitutos de importación. La movilidad de los factores no es perfecta y hay ciertas restricciones técnicas que limitan o dilatan la reasignación, necesariamente lenta, más

difícil cuanto menor sea la capacidad no utilizada de producción de este tipo de bienes.

Los márgenes para una expansión inmediata de la producción de exportables que descansara en la explotación de recursos naturales, sin la movilización o reasignación de otros factores de producción, eran estrechos. En actividades con situaciones de subutilización de factores o que descansaran en ecosistemas poco intervenidos, podían darse condiciones para una expansión de la producción sin una reasignación significativa previa de factores productivos, situación ésta no muy frecuente en la región.

Por otro lado, la mayor parte de las exportaciones de bienes de la región estaba en el orden del 83% en 1980 y 1982, y correspondía a productos primarios. La colocación de volúmenes adicionales de productos primarios en los mercados tradicionales del exterior es difícil. En consecuencia, el grueso de la expansión de exportaciones tenía que hacerse a base de productos no tradicionales que, pese a los avances durante la década de los setenta, al momento de iniciarse la crisis apenas constituían el 4% del producto interno bruto. Todo en un contexto de una baja significación de las exportaciones en las economías regionales, entre 14.0% y 17.5% del producto interno bruto regional entre 1980 y 1985, respectivamente, contra el 40% en Corea y Taiwan, en el otro extremo (Ramos 1988; CEPAL 1993a).

Se dieron, además, limitaciones en los mercados externos para productos tradicionales. Muchos de ellos fueron sometidos a cuotas. Finalmente, los incentivos a la exportación, en muchos casos, fueron compensados por el desincentivo de la caída de precios internacionales.

La región, efectivamente, como se destacó antes en este documento, logró reducir significativamente su desequilibrio externo. Ello fue posible más gracias a una drástica reducción de las importaciones que por una expansión de las exportaciones. Así, mientras las exportaciones de bienes entre 1981 y 1985 disminuyeron en 4.3%,

con algunos altibajos en los años intermedios, las importaciones cayeron en 40.4% (CEPAL 1993a).

Por otra parte, las exportaciones de productos primarios que entre 1970 y 1980 crecieron al 22.1% anual, entre 1980 y 1985 se redujeron a un ritmo de 1% anual y cayeron en 25.3% en 1986 respecto a 1985. Recién a partir de 1986 se observa una expansión de las exportaciones de productos primarios que, para el período 1986-1989, ascendió al 8.3% anual (CEPAL 1993a).

De este modo y en términos generales, hasta por lo menos 1986 la presión sobre los recursos naturales, vía intensificación de su explotación, no es un fenómeno del todo claro ni uniforme. Sin embargo, es posible que se haya dado una cierta reasignación de factores de producción aún no manifiesta totalmente. En el futuro próximo esta reasignación se podría expresar en sustantivos incrementos de la extracción o explotación de recursos. Un indicador de este proceso podría ser el 8.3% de crecimiento anual anotado más arriba para las exportaciones de productos primarios.

El Cuadro 4 contiene una sinopsis que ilustra respecto a los efectos ambientales de las políticas de ajuste. El recuadro que aparece más adelante, por otra parte, advierte respecto a cómo deben interpretarse los cuadros anteriores.

*Exportaciones Agrícolas Latinoamericanas*⁸

La orientación general del ajuste significó alterar sustancialmente los determinantes macroeconómicos. Con ello se trastornaron la estructura de los incentivos para la agricultura y gran parte del patrón de crecimiento sectorial aplicado en el pasado para asegurar la expansión de la produc-

⁸ Salvo indicación contraria, los contenidos de esta sección corresponden a los presentados por López Córdovez (1992) en un trabajo preparado para el IICA.

Cuadro 4. Efectos ambientales de las políticas de ajuste.

Política de reducción de la demanda agregada

Propósitos generales	Instrumentos de política	Acciones inmediatas	Procesos de deterioro	Impactos, nuevos procesos	
				Corto/mediano plazo	Mediano/largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> • Reducir el déficit fiscal. • Mejorar el balance comercial 	<ul style="list-style-type: none"> • Contracción del presupuesto de gastos corrientes y de capital en el sector público. • Reducción del crédito interno. • Limitación a expansión de la oferta monetaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Reducción o supresión de actividades de fiscalización. • Postergación, reducción o supresión de inversiones en obras nuevas y en reposición y mantenimiento de obras existentes. • Reducción o supresión de actividades de estudios de evaluación y mitigación de impactos ambientales. • Reducción de inversión y nivel de operación del sector privado: depresión de la actividad industrial urbana. 	<ul style="list-style-type: none"> • Invasión de áreas protegidas con propósitos de extracción ilegal de especies valiosas. • Disposición inadecuada de desechos industriales. • Deterioro de la infraestructura y de los servicios sanitarios y municipales. • Ausencia o deterioro de obras de protección y corrección de procesos de sedimentación, destrucción de cauces y otros. • Ejecución de proyectos sin consideración de impactos negativos a efectos de evitarlos o minimizarlos. • Menor acceso de sectores pobres a servicios de salud y educación. • Migración interurbana y expansión de tugurios. • Caída de salarios, aumento del desempleo y subempleo, menor disponibilidad y mayor precio de alimentos, causando aumentos de pobreza urbana y restringiendo perspectivas de migrantes rurales. 	<ul style="list-style-type: none"> • Depredación y riesgo de pérdida de especies ecológicamente valiosas. • Contaminación en el medio urbano. • Incidencia exagerada de fenómenos naturales extraordinarios. • Destrucción de ecosistemas valiosos, formaciones singulares, paisajes y otros, durante la ejecución de proyectos. • Mayor incidencia de enfermedades, desnutrición y mortalidad infantil. • Incremento de la presión sobre áreas de laderas y de frontera, con propósitos de leña y cultivos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Conversión de áreas a actividades agrícolas y ganaderas. • Contaminación de áreas agrícolas, acuícolas y recreativas. • Deterioro de la infraestructura física por azolvamiento de presas, daños a equipos y otros. • Procesos múltiples de deterioro. • Privación cultural. • Asentamientos en áreas no apropiadas.

Cuadro 4. Continuación.

Política de reasignación del gasto

Propósitos generales	Instrumentos de política	Acciones inmediatas	Procesos de deterioro	Impactos, nuevos procesos	
				Corto/mediano plazo	Mediano/largo plazo
<ul style="list-style-type: none"> • Equilibrar el balance de pagos a través de mejorar la posición relativa de los bienes transables. • Expansión de la oferta de bienes transables. 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos de políticas cambiaria y comercial. • Estímulos a la movilidad de factores de producción. 	<ul style="list-style-type: none"> • Devaluación de monedas nacionales. • Incrementos de aranceles de importación. • Incentivos sectoriales diversos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Crecimiento del índice general de precios, particularmente de alimentos. • Intensificación de cultivos no tradicionales de exportación. • Expansión de la frontera agrícola con propósitos indicados y crecimiento de la ganadería. • Presión sobre bosques con fines madereros sin consideración de aptitudes. • Expansión de actividades de acuicultura en áreas con importancia para otros propósitos (reservas biológicas, manglares, agricultura). • Intensificación de la captura de recursos marinos diversos, incluso desconocimiento de vedas. 	<ul style="list-style-type: none"> • El proceso de inflación se asocia a los demás procesos sociales señalados en la primera mitad de esta sinopsis, contribuyendo a los mismos impactos. • Desplazamiento de rubros que aportan a la dieta popular. • Deterioro de ecosistemas frágiles y riesgo de pérdidas de especies valiosas. • Deforestación de cuencas. • Deterioro y riesgo de destrucción de ecosistemas costeros. • Sobreexplotación con reducción de la disponibilidad de recursos. 	<ul style="list-style-type: none"> • Artificialización excesiva y sobreuso del suelo, con consecuencias en erosión y contaminación por plaguicidas. • Presión económica y cultural sobre grupos autóctonos. • Empobrecimiento de colonos. • Riesgo de destrucción de ecosistemas frágiles y pérdida de biodiversidad. • Aceleración de procesos de erosión y sedimentación en cuencas. • Pérdidas de recursos hidrobiológicos por interrupción de ciclos; pérdida de biodiversidad. • Agotamiento de recursos marinos.

Cuadro 4. Continuación.

Política de reasignación del gasto

Propósitos generales	Instrumentos de política	Acciones inmediatas	Procesos de deterioro	Impactos, nuevos procesos	
				Corto/mediano plazo	Mediano/largo plazo
			<ul style="list-style-type: none">• Expansión de áreas de explotación minera o instalación de nuevas faenas, ignorando impactos ambientales.	<ul style="list-style-type: none">• Destrucción de ecosistemas y formaciones valiosas.• Contaminación. Incentivo a la colonización espontánea.	<ul style="list-style-type: none">• Agotamiento de yacimientos minerales.• Riesgo de destrucción de ecosistemas frágiles; pérdida de biodiversidad.

Fuente: Brzovic 1988.

ción agrícola. En algunos países se mutilaron o eliminaron algunos componentes de dicho patrón, los que hasta entonces parecían intocables.

Entre 1980 y 1985 el producto bruto agrícola regional creció apenas al 2.7% por año, frente al 3.5% que alcanzó en los años setenta (CEPAL 1993a). Una parte de la diferencia entre ambos ritmos de aumento se explica por la caída de los precios internacionales agrícolas ocurrida en los años ochenta que registraron una tasa de cambio negativa de 2.4% anual. Dado un marco de políticas cambiarias y comerciales favorables, el volumen de las exportaciones agrícolas regionales creció más rápidamente que en el decenio anterior. En efecto, alcanzó una tasa de aumento del 2.6% anual, pero su valor creció apenas al 0.5% por año, debido a la señalada caída de los precios internacionales. En la década de los setenta, el volumen de las exportaciones agrícolas regionales creció al 1.7% anual y su valor aumentó al 13.9% por año, debido a que los precios medios de las exportaciones de los países de la región crecieron entonces al 12% anual.

Diversos factores estructurales y temporales se combinaron para reducir fuertemente los pre-

cios de los productos agrícolas básicos durante la mayor parte del decenio pasado: exceso de oferta, mayor competencia en el mercado tras la entrada de nuevos exportadores, proteccionismo en los países de destino de la producción regional y subvenciones generalizadas a la exportación por parte de estos países y otros. El hecho que los países de la región hayan aumentado el volumen de sus exportaciones agrícolas en condiciones de empeoramiento de la relación de intercambio agrícola pone en relieve la capacidad de respuesta productiva de la agricultura, así como la presión a que ésta fue sometida para generar ingresos de exportación a pesar de condiciones adversas reflejadas en las tendencias divergentes del volumen y del valor de las exportaciones agrícolas.

Obviamente, algunos productos tuvieron un mejor desempeño que el promedio regional. Su mayor dinamismo exportador estuvo vinculado al avance o profundización de procesos de transformación productiva y de estímulo a nuevas exportaciones que compensaron los menores ingresos por exportación de productos tradicionales. Chile es citado como el ejemplo más exitoso de transformación productiva del sector agroexportador.

tador. Los productores y exportadores frutihortícolas chilenos han desarrollado una notable capacidad para captar tendencias emergentes de corto y mediano plazo en los mercados internacionales y alterar, en consecuencia, la composición y el dinamismo de su oferta exportable.

Las exportaciones regionales de oleaginosas y de sus derivados (soja y aceite de soja, aceite de palma, tortas y harinas) fueron las más dinámicas en los últimos años. Los envíos de frutas al exterior (cítricos, manzanas, uvas de mesa, duraznos e incluso banano en los dos últimos años), así como de hortalizas y verduras, crecieron con vigor en contraste con el lento aumento de los volúmenes exportados de café, cacao y té. Las exportaciones de carnes en su conjunto han seguido una tendencia decreciente, que ha contrastado con las acrecentadas ventas de productos pesqueros.

La proporción de la captura de pescado que exportan los países de la región es mayor que la que consumen internamente. El valor de las exportaciones de pescado es muy superior al de las importaciones. Para varios países las exportaciones de pescado y de productos pesqueros (principalmente harina de pescado) representan una fracción relevante de las exportaciones agrícolas totales.

La riqueza de los recursos naturales pesqueros de la región contrasta con la sobreexplotación y degradación de algunas poblaciones o especies acuáticas, particularmente en el área marítima del Atlántico centro-occidental, donde realizan capturas gran parte de los países de la región. La presión ejercida sobre los mamíferos marinos, las especies migratorias y las especies asociadas ha sido incompatible con normas básicas para la conservación de sus recursos.

Por otro lado, la presión que actualmente se ejerce sobre las zonas costeras es aún mayor que la señalada sobre otros espacios marinos. La tierra rural costera, de limitado potencial agrícola y tradicionalmente considerada de poco valor, ha

adquirido una nueva dimensión. En especial esto ha ocurrido donde la acuicultura ha abierto nuevas perspectivas de ingreso y empleo.

Las capturas de pequeños peces pelágicos en Chile, Ecuador y Perú, que en 1987 resultaron afectadas por el fenómeno natural conocido como El Niño, se recuperaron notablemente a partir de 1988. Esto les permitió, en particular a Perú, aumentar su producción y exportación de harina de pescado. La escasez mundial de suministros de algunas especies importantes y la firmeza de la demanda estimularon el comercio pesquero internacional. Con ello también aumentaron los precios internacionales. Los países de Latinoamérica y el Caribe incrementaron los volúmenes exportados de crustáceos y moluscos, de aceite y de harina de pescado.

Uno de los hechos de mayor relieve en la historia reciente de la acuicultura es el crecimiento de la producción y el comercio de camarones. El grueso de los suministros internacionales de camarones proviene del Asia Sudoriental y de América Latina. En la región, el camarón cultivado representa casi la mitad de la captura camaronera total, siendo Ecuador el principal país productor de camarón cultivado del hemisferio occidental, con más del 80% de la producción latinoamericana.

Las exportaciones latinoamericanas de productos forestales se caracterizan por el hecho de que alrededor de dos tercios de ellas corresponden a pulpa de madera, papel, cartón y tableros de madera. El tercio restante está conformado por ventas al exterior de madera aserrada y durmientes (de coníferas y de otras especies) y de madera en rollo. Brasil es el principal exportador (alrededor del 65%) seguido por Chile (26%), en tanto que Argentina, Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Paraguay y México, agrupados, apenas representan alrededor del 8% de las exportaciones forestales regionales. Los principales mercados son Japón, la Unión Europea (UE) y los Estados Unidos de Norteamérica.

Integración Regional⁹

Hasta mediados de los años ochenta, los acuerdos de comercio intrarregional no desempeñaron un papel relevante en el proceso de apertura al comercio internacional. En primer término, se le asociaba más a los planes de industrialización sustitutiva de importaciones que a las estrategias exportadoras. En segundo lugar, para América Latina y el Caribe en conjunto, el mercado regional era limitado y con pocas perspectivas de crecimiento. Ello explicaría, en parte, por qué se concentraron los esfuerzos en acceder a los mercados de elevado volumen y de gran dinamismo, como los representados por los países desarrollados.

Al menos desde el punto de vista conceptual, es plausible que los compromisos integradores entre un grupo de países puedan ser enteramente compatibles con los objetivos de competitividad internacional. Todos los países (desarrollados y en desarrollo) han sostenido que aspiran a una economía internacional abierta y transparente, y han postulado que los procesos de integración son consistentes con ello.

Al mismo tiempo, se ha reconocido el riesgo de que la configuración de bloques económicos entre países desarrollados podría conducir a un escenario comercial de un mundo fragmentado, donde predomina el libre comercio hacia el interior de esos bloques y un comercio más administrado entre los mismos. En ese escenario, la integración también adquiere sentido como un mecanismo de defensa de un aislamiento aún mayor.

Así, desde la óptica regional, la integración latinoamericana y caribeña se justifica por razones distintas bajo cualquiera de los dos escena-

rios. En el escenario abierto y transparente, la integración regional se presenta como contribución a un ordenamiento también más abierto y transparente de la economía mundial. En el escenario alternativo, la integración se presenta como un mecanismo de diversificación de riesgos en el contexto de una economía internacional cargada de incertidumbre.

De este modo, en los últimos años se ha despertado un renovado interés en el potencial de la cooperación intrarregional en el contexto de las políticas aperturistas ya descritas en las secciones precedentes. En contraste con el ambiente que reinaba frente a los arreglos formales de integración económica en el decenio de los ochenta, en tiempos recientes han proliferado acuerdos de distinta índole que revelan una gran heterogeneidad, tanto en lo que se refiere a sus modalidades como a su configuración geográfica.

Se han registrado, en efecto, numerosos arreglos de comercio preferente, normalmente en el contexto de los acuerdos de alcance parcial previstos en el Tratado de Montevideo de 1980. También ha habido intentos de formar zonas de libre comercio recíproco (pero sin necesariamente pretender adoptar un arancel común) y de formar uniones aduaneras (zona de libre comercio más un arancel común) o mercados comunes (unión aduanera más la coordinación de algunas políticas macroeconómicas, especialmente en el ámbito cambiario, tributario y de tasas de interés). Se han dado acuerdos bilaterales y multilaterales, acuerdos entre países de nivel de desarrollo y de dimensión económica similar, y otros en situaciones de marcadas diferencias, como también acuerdos de reestructuración de los movimientos de integración subregional más antiguos.

En los hechos, tanto el comercio recíproco como la inversión privada de un país latinoamericano en otro han crecido significativamente a partir de inicios de la década. Ello está asociado no sólo al conjunto de acuerdos bilaterales o

⁹ Esta sección reproduce consideraciones diversas que se han venido formulando en la CEPAL y que se presentan en un documento que se sometió al CEGAN en los primeros días de marzo de este año (CEPAL 1994b).

multilaterales de integración, sino también a la apertura comercial unilateral, a la desregulación y a cierta reactivación económica en la región. En el contexto actual, se destaca la importancia de la cercanía geográfica como factor que contribuye a la expansión del comercio y a la inversión. Además, y como parte de un proceso de internacionalización, numerosas empresas de los países más grandes están realizando inversiones en el exterior. Parte de estas inversiones está destinada a otros países de la región, mientras que los países más pequeños tienden a contar con una proporción mayor de inversión de origen regional que países grandes.

El comercio intrarregional ha crecido significativamente en los últimos años. En particular para América Latina y el Caribe en su conjunto, contrariamente a la experiencia de los años ochenta. Las exportaciones intrarregionales han crecido a tasas más altas que las exportaciones al resto del mundo entre 1990 y 1992. Así, las exportaciones intrarregionales entre los países que integran la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) pasaron de alrededor del 11% de las exportaciones totales de la región en 1990 al 14% en 1991 y a casi el 17% en 1992. En el caso de Centroamérica, pasaron del 14% en 1990 a alrededor del 20% en 1992. Solamente en la Comunidad de Naciones del Caribe (CARICOM) se observan tasas similares de crecimiento de las exportaciones intra y extrarregionales en 1991 y 1992.

Si se restringe el análisis de los acuerdos de integración a aquellos convenios que buscan liberalizar el comercio y que fueron adoptados después de la suscripción del Acuerdo de Montevideo, el que estableció la Asociación Latinoamericana de Integración en 1980, es posible identificar tres tipos de acuerdos en América Latina y el Caribe:

1. Acuerdos de integración subregional: El Mercado Común Centroamericano, el Acuerdo de Cartagena, la Comunidad de Naciones del Caribe y el MERCOSUR.

2. Acuerdos bilaterales: Existen más de 20, incluyendo aquellos suscritos en el marco de la Asociación Latinoamericana de Integración.
3. Compromisos diversos para liberalizar el comercio entre ciertos grupos de países: Particularmente entre los miembros del Mercado Común Centroamericano y México, entre los países centroamericanos y Colombia y Venezuela, y entre los miembros de la Comunidad de Naciones del Caribe y Venezuela.

Todos estos acuerdos tienen como denominador común un trato preferente a través de la desgravación de una lista de productos a liberalizar. Estos productos gozarían de tratamiento arancelario preferente en relación con similares productos originarios de terceros países. Algunos acuerdos son relativamente sencillos (integración superficial), mientras que otros entrañan compromisos más amplios (integración profunda). Así, la gama de compromisos va desde simples acuerdos de trato preferente sobre la base de una lista restringida de bienes, hasta una desgravación amplia, combinada con un arancel común (unión aduanera) y un programa de armonización de políticas macroeconómicas (mercado común).

Aunque los acuerdos más recientes no necesariamente excluyen los arreglos sectoriales, las cláusulas correspondientes implican compromisos muy diferentes de los programas sectoriales de inversión asociados a los procesos subregionales del pasado, particularmente al Acuerdo de Cartagena y al Mercado Común Centroamericano. Los acuerdos sectoriales actuales tienden a justificarse como medidas tendientes a graduar el proceso de ajuste de los sectores involucrados, limitándose a restringir el comercio, ya sea a través de restricciones cuantitativas o a través de la aplicación de normas sobre reglas de origen. Suelen involucrar de manera activa al sector privado. Los acuerdos indicados no abordan consideraciones ambientales.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC), del que forman parte Canadá, Esta-

dos Unidos de Norteamérica y México, debe mencionarse en este contexto porque involucra un país de América Latina y el Caribe y podría incorporar a otros en el futuro. Las negociaciones de los aspectos ambientales del tratado han tenido especial significación y serán abordadas más adelante.

En cuanto al sector agropecuario, los programas recientes de apertura e integración económica en América Latina y el Caribe han producido cambios en el escenario productivo del sector en un doble sentido: por un lado, las rebajas arancelarias y la eliminación de restricciones cuantitativas han hecho disminuir en forma no despreciable el componente importado de los costos de producción, ayudando así a un aumento de su competitividad. Por otro lado, la reducción arancelaria les ha abierto nuevas oportunidades en países vecinos, pero también les ha impuesto nuevas presiones, incluso a los sectores de auto-subsistencia. La reducción de los aranceles y de otras trabas para la importación de insumos para el sector tiende a beneficiar menos a los productores del sector tradicional, ya que éstos los utilizan en menor medida. Mientras, la más fácil importación de productos agropecuarios los afecta generalmente en igual o mayor medida que a los productores más modernos.

Sin embargo, como efecto de las presiones resultantes de la apertura comercial, varios países han dado un tratamiento especial a algunos productos del sector agropecuario. Algunos han retardado la nivelación de los aranceles (Venezuela), restablecido mecanismos de licencias previas y de restricciones (Bolivia, México, Colombia), introducido sobretasas para el sector agropecuario argumentando las distorsiones de los precios internacionales (Perú). En otro caso, por el contrario, se ha rebajado el arancel más que para los demás sectores (Argentina). Además, varios países (Chile, Colombia, Venezuela y algunos países centroamericanos) introdujeron o están por introducir un sistema de bandas de precios para el sector agrícola, básicamente para proteger a los productores de las fluctuaciones

de corto plazo de los precios internacionales y de los subsidios a la producción y a la exportación aplicados por varios países, en particular los de la UE, los Estados Unidos y el Japón (CEPAL 1992).

No obstante estas restricciones, el comercio intrarregional de productos agropecuarios ha crecido de manera significativa en los últimos años. Ello se reflejó en que, a pesar de las marcadas diferencias entre países en cuanto al peso que tienen las exportaciones agropecuarias intrarregionales en sus exportaciones agropecuarias totales (variando desde México con 1% del total hasta Bolivia con 76%), entre 1985 y 1991 la proporción de las exportaciones de productos agropecuarios destinadas a América Latina y el Caribe aumentó en todos los países de la región. Posiblemente ello también refleja las mayores dificultades de acceso que enfrentan los productos agropecuarios en relación con mercados extrarregionales, en comparación con los de la región.

A mediano plazo, un cambio en los incentivos (precios relativos, facilidades crediticias, reducción de aranceles y de otras barreras al comercio, aumento de los servicios y reducción de los costos de transporte, establecimiento de cadenas de frío, reducción de subsidios a la producción y a la exportación en terceros países) podría reorientar tanto la oferta como la demanda regional. Así, varios rubros como los lácteos, los cereales, algunas oleaginosas y, probablemente, los preparados forrajeros en base a melazas y azúcar, estarían insuficientemente representados en las exportaciones y sobrerrepresentados en las importaciones. Ello porque se enfrentan a serias distorsiones en su comercialización, tales como fuertes subsidios a la producción y a la exportación en varios países de la OCDE. Ello ha inhibido su producción local y dificultado la evaluación de posibles ventajas para su producción en la región. Los acuerdos de la Ronda Uruguay inducirían a la reducción de estas distorsiones y, se podría esperar, a un aumento en el comercio intrarregional, dada la complementariedad que existiría entre el avance de la liberalización multilateral y el impulso de la integración regional.

CAPITULO 2

INTERRELACIONES ENTRE COMERCIO INTERNACIONAL Y AMBIENTE

Competitividad y Comercio Internacional

La competitividad en los mercados internacionales es cada vez mayor. Esta característica importante del comercio internacional ha sido atribuida a cinco factores principales (IICA 1991):

1. Cambio de la competencia ideológica a la competencia comercial.
2. Polarización de los mercados de bienes y servicios, y su integración a los mercados de capital y divisas.
3. Concentración del financiamiento internacional y de la inversión privada directa.
4. Significativa reducción en los costos de transporte y comunicaciones internacionales.
5. Emergencia de nuevos países competidores.

No sólo se ha intensificado la competitividad, también están cambiando los factores de competitividad y hasta la definición misma. El concepto estático de ventajas comparativas basadas en factores climáticos, en la dotación de recursos naturales, en el costo relativo de los factores de producción, en la ubicación geográfica, entre otros, está evolucionando hacia un concepto dinámico de ventajas competitivas donde pasan a ser factores determinantes la incorporación de tecnologías modernas a la producción y la organización comercial para penetrar en mercados externos.

Otro componente de las nuevas tendencias del comercio internacional es la evolución desde una agricultura fuertemente protegida hacia una liberalización del comercio agrícola, donde han tenido una incidencia fundamental las conversaciones en el contexto de la Ronda Uruguay del GATT y los acuerdos internacionales a que han dado lugar. Hay cuatro elementos que favorecen esta evolución: la permeabilidad que han tenido las ideas del ajuste estructural en los países en desarrollo, la pérdida de fuerza del argumento de la seguridad alimentaria al vincularla no sólo a la producción de alimentos sino también a la capacidad de acceso que tenga la población a ellos, los mayores costos fiscales relativos asociados al deterioro de la base de los recursos naturales de los países industrializados, y el ejemplo reciente de países del Asia con una clara política aperturista (Román 1993).

Por otra parte, hay una reivindicación de los principios de la teoría clásica del comercio internacional. A lo largo de la historia comercial de los países se encuentra suficiente evidencia de un comportamiento disociado de las recomendaciones que surgen de la teoría. Tal comportamiento ha estado caracterizado por la imposición de medidas restrictivas al comercio, tanto de carácter arancelario como no arancelario. En los últimos tiempos las autoridades económicas nacionales han tomado en serio las recomendaciones que surgen de la teoría sobre el libre comercio y han revalorizado el mercado como asignador de recursos y organizador de la actividad económica a través de las señales del mecanismo de precios.

Principalmente como consecuencia de las políticas de ajuste adoptadas para enfrentar la crisis de la deuda externa y de las presiones y condicionamientos que impone la cooperación internacional bilateral y multilateral, un amplio grupo de países (en particular los países de América Latina y el Caribe) ha internalizado los principios del libre comercio internacional y se ha embarcado decididamente en políticas aperturistas. Sin embargo, no ha sido fácil revertir las tendencias proteccionistas de los países desarrollados.

La Inserción de lo Ambiental en el Comercio

El tema de las relaciones entre los procesos ambientales y el comercio internacional ha cobrado importancia como consecuencia de la creciente preocupación ambiental de la población, principalmente en los países industriales, y del fuerte dinamismo que ha ido adquiriendo el comercio internacional. También se ha generalizado la idea de que la liberalización del comercio mundial es un factor de bienestar social.

Por lo general, las consideraciones ambientales expresadas en regulaciones explícitas a las actividades económicas nacionales, en barreras no arancelarias al comercio, o en acciones ciudadanas diversas, inciden negativamente en el comercio internacional. No obstante, los efectos negativos en el comercio internacional no son necesariamente negativos en términos del bienestar nacional. En todo caso, hay que verificar si las trabas al comercio son realmente ambientales o si se trata simplemente de medidas proteccionistas encubiertas. Por otra parte, la apertura comercial vía la expansión de las exportaciones o de las importaciones, o por su efecto en la especialización productiva de un país, puede dar lugar a impactos positivos o negativos en el ambiente.

Para Pearson (1982a) las regulaciones ambientales afectan el nivel y estructura del comercio internacional por tres vías. Primero, los cos-

tos en que los productores tienen que incurrir para cumplir con ciertas regulaciones ambientales pueden afectar su competitividad externa. Segundo, regulaciones y estándares ambientales pueden imponer dificultades y costos adicionales a los exportadores de otros países que quieren ingresar con sus productos al país en cuestión. Tercero, diferencias en regulaciones ambientales entre países pueden afectar la decisión de localización de las inversiones.

La Perspectiva de los Aperturistas

Las principales argumentaciones de los aperturistas contra las propuestas de restricciones al comercio internacional de los ambientalistas se asocian con el crecimiento económico que el comercio haría posible. Se ha postulado, por ejemplo, que la preferencia pública por un entorno no contaminado está correlacionada positivamente con el nivel de ingreso de las personas. Por otra parte, la voluntad política para imponer regulaciones ambientales está íntimamente relacionada con las orientaciones de la preferencia pública. De este modo, bajo el supuesto de que el libre comercio favorece un mayor crecimiento económico a mediano y largo plazo, cabría esperar un desarrollo de las preferencias por un ambiente no contaminado. Ello, a su vez, se traduciría en una presión social que induciría a una política de regulaciones ambientales más estrictas (Janecki 1993).

Con el desarrollo económico la tendencia sería a incrementos relativos mayores en la producción de servicios que de bienes basados en la explotación de recursos naturales o en rubros industriales con mayor potencial contaminante. Adicionalmente, en la medida en que la economía crece, las externalidades ambientales negativas se vuelven cada vez más evidentes y socialmente más costosas, lo que llevaría a la creación de instrumentos que induzcan a su internalización (Belausteguigoitia 1993). También se ha argumentado que la expansión del comercio permitiría generar la riqueza necesaria para proteger el ambiente.

Los ambientalistas sostienen que estos argumentos, aun aceptándolos, tienen una debilidad básica. Esta debilidad reside en que los argumentos no consideran el desfase temporal entre la situación inicial en los países en desarrollo y una situación final. La situación inicial es de bajo nivel económico y pobre conciencia ambiental. En la situación final, el esperado crecimiento económico provocado por la apertura comercial haría más evidentes las externalidades ambientales, elevaría la conciencia pública sobre el deterioro ambiental presionando a las autoridades políticas para que impongan regulaciones ambientales (para las cuales se contaría con la riqueza necesaria) y cambiaría la tendencia de las actividades económicas hacia la expansión de la producción de servicios y de industrias no contaminantes.

También se aduce que la apertura comercial podría acelerar la difusión y adopción de tecnologías más limpias y más eficientes en el uso de energía y recursos naturales. Cabría esperar que la inversión extranjera directa esté asociada a tecnologías ambientalmente adecuadas y, en consecuencia, su crecimiento daría lugar a impactos positivos en el ambiente de los países en desarrollo. La inversión extranjera directa sería un mecanismo de transferencia de tecnologías deseables. Estudios empíricos sugieren que, en economías más abiertas a la inversión extranjera directa, la difusión y la adopción de tecnologías limpias ha progresado mucho más que en economías más cerradas. Esto se habría probado para el caso de la industria de pulpa y papel (Wheeler y Martin 1992).

Por otro lado, un estudio en 25 países de América Latina concluyó que las industrias contaminantes se desarrollaron más rápidamente en economías relativamente cerradas que en economías relativamente abiertas. Se argumenta que países con economías cerradas estarían protegiendo a industrias intensivas en capital que, en ausencia de regulaciones, dan lugar a impactos ambientales negativos muy fuertes. Mientras, países con economías más abiertas estarían atrayendo industrias menos contaminantes debido,

por ejemplo, a costos muy bajos de la mano de obra. En segundo lugar, industrias que quieren vender sus productos en los países industrializados deben satisfacer, muchas veces, consumidores *verdes* en esos mercados. Por último, las tecnologías utilizadas por las multinacionales son frecuentemente más modernas y menos contaminantes que las tecnologías usadas por las empresas locales (Birdsall y Wheeler 1992).

El comercio internacional también podría inducir a los productores domésticos a incorporar tecnologías ambientalmente apropiadas para mejorar su posición competitiva en el propio mercado nacional o en mercados externos. Un ejemplo de esto son las innovaciones realizadas por la industria automotriz estadounidense para competir con los autos japoneses y su eficiencia en el consumo de gasolina. Los acuerdos de libre comercio pueden fomentar productos más *verdes* reduciendo aranceles y restricciones ambientales al comercio (French 1993).

Desde el punto de vista del desarrollo, la reducción de barreras comerciales, sean arancelarias o no arancelarias, da la posibilidad de incrementar el valor agregado de los productos afectados en el país exportador. Los aranceles aplicados a muchos productos elaborados en países en desarrollo son significativamente más altos que los aranceles aplicados sobre materias primas sin elaboración. Esta estructura arancelaria constituye un obstáculo a la exportación de bienes menos intensivos en recursos naturales y con mayor valor agregado desde países en desarrollo hacia países desarrollados. Mediante la reducción o eliminación de este escalamiento tarifario se podría aliviar la presión sobre los recursos naturales. Así se tornaría viable la colocación, en los mercados de países desarrollados, de productos con un mayor valor agregado procedentes de países en desarrollo (Gómez-Lobo 1992a).

Un argumento de naturaleza diferente, también esgrimido desde el lado de los aperturistas, es que los impactos ambientales negativos que eventualmente podrían imputarse a una política

de apertura comercial, en realidad son consecuencia de la falta de una política nacional sobre medio ambiente, de la falta de un contexto mínimo de regulaciones para la protección ambiental. Es decir, en el contexto de una política proclive al comercio internacional no deben imponerse regulaciones por razones de protección ambiental sino, más bien, debe asegurarse la vigencia de una política ambiental nacional y la voluntad de ejecutarla.

Se considera que las regulaciones ambientales domésticas son más eficientes para enfrentar problemas de deterioro que las restricciones a las importaciones de productos de países con estándares ambientales más relajados. Por otra parte, las restricciones comerciales dan lugar a distorsiones negativas ya que no afectan directamente el origen de los problemas que deben buscarse en las externalidades ambientales domésticas. De hecho, conducirían a menudo a una tala masiva de árboles, al uso excesivo de pesticidas y a un aumento de la deforestación. Por ende, conducirían a incrementar la pobreza. En el marco de esta discusión, frecuentemente se destaca el proteccionismo agrícola de los Estados Unidos y los países de la Unión Europea. Con políticas de apoyo a los precios y con la imposición de tarifas de importación, estos países garantizan precios elevados a sus productores estimulándolos al cultivo intensivo y favoreciendo la erosión del suelo, un mayor uso de pesticidas, la intervención de humedales y otros procesos indeseables.

Véase en el Cuadro 5 una sinopsis de los argumentos que los promotores de la apertura comercial oponen a los ambientalistas y los contraargumentos de éstos.

La Perspectiva de los Ambientalistas

Efectos ambientales del comercio

Los ambientalistas sostienen que las cuentas nacionales no contabilizan la degradación ambien-

tal. Por ello, el producto interno bruto, según se le calcula actualmente, puede aumentar mientras las cuentas de ingresos ajustadas por deterioro ambiental disminuyen. Plantean que la liberación del comercio estaría promoviendo la degradación sin que ello sea registrado en la contabilidad nacional (Foy 1992).

Algunos planteamientos ambientalistas se centran en la apertura comercial como tal, mientras que otros lo hacen en la expansión del comercio internacional a que darían lugar políticas de apertura y en sus efectos sobre el crecimiento económico. Por otro lado, los efectos ambientales del comercio pueden examinarse desde la perspectiva del ambiente del país importador o desde la perspectiva del ambiente del país exportador.

El paso desde una situación de economía protegida a una situación de apertura, aun sin crecimiento económico, desde la perspectiva de actividades exportadoras de recursos naturales, conllevaría impactos ambientales. El libre comercio tendería a fomentar una especialización productiva nacional y una reorganización agrícola e industrial, de acuerdo con las ventajas comparativas de los países. En general, las ventajas comparativas basadas en la explotación de recursos naturales se atribuyen a los países en desarrollo debido a la supuesta abundancia de estos productos. No obstante, en muchos casos estas ventajas se basan en la no internalización de costos ambientales vinculados con los procesos extractivos de los recursos naturales. Sin internalizar estas externalidades, la liberalización del comercio podría perjudicar la calidad ambiental de estos países intensificando las actividades ligadas al aprovechamiento de la base de recursos naturales de los países. Hay un riesgo de competitividad espúrea que descansaría en el deterioro de los recursos naturales.

Desde la perspectiva de los países importadores, al momento de la apertura el énfasis de la preocupación ambiental está en las diferencias en relación con las regulaciones ambientales en-

Cuadro 5. Algunos argumentos a favor de la apertura comercial frente a la oposición de los ambientalistas y los contraargumentos de éstos.

<p>1. El crecimiento económico a que daría lugar la apertura al comercio internacional es <i>per se</i> un beneficio significativo que excede los costos que podrían imputársele, los que además serían discutibles.</p>	<p>1. El crecimiento económico <i>per se</i> no representa necesariamente un beneficio social. Puede dar lugar a empeoramientos relativos de la calidad de vida. En el largo plazo, si no hay cambios en la estructura de consumo de una sociedad, el crecimiento se expresará en una intensificación de procesos de deterioro ambiental y, aun cuando se impongan los controles necesarios, en el agregado se elevará la producción de desechos, se incrementará la extracción de productos de la naturaleza y se verán afectados los valores estéticos e intangibles.</p> <p>2. Por otra parte, los indicadores que miden el crecimiento económico (producto interno bruto, el ingreso nacional) han sido cuestionados, pues no incorporan el deterioro del patrimonio natural que pudiera estar ocurriendo.</p>
<p>2. Al haber una correlación positiva entre la preferencia pública por un entorno no contaminado y el ingreso de las personas, el crecimiento económico se traduciría en una presión social creciente sobre las autoridades políticas. Estas, a su vez, impulsarían una política ambiental vigorosa que se expresaría en regulaciones apropiadas. Además, en la medida que la economía crece, las externalidades ambientales negativas se hacen cada vez más evidentes, induciendo a la imposición de instrumentos que internalicen los costos asociados. Por otra parte, el desarrollo económico promovería incrementos relativos mayores en la producción de servicios con respecto a la producción de bienes basada en la explotación de recursos naturales y de productos industriales con mayor potencial contaminante. Por último, el crecimiento económico permitiría generar la riqueza necesaria para financiar la protección ambiental.</p>	<p>3. La debilidad básica de estos argumentos radica en que no consideran el desfase temporal entre la situación inicial (de un bajo nivel económico y de una pobre conciencia ambiental, en el caso de los países en desarrollo) y una situación final donde los efectos positivos atribuibles a la apertura se habrán manifestado. Durante el período intermedio continuarían desarrollándose los procesos de transformación ambiental negativos vigentes desde antes de la apertura y se desencadenarían, según el caso, procesos nuevos.</p> <p>4. Por otra parte, el crecimiento económico no conduce necesariamente al desarrollo de regulaciones ambientales eficientes. En muchos casos no lo son en los países desarrollados. Menos aún lo serán en los países en desarrollo, donde muchos bienes ambientales de consumo o recursos ambientales de producción no pasan por los mercados, y donde, por lo general, los derechos de propiedad sobre recursos ambientales críticos (bosques, recursos marinos costeros, otros) son ambiguos o no existen. Además, con el fin de desarrollar ventajas comparativas (ventajas espúreas) puede ocurrir y ha ocurrido que los niveles de protección o fiscalización se mantengan deliberadamente bajos.</p>

Cuadro 5. Continuación.

<p>3. La apertura al comercio internacional de los países en desarrollo, asociada a la liberación de los flujos de capital, propicia la inversión extranjera directa en cuyo contexto se favorece la difusión y adopción de tecnologías menos contaminantes y más eficientes en la utilización de energía y recursos naturales. Hay demostraciones de que la adopción de este tipo de tecnologías ha progresado mucho más en economías abiertas que en economías más cerradas. Esto porque en las economías cerradas se estarían protegiendo procesos productivos que, en ausencia de regulaciones, darían lugar a impactos ambientales negativos. Al mismo tiempo, con la expectativa de captar mercados extranjeros más exigentes, en economías abiertas se favorecería el desarrollo de procesos productivos menos deteriorantes. Actualmente las tecnologías ambientalmente sanas constituyen un factor con incidencia significativa en la competitividad.</p>	<p>5. En muchos casos, la apertura a la inversión extranjera ha favorecido la migración hacia países con bajos niveles de regulación o con sistemas de fiscalización débiles. Muchas veces esto ha ido asociado con situaciones de corrupción administrativa, de industrias contaminantes o cuya actividad involucra riesgos para la población. De esta manera se acentúa la situación de degradación ambiental que enfrentan esos países.</p>
<p>4. La apertura comercial en los países importadores (vía rebaja arancelaria o vía reducción de los diferenciales entre tarifas aplicadas a materias primas y tarifas aplicadas a manufacturas) induce al desarrollo de procesos productivos en los países exportadores que permiten incorporar valor agregado a la producción nacional, reduciendo así la presión sobre los recursos naturales.</p>	<p>6. La apertura comercial, hasta ahora, no va aparejada a la incorporación de regulaciones ambientales orientadas a la protección del ambiente. De este modo, en ausencia de una política ambiental, el desarrollo de nuevas actividades productivas puede intensificar procesos ambientales negativos o promover nuevos procesos de deterioro.</p>
<p>5. Los impactos ambientales negativos que eventualmente podrían imputarse a una política de apertura comercial, en realidad son consecuencia de la falta de una política nacional sobre medio ambiente, de la falta de un contexto mínimo de regulaciones para la protección ambiental. Por lo tanto, no deben imponérsele restricciones al comercio por razones de protección ambiental sino, más bien, debe asegurarse la vigencia de una política ambiental nacional y la voluntad de ejecutarla.</p>	<p>7. Si bien se tiende a aceptar que las restricciones comerciales no son las medidas más apropiadas para proteger el ambiente y que, más bien, se obtendrían mejores resultados desarrollando políticas ambientales en los países exportadores, dado el rezago que tendría el estudio y aplicación de normativas ambientales mejoradas, sería más conveniente desarrollar principios apropiados para conciliar el comercio internacional con la normativa ambiental relacionada con los procesos productivos en lugar de desgastarse intentando levantar restricciones con el argumento de que se trata de medidas proteccionistas.</p>

Cuadro 5. Continuación.

<p>6. En los países importadores las regulaciones ambientales domésticas son más eficientes para enfrentar problemas de deterioro que las restricciones a las importaciones de productos de países con estándares ambientales más relajados. Por otra parte, las restricciones comerciales dan lugar a distorsiones negativas, ya que no afectan directamente el origen de los problemas que deben buscarse en las externalidades ambientales domésticas.</p> <p>7. El proteccionismo de los países importadores, en particular el proteccionismo agrícola asociado a políticas de sostén de precios en los Estados Unidos y de los países europeos, ha favorecido la intensificación del cultivo y, con ellos, el desarrollo de procesos de artificialización excesiva de los sistemas agrarios contribuyendo a la degradación de suelos, la contaminación con agroquímicos, la intervención de humedales, y otros.</p>	<p>8. Los bajos niveles de regulación ambiental en los países exportadores (muchas veces deliberadamente más bajos con fines comerciales) brindan ventajas ilegítimas a los productores de esos países, en perjuicio de los países importadores con políticas ambientales más rigurosas. Aparte de la pérdida de competitividad para los productores ambientales, esta situación podría incentivar presiones hacia la relajación de las regulaciones ambientales domésticas.</p>
--	--

tre el país importador y el país de origen de las mercancías. El desarrollo de regulaciones ambientales y de mecanismos apropiados de fiscalización en un país, induciendo a las empresas a internalizar los costos externos ambientales atribuibles a sus actividades, daría lugar a desventajas comerciales frente a países que, con las mismas externalidades, no inducen a sus empresas a internalizarlas. Sería difícil para un país mantener una política ambiental eficiente en un esquema de competencia libre frente a países que no están obligados a asumir costos de control ambiental equivalentes (Foy 1992). A muchos grupos ambientalistas les preocupa que una creciente integración económica, sin regulaciones, pueda amenazar el nivel de protección ambiental en los países en los cuales ésta es relativamente alta. Por otra parte, temen que amenazas tales como la relocalización de empresas con el objeto de evitar la incorporación de los costos de control ambiental en sus costos de producción podrían llevar a regulaciones ambientales menos estrictas y, en consecuencia, a tener efectos ambientales negativos (French 1993).

Otros efectos ambientales de la apertura tienen que ver con la expansión del comercio internacional. Pueden esperarse aumentos del tráfico transfronterizo con el potencial de daños ambientales que cabría asociársele. Por ejemplo, el peligro de accidentes ambientales como el de la Exxon Valdez en Alaska y el de otros buques petroleros. También el comercio con productos que por sí mismos pueden dar lugar a fuertes impactos en el ambiente. Por un lado, el control de exportaciones de desechos peligrosos podría dificultarse aún más al eliminarse controles fronterizos limitándose, en cierto modo, el control del tráfico ilícito. En este sentido, los grupos ambientalistas temen que acuerdos regionales de libre comercio podrían aumentar aún más la presión sobre la biodiversidad como consecuencia de una intensificación del comercio de fauna y flora silvestres.

Otro problema que se ha destacado es el de algunos productos peligrosos, como el asbesto y ciertos pesticidas que se exportan precisamente por sus características nocivas al ambiente. En

Los círculos viciosos del deterioro ecológico

A diferencia del mundo desarrollado, en el que la alteración del equilibrio entre la acción del hombre y el ambiente está vinculada al vigoroso desarrollo económico registrado en las últimas décadas, en América Latina y el Caribe la destrucción de los recursos naturales está conectada en buena medida con la profunda crisis socioeconómica en que aún está sumida la mayor parte de los países de la región. Un indicador de esa situación está dado por el número de personas de la región que viven bajo la línea de pobreza. Las tendencias, al menos en valores absolutos, reflejan una clara involución al pasar de cerca de 130 millones en 1970 a casi 140 millones en 1980 y a más de 175 millones en 1986. Esto significa que, mientras en la década de los setenta el número de pobres creció a una tasa del orden del 1%, entre 1980 y 1986 lo hizo a una tasa acumulativa anual del 3%. Las proyecciones hasta el final de siglo revelan que la cantidad de pobres se elevaría a 232 millones, lo cual equivaldría a un 44.1% de la población total de la región.

La baja productividad de la economía campesina obedece, en gran parte, a la escasa aptitud de las tierras que ocupa, caracterizadas por aridez, fuertes pendientes, malas condiciones de drenaje y lluvias irregulares. La fuerte presión demográfica sobre estos ecosistemas frágiles también conduce a un progresivo deterioro de los recursos con pérdida de fertilidad, deforestación y erosión hídrica, tornando irreversible el potencial de sustentación para las futuras generaciones, y progresiva la declinación y marginalidad de la población que allí vive.

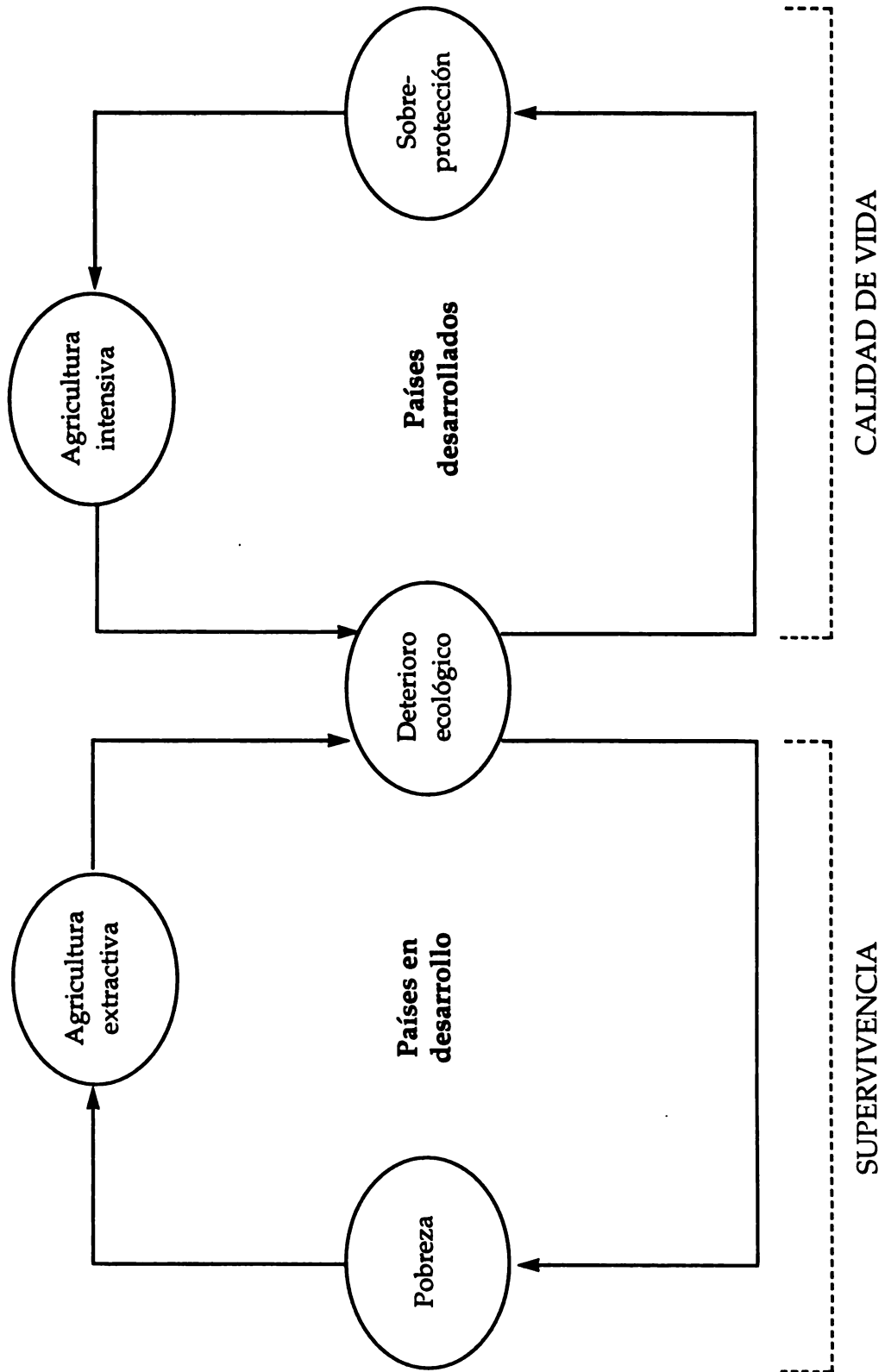
De un modo general, se puede detectar una relación inversa entre el ingreso per cápita en cada uno de los países de la región y la tasa de deforestación per cápita. Se presentan casos extremos como los de un grupo de países, especialmente centroamericanos, en los cuales los niveles de tala de bosques superan el 50% y, por el contrario, un grupo de países que registra tasas muy bajas de deforestación.

La situación sobre lo que acontece en el medio rural de América Latina y el Caribe marca una clara diferencia con lo que ocurre, de un modo general, en los países de la OCDE, en los que las políticas agrícolas en ejecución constituyen la principal causa de los fenómenos de contaminación y deterioro ambiental en el medio rural. En efecto, los agricultores de los países desarrollados contribuyen a la destrucción del ambiente al utilizar cantidades excesivas de fertilizantes que contaminan suelos y aguas, en respuesta directa a precios de referencia muy por encima de la realidad de los mercados y bajo condiciones de protección que los ponen a resguardo de las oscilaciones naturales de los precios de mercado. Sin un marco de políticas que los beneficie y ante la falta de opciones, los campesinos de los países en vías de desarrollo están obligados a sobreexplotar ecosistemas frágiles o abandonar el medio rural y sumarse a los grupos marginales en los ya sobredimensionados centros urbanos.

En síntesis, el problema central del deterioro ambiental es consecuencia de las políticas proteccionistas de los países desarrollados, por una parte, y de la extrema desigualdad en la distribución de ingresos, la falta de oportunidades de acceso a la tierra y la pobreza extrema en los países en desarrollo, por otra. Las políticas proteccionistas en los países desarrollados han llevado a intensificar la producción agropecuaria con el uso indiscriminado de insumos químicos y uso de tierras marginales. La situación de los países en desarrollo obliga a la explotación y abuso de ecosistemas frágiles.

El proteccionismo afecta y acelera el proceso de deterioro ambiental y la degradación de los recursos desde al menos tres perspectivas. En primer lugar, los subsidios distorsionan la lógica de las decisiones de producción, concentrando la actividad agrícola en áreas con menores ventajas naturales que generan una pérdida de eficiencia a nivel global y, en muchos casos, la necesidad de importantes subsidios energéticos para hacer viable la producción. En segundo lugar, el proteccionismo ha generado excedentes en los países desarrollados y continuará haciéndolo en forma creciente, mientras que la demanda aumenta en los países en vías de desarrollo. Finalmente, en la mayoría de los casos los países en desarrollo dependen de la agricultura para su superación económica. En consecuencia, la falta de acceso a los mercados acentúa el ya grave círculo vicioso entre pobreza y deterioro de los recursos (Otero, Estefanell y Trigo 1992).

Los círculos viciosos del deterioro ecológico



Canadá, por ejemplo, cuando las ventas domésticas de asbesto declinaron debido a la preocupación pública por la salud, la industria comenzó a colaborar con el gobierno canadiense para promover ventas fuera del país. Actualmente un 95% de la producción canadiense de asbesto se exporta, más de la mitad hacia países en desarrollo. Una estrategia similar se puede notar con los pesticidas: la Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos de Norteamérica estimaba que en 1989 el 25% de sus exportaciones de pesticidas correspondía a sustancias no registradas en los Estados Unidos o cuyo uso estaba estrictamente restringido (GAO 1989).

La apertura y expansión del comercio busca el crecimiento económico. La intensificación de actividades económicas resultantes de la expansión del comercio puede dar lugar a múltiples impactos ambientales. Así, si bien se ha argumentado que el crecimiento económico podría llevar a actividades menos destructoras del ambiente, tales como una menor generación de contaminantes por unidad de producción, la contaminación total puede crecer con el aumento de las unidades de producción. Se afirma que son precisamente los países desarrollados los responsables de la mayor parte de la producción de muchos contaminantes a nivel mundial, a pesar de la apertura comercial y del crecimiento económico.

Por otro lado, los ambientalistas plantean que no debería suponerse *a priori* que en los países con economías bastante abiertas y avanzadas en protección ambiental el nivel de protección del ambiente es eficiente en términos de la capacidad asimilativa y preferencias domésticas. Esta presunción parece aún menos creíble en los países en desarrollo. Por un lado, el ambiente como bien de consumo y factor de producción muchas veces no pasa por los mercados y sus precios no reflejan adecuadamente su escasez relativa. Por otro lado, suelen no haber derechos de propiedad claramente definidos sobre los recursos ambientales. Estos condicionantes se expresan, a menudo, en una sobreutilización de esos recur-

sos. Es el caso de los recursos marinos, del aire y de los bosques. Además, es inconsistente suponer que todas las regulaciones ambientales domésticas protegen eficientemente el ambiente, ya que en muchos países hay serias deficiencias para imponer controles y fiscalizar. Puede ocurrir, también, que los niveles de protección se mantengan artificialmente bajos con el objeto de ganar competitividad o de atraer inversiones extranjeras (Pearce y Warford 1993).

En el Cuadro 6 se presenta una sinopsis de planteamientos básicos de los ambientalistas y de los argumentos que oponen los aperturistas.

El componente ambiental en el deterioro de los términos de intercambio

En los mercados mundiales se transan productos básicos (materias primas), productos semimanufacturados y productos manufacturados. La asimetría de las relaciones comerciales entre los países del Norte y los del Sur está dada por la desigualdad en la composición de las exportaciones e importaciones respectivas. Los del Norte basan sus exportaciones en productos semimanufacturados y manufacturados. Los del Sur las basan en los productos básicos. Otra consideración importante es la baja participación relativa de los países en desarrollo en el comercio exterior de productos básicos. Es decir, la incidencia de los países en desarrollo en el comercio mundial de sus productos básicos y semimanufacturados es menor que la de los propios países desarrollados, salvo en el caso de algunos productos muy específicos.

Al incorporar la dimensión ambiental aparece otro elemento que contribuye a la asimetría mencionada en el párrafo anterior. Se ha afirmado que la depresión crónica del precio internacional de las materias primas debería ser relacionada con la degradación ambiental que resulta de la explotación intensiva de los recursos naturales en los países en desarrollo. A diferencia de los países de la OCDE, que incorporan de man-

era creciente y sistemática los costos ambientales en sus manufacturas, los países latinoamericanos no introducen los costos ambientales en el precio de sus materias primas (Biggs 1992).

Se ha planteado la hipótesis de que existe un componente ambiental en el deterioro de los términos de intercambio para los países exportadores de materias primas. Se trata de una asimetría que se origina en el grado de internalización de los costos ambientales. Esta internalización está asociada a la especialización productiva, en el sentido que los países en desarrollo son fundamentalmente exportadores de materias primas, mientras los países desarrollados exportan productos manufacturados.

En los países industrializados, vía regulaciones directas e instrumentos de mercado, los productores internalizan los costos ambientales a que dan lugar sus actividades. En último término incorporan esos costos al precio de bienes y servicios. De este modo se encarecen relativamente sus exportaciones.

Mientras tanto, en los países de menor desarrollo relativo, más atrasados en la aplicación de un marco ambiental regulador, los productores ignoran los costos ambientales. Estos costos son externalizados y no se reflejan en los costos de producción. Consecuentemente, tampoco se reflejan en los precios. En términos relativos, se abaratan sus exportaciones. Esta situación afecta la estructura del comercio internacional, acentuando el deterioro de los términos de intercambio para los países en vías de desarrollo.

La hipótesis de un deterioro de los términos de intercambio para los países en desarrollo descansa en varios supuestos que se puntualizan en los párrafos siguientes donde, adicionalmente, se abordan ciertos condicionantes que afectan tales supuestos (Arteaga *et al.* 1993).

El primer supuesto establece que la internalización de externalidades ambientales negativas (costos ambientales) encarece los productos. La

asunción de costos adicionales, obviamente, resta competitividad a las empresas, al menos en una primera etapa. Sin embargo, ello induciría a un significativo flujo de inversiones ambientales en las industrias afectadas. En el mediano y largo plazo esto llevaría a disminuir los costos en esas ramas industriales y, por ende, a mejorar la competitividad de empresas y países. Los instrumentos serían la investigación y desarrollo de nuevas tecnologías (tecnologías limpias y de minimización de residuos, ahorro de energía y materiales, y otras). Un ejemplo clásico es la minería del cobre en los Estados Unidos en los ochenta, cuando debió adaptarse a una estricta reglamentación ambiental que desencadenó el proceso descrito: al cabo de algunos años la minería del cobre en los Estados Unidos ganó en competitividad.

El segundo supuesto tiene que ver con el componente principal de las exportaciones de los países desarrollados y en desarrollo: productos industriales y productos primarios, respectivamente. Al respecto, no puede ignorarse que los países industriales también son exportadores de productos primarios, en tanto que los países en desarrollo también exportan manufacturas.

El tercer supuesto está relacionado con la institucionalidad ambiental. Los sistemas de regulación y fiscalización ambiental han alcanzado un mayor nivel de desarrollo en los países industriales. Su política ambiental es más definida y se aplica en mayor profundidad y extensión que en los países en desarrollo en un proceso que no se ha detenido. En cambio, los países en desarrollo se caracterizan por su debilidad institucional, por la fragilidad de su marco jurídico y regulador (asociada, en muchos casos, a niveles importantes de corrupción administrativa) y por la escasa capacidad de seguimiento y fiscalización de los daños ambientales. No obstante, en los países en vías de desarrollo la dimensión ambiental está incorporándose cada vez con mayor fuerza. En consecuencia, los costos ambientales asociados a la explotación de los recursos naturales estarían empezando a ser internalizados en mayor o menor medida.

Cuadro 6. Algunas de las consideraciones básicas que esgrimen los ambientalistas en contra de la apertura comercial, adicionalmente a sus contraargumentos ya puntualizados en el Cuadro 5, y los argumentos que oponen los promotores de la apertura.

<p>1. Desde la perspectiva de los países importadores, el hecho de las diferencias nacionales en las regulaciones ambientales, y en el rigor de los procedimientos de imposición y fiscalización de normas y reglas, constituye una dificultad central al momento de la apertura. En primer lugar, estas diferencias actúan como un subsidio que favorece a las empresas del país exportador que, en algunos casos, puede llegar a constituir una forma de "dumping" calificada como "dumping" ecológico que afecta la competitividad de las empresas domésticas y eventualmente promueve la emigración hacia países con regulaciones más liberales. En segundo lugar, los efectos negativos del subsidio en las actividades domésticas pueden dar lugar a presiones sobre el sistema de regulaciones ambientales orientado a reducir su nivel de rigor.</p>	<p>1. Además de los argumentos en cuanto al desarrollo de una política ambiental apropiada al que conduciría el crecimiento económico favorecido por la apertura al comercio, se habría demostrado que las diferencias en regulaciones ambientales entre países no tienen efectos significativos en la competitividad internacional. También se habría demostrado que los costos de control ambiental tendrían una incidencia mínima en las decisiones de localización de una empresa. Por otra parte, la imposición de normativas ambientales habría favorecido el desarrollo e incorporación de nuevas tecnologías ambientalmente sanas que habrían mejorado la competitividad de las empresas afectadas.</p>
<p>2. La apertura comercial conduce a la especialización productiva. En los países en desarrollo esto se traduce en la intensificación de actividades económicas basadas en la explotación de los recursos naturales. A su vez, en un contexto de regulaciones ambientales débiles de derechos de propiedad o usufructo ambiguos o ausentes, ello favorece la explotación irracional y el deterioro.</p>	<p>2. El problema de la sobreexplotación y deterioro de los recursos naturales en países en desarrollo como consecuencia de la apertura comercial no puede imputarse al comercio ni debe corregirse con restricciones comerciales. El origen del problema debe buscarse en la falta de regulaciones ambientales en estos países y en las restricciones al comercio impuestas por los países importadores vía aranceles y barreras no arancelarias.</p>
<p>3. La expansión del comercio implica un incremento del tráfico transfronterizo y, con ello, un mayor riesgo de accidentes ambientales y un menor control del tráfico (limitándolo al tráfico ilícito). Por su parte, esto podría favorecer el transporte transfronterizo de desechos peligrosos y el comercio de la flora y la fauna silvestres con la consiguiente presión sobre la biodiversidad. Por otro lado, la liberación del comercio incentiva, en cierto modo, la exportación hacia países en desarrollo de productos peligrosos prohibidos en los países de origen o sometidos a regulaciones extremadamente rigurosas.</p>	<p>3. Si bien los riesgos asociados al tráfico transfronterizo pueden verse incrementados, no correspondería limitar o impedir el comercio internacional por ello. Más bien deberían mejorarse las regulaciones y fiscalización para minimizar tales riesgos.</p>

Tampoco puede ignorarse el débil interés en los países en desarrollo de inducir a la internalización de los costos ambientales en sus principales exportaciones, con el afán de no perder competitividad en los mercados internacionales. Este sentimiento también se expresaría en la baja o nula inversión en investigación ligada al desarrollo de métodos para contabilizar el deterioro ambiental característico de América Latina y el Caribe, y para internalizar los costos ambientales en los productos de exportación. Una situación inversa en ambos aspectos se observa en el mundo desarrollado, donde hay múltiples iniciativas para levantar y perfeccionar la institucionalidad ambiental. Los costos asociados, en definitiva, serán cargados al producto (manufacturado o no, exportable o no) vía tributos, tarifas, cargos u otros medios.

El cuarto supuesto establece que, técnicamente, la implantación de mecanismos que conduzcan a la internalización de costos ambientales asociados a la explotación de los recursos naturales reviste mayores dificultades. Hay una mayor dificultad en controlar, medir e internalizar la degradación ambiental en los costos de los procesos productivos primarios. La actividad industrial, en cambio, genera un deterioro ambiental de más fácil identificación así como es fácil su asignación a un origen preciso. Por lo general, se trata de emisiones contaminantes en efluentes definidos o de la generación de residuos de diverso tipo que se depositan en el suelo, en el agua o en la atmósfera. La contaminación industrial es así más tangible, inmediata y de control más fácil.

El quinto supuesto es el relativo a la mayor dificultad de volver operativos los principios de la sostenibilidad ambiental en la producción primaria que en la producción industrial. En particular, el principio "el que contamina paga" es especialmente aplicable a los procesos industriales y similares. La protección de los recursos naturales renovables, asunto de gran importancia para los países en vías de desarrollo, es alcanzada sólo marginalmente con la aplicación de este prin-

cipio. Hasta ahora, la internalización en la contabilidad empresarial y nacional del deterioro de los recursos naturales, de algunos recursos construidos y de las pérdidas patrimoniales conexas ha sido en gran medida ignorada, más allá de la operación del principio mencionado. De este modo, fenómenos como la pérdida de biodiversidad, la extinción de especies, el agotamiento de bosques, recursos pesqueros y otros renovables, la erosión, la deforestación y la desertificación, no están cautelados por principios de fácil aplicación. En estos casos, el sistema de precios y el comercio internacional no contribuyen a dispersar en un ámbito mayor los costos ambientales asociados. Se están dando en los países en desarrollo, sin embargo, algunos esfuerzos, aunque incipientes y tímidos, por incorporar el deterioro de los recursos del patrimonio natural a las cuentas nacionales. Los países desarrollados, aparentemente, no tienen gran interés en ello en la medida en que han logrado, o están logrando, la internalización (a nivel de la contabilidad privada) de sus costos ambientales principales, aquellos asociados a las actividades de la industria. En estos países no existiría un remanente significativo de recursos naturales de los que debiera dar cuenta la contabilidad empresarial o nacional.

De este modo, la lógica del comercio mundial estaría conduciendo a una situación donde, por la vía de la estructura de precios internacionales, los consumidores de todos los países del mundo estarían asumiendo los costos ambientales de los procesos industriales en los países desarrollados (internalizados en el precio de sus productos de consumo interno y en sus exportaciones). Al mismo tiempo, los consumidores de todo el mundo estarían financiando los esfuerzos de los países desarrollados para innovación en tecnologías limpias, minimización de residuos, ahorro de energía y materias primas, entre otros.

Por el contrario, se podría afirmar que las pérdidas patrimoniales en los países en desarrollo son asumidas exclusivamente por éstos. A falta de mecanismos apropiados para la internalización de los costos ambientales se está subsidiando

do a los consumidores en todo el mundo a la vez que este subsidio ambiental escondido inhibe o retarda el desarrollo y la implantación de tecnologías limpias y otros medios de gestión no degradante del ambiente en los países en desarrollo. Estos últimos están asumiendo una gran cantidad de los costos ambientales directos e indirectos de sus procesos productivos y de servi-

cios. Se trata de costos *invisibles*, o de baja visibilidad, que se distribuyen y asumen de manera dispersa por toda la población de estos países. No existen hasta ahora medios de identificar, cuantificar, asignar y controlar estos costos. En los hechos se los están trasladando como herencia a las generaciones futuras (Arteaga *et al.* 1993).

CAPITULO 3

RESTRICCIONES AMBIENTALES AL COMERCIO INTERNACIONAL

Visión General

En esta sección se presenta una visión general de las restricciones ambientales al comercio. En las secciones subsiguientes se incorporan consideraciones más específicas, separando la perspectiva del país importador (gobierno, sectores empresariales y comunidad) de la perspectiva del país exportador. En general, cuando se analizan las interacciones entre protección ambiental y apertura comercial, se tiende a asociar la idea de país importador con el caso de los países desarrollados, mientras que la idea de país exportador se asocia con la de país en desarrollo. Sin embargo, de lo que se trata aquí es de distinguir entre las restricciones que, por consideraciones ambientales, los países imponen a las importaciones, de aquellas restricciones que, también por consideraciones ambientales, los países imponen a sus propias exportaciones.

Las políticas ambientales recurren a una serie de instrumentos de intervención que pueden traducirse en restricciones a los flujos comerciales. Por ello, en ciertos casos pueden plantearse conflictos con políticas encaminadas a la liberación del comercio o con intereses específicos de ciertos sectores económicos.

En los últimos años, los productores de los países en los que las normas ambientales son más rigurosas han venido manifestando su creciente preocupación por el impacto de esas normas sobre su competitividad en los mercados internacionales. Al mismo tiempo, en los países exportadores de diversos productos, los gobiernos y las empresas han expresado su inquietud ante el aumento de barreras a sus exportaciones justificadas en consideraciones ambientales.

Por otra parte, se plantea la necesidad de regular los procesos de liberación comercial, con argumentos centrados en los temores de que, dado el incentivo a las exportaciones, los recursos naturales se verán sometidos a una explotación más intensa. Esta posición es mantenida por sectores importantes de la opinión pública de los países exportadores de productos originados en la explotación de recursos naturales. También por grupos de los países importadores de tales productos. Se trata básicamente de grupos con mayor conciencia ambiental, los que normalmente no incluyen a los sectores de gobierno y empresariales.

Ventajas comparativas y normas ambientales

La discusión en torno a las ventajas comparativas de los países, especialmente cuando se aborda el caso de procesos que producen deterioro, ha llevado a posiciones extremas no exentas de consideraciones éticas. Por otra parte, la gran movilidad de recursos no naturales, el capital financiero en particular, y la vigencia de procesos de deterioro ambiental internacionales y globales, han llevado muchas veces a cuestionar la validez de la especialización productiva a que tendrían que conducir las ventajas comparativas. Se corre el riesgo, y así ha ocurrido, que se asienten formas de competitividad espúreas, basadas en salarios deprimidos y en el deterioro ambiental, frente a la posibilidad de promover formas de competitividad auténtica, que sólo se posibilitan a través de la incorporación del progreso técnico a los procesos de transformación.

La imposición de barreras comerciales con propósitos de protección ambiental constituye uno de los conflictos más polémicos entre comercio internacional y ambiente. Para entenderlo hay que considerar que las diferencias en las regulaciones y políticas ambientales relacionadas con productos como también con procesos productivos pueden alterar la competitividad internacional de los sectores regulados. De hecho, existen grandes diferencias internacionales tanto en los estándares de productos como en los de procesos. Tales diferencias, en una perspectiva económica, se justifican en que la intensidad de uso de los recursos ambientales y las capacidades regenerativas y asimilativas del ambiente experimentan variaciones significativas entre países.

Los procesos de producción, sea como consumidores de recursos o como generadores de residuos (sólidos, líquidos y gaseosos), hacen un uso diferencial de los recursos y capacidades ambientales. En consecuencia, el nivel de las regulaciones ambientales de un determinado país está en relación con la estructura específica de sus actividades económicas (Pearson 1992).

El nivel de la protección ambiental que un país elige como apropiado no sólo está determinado por la capacidad física de su entorno para asimilar desechos o por la disponibilidad de múltiples recursos ambientales. Igualmente importantes son el nivel de los ingresos de un país, la tasa de crecimiento de la población, la capacidad innovadora de la sociedad, el nivel de contaminación que la sociedad está dispuesta a tolerar y la capacidad de gestión ambiental efectiva de las instituciones públicas y privadas (Butler 1992; Foxley 1992). También tiene importancia la valoración social de los bienes ambientales y del bienestar de las generaciones futuras.

Desde el punto de vista económico, la dotación ambiental, las preferencias públicas y las demandas por servicios ambientales representan un determinante de las ventajas comparativas de un país. Suponiendo que los países cuenten con

las mismas funciones de producción, contaminación y descontaminación, y las mismas funciones de utilidad o preferencias sociales, para un producto determinado, se espera que el país con la mayor capacidad relativa de asimilación goce de una ventaja comparativa y se especialice en la producción de bienes relativamente intensivos de contaminación. Consecuentemente, ese país tendría una desventaja comparativa en la producción de bienes y servicios *limpios*. Por el contrario, un país cuya capacidad asimilativa sea baja o esté agotada, y con una disposición de residuos relativamente cara, tendría una desventaja comparativa en industrias relativamente intensivas en contaminación (Pearson 1988).

Lo mismo podría esperarse cuando un país dotado con la misma capacidad de asimilación que otro valoriza más la protección del ambiente e impone controles ambientales a los sectores productivos intensivos en contaminación. Se supone que el tener que cumplir con exigencias ambientales más estrictas implica mayores costos de producción. De este modo, el país con los estándares más estrictos perdería competitividad internacional en los sectores regulados. Por el contrario, países sin programas de protección ambiental probablemente aumenten sus ventajas comparativas en la producción de bienes y servicios más contaminantes, ya que lo hacen a costos más bajos al no tener que incorporar los costos de control ambiental (Siebert 1990).

Varias consideraciones pueden hacerse a partir de los elementos recién mencionados. En primer lugar, desde la perspectiva de las empresas de países con programas severos de regulación ambiental se estaría dando una situación de "*dumping*" ecológico que las perjudica cuando en los países competidores se establecen estándares ambientales de baja exigencia. Estas empresas de los países más exigentes consideran que hay un subsidio oculto a las empresas de los países menos exigentes. Con fundamento en esto, los productores de los países con los estándares ambientales más estrictos exigen la imposición de medidas comerciales compensatorias de ventajas

que consideran ilegítimas, una forma de competencia desleal que favorece a las empresas procedentes de países con regulaciones ambientales laxas.

En segundo lugar, especialmente a los países en desarrollo se les imputa la aplicación deliberada de estándares ambientales más bajos para hacerse más atractivos a la inversión extranjera, ofreciéndole la ventaja de producir con costos más bajos. Aun cuando se pudiera considerar que un menor nivel de exigencias ambientales se justifica, dadas la dotación ambiental de un país y la capacidad asimilativa del entorno, las diferencias internacionales por concepto de regulaciones ambientales pueden verse como un incentivo a la relocalización de industrias contaminantes en países con regulaciones menos estrictas. Se supone que así los empresarios afectados tratan de compensar las desventajas comparativas y competitivas que enfrentan en sus países de origen, y que deben atribuirse a las condiciones económicas, físicas y sociales que determinan el nivel de la regulación ambiental. (Gómez-Lobo 1992a).

En tercer lugar, aun cuando se incorporen exactamente las externalidades ambientales en los costos de procesos y productos, las consecuencias de este tipo de decisiones han provocado un amplio debate con respecto a la necesidad o a la intensidad de aplicación de las nuevas normas. La aplicación de leyes y normas ambientales puede elevar los costos de producción de ciertas industrias y afectar, en el corto plazo, sus ventajas comparativas. Esto en la medida en que esas ventajas comparativas descansan significativamente en la explotación de recursos ambientales no valorados hasta ese momento. Incluso, estas regulaciones podrían dejar fuera del mercado a algunas empresas con los costos que ello significa, aun cuando se asegure que la aplicación de las regulaciones ambientales dé lugar a beneficios importantes a mediano y largo plazo.

Por último, a menudo se manifiesta que los países en desarrollo tienen ventajas comparativas en las industrias contaminantes. Esto se jus-

tificaría por la abundancia en los recursos ambientales y por el ambiente todavía no tan deteriorado como el de los países industrializados. Sin embargo, la capacidad asimilativa no debe inevitablemente ser mayor en los países en desarrollo. Por el contrario, en muchos de estos países la capacidad asimilativa del ambiente es muy baja, sin contar con que los menores índices de salud y nutrición de los países en desarrollo acentúan el daño atribuible a un nivel determinado de la contaminación ambiental. Tampoco ingresos bajos son necesariamente indicativos de que haya una baja demanda por calidad ambiental. Ciertas categorías de daños ambientales afectan a los recursos productivos y, precisamente, la escasez de esos recursos en los países en desarrollo sugiere que debería haber una gran demanda por ciertos instrumentos de regulación ambiental. Así mismo, los recursos naturales sujetos a las mayores presiones ambientales son muy significativos en las economías de las naciones en desarrollo (Pearson 1988).

*Acciones legítimas e ilegítimas*¹⁰

La principal razón para la imposición de barreras a ciertas importaciones ha sido, como se dijo, la de las diferencias en los costos impuestos por las regulaciones ambientales a que se ve sometida una misma actividad en dos países distintos. Al incurrir en costos más elevados, la actividad sometida a normativas ambientales más estrictas vería afectada su competitividad, tanto interna como externa. Sin embargo, hay quienes opinan que dicha diferencia constituye un factor perfectamente legítimo de competitividad, como cualquier otro, y que toda medida comercial encaminada a compensar diferencias de costos estaría revelando inmediatamente una intención proteccionista. Consideran que no se puede partir de la base de que las sociedades de dos países deban necesariamente tener las mismas preferencias con respecto al ambiente o que, aun en

10 Conceptos basados en una síntesis presentada por la CEPAL (1993c).

presencia de las mismas normas ambientales, el costo de asegurar su cumplimiento tenga que ser equivalente.

En cambio, otras opiniones consideran que la no internalización de los costos ambientales en terceros países constituye una subvención ilegítima a sus sectores productivos. Por lo tanto, se justificaría la aplicación de derechos compensatorios con el objetivo de anular las desventajas que puedan resultar de la introducción de una legislación ambiental más estricta, especialmente cuando la medida imponga costos adicionales al sistema productivo nacional sin compensación por el lado de una mayor eficiencia.

Las preguntas que surgen en estas circunstancias son ¿Cuándo la protección del ambiente justifica la adopción de medidas que pueden tener un efecto restrictivo sobre el comercio? y ¿Cuál es el criterio para distinguir entre una restricción legítima y una ilegítima?

Un posible punto de partida es basarse en el principio de que toda medida será más legítima y eficaz cuanto más directamente ataque el problema ambiental en su raíz. Si bien se puede afirmar que, por lo general, las restricciones comerciales no son el mejor medio de hacerlo, pueden haber circunstancias (por ejemplo, el comercio de residuos tóxicos) que justificarían la aplicación de una medida restrictiva al comercio. Ello en virtud del principio según el cual los residuos deben ser eliminados lo más cerca posible del lugar de producción.

Aun en casos en los que la aplicación de una restricción comercial pudiera parecer plenamente justificada, para realmente atacar el problema ambiental en su raíz es necesario que la restricción vaya acompañada con medidas domésticas de gestión ambiental. Así, por ejemplo, una restricción a la exportación de madera tropical no complementada con una gestión controlada de la explotación de la madera a nivel interno podría aumentar la deforestación. Esto porque habría un incentivo para una mayor explotación de los

bosques por la industria procesadora nacional, cuyas tecnologías menos avanzadas podrían incluso causar un mayor desperdicio de la madera. De igual manera, la aplicación de una restricción a la exportación de rollizos en ausencia de regulaciones ambientales internas podría interpretarse como una forma de favorecer a la industria local, dando lugar a conflictos comerciales.

En presencia de una externalidad en el consumo, se justificaría que las importaciones se vieran sometidas a las mismas restricciones que las ventas domésticas. Por ejemplo, que se las sometiera a las exigencias de reutilización o reciclado de los envases, que cumplieran normas que limitan las emisiones y que recibieran un tratamiento tributario diferenciado en función de su impacto ambiental. Todo ello puede implicar, directa o indirectamente, una dificultad adicional de acceso para los productos importados.

En general, entonces, se podría considerar como legítima una restricción aplicada al consumo o a la producción de los productos importados o exportados y que se aplica igualmente a la producción o a las ventas domésticas. Es decir, una acción comercial legítima estará relacionada con medidas domésticas de protección ambiental o con medidas conducentes a inducir la transformación productiva nacional que pueden exigir ciertas modificaciones en las características del producto importado o cambios en la orientación tecnológica.

Una acción ilegítima, en cambio, sería la que podría dar lugar a una posible desviación hacia objetivos distintos a la protección ambiental. Por ejemplo, una limitación de acceso al mercado justificada por razones de política ambiental cuando, claramente, la finalidad es la protección de un sector económico.

Desde la perspectiva comercial, cuando el deterioro ambiental esté asociado a la fase de producción de un bien y no ocurran externalidades negativas en la fase de consumo del mismo, no habría justificación ambiental para la aplica-

ción de una medida que limite la importación de dicho bien por un tercer país y que sea diferente de las medidas a que se encuentre sometido el mismo bien en el país de origen. Sin embargo, en relación con este tipo de medidas se está dando una intensa discusión. Desde la perspectiva ambiental, particularmente la de los grupos ambientalistas de los países desarrollados, se trataría de medidas legítimas en cuanto se orientan a proteger recursos ambientales vitales para la humanidad.

Las Restricciones desde la Perspectiva Ambiental del País Importador

Subsidios ecológicos ilegítimos

Se trata del llamado "dumping" ecológico ya abordado más arriba. Los exportadores de países con baja regulación ambiental y con autoridades más tolerantes frente al deterioro ambiental se verían beneficiados, de hecho, por un subsidio implícito: el de no tener que cumplir con los mismos estándares y normas ambientales que sus competidores de países con políticas ambientales más rigurosas. Así, estos últimos se ven enfrentados a una competencia desleal, un "dumping" ecológico, ya que sus competidores extranjeros no incorporan los costos de descontaminación en los costos de producción. Los grupos negativamente afectados por esta competencia desleal tienden a exigir la externalización de los costos ambientales de sus costos de producción o la imposición de medidas comerciales proteccionistas.

Frente a estas argumentaciones, como ya se adelantó, desde la perspectiva económica y aperturista se sostiene que las diferencias en los estándares ambientales pueden estar justificadas por diferencias en la capacidad asimilativa del ambiente entre países. Incluso podrían darse casos en los que la obligación de cumplir con el mismo estándar de otro país se constituya en una desventaja comparativa para el país afectado (Muñoz 1992).

Por último, las diferencias entre los costos del control ambiental y sus efectos en la competitividad internacional tienen que ser bastante significativas para que se pueda hablar de una competencia desleal. Varios estudios realizados con este propósito no encontraron efectos significativos de regulaciones ambientales en la competitividad internacional de los casos estudiados. La explicación de este hallazgo estaría en la baja incidencia de los costos ambientales internalizados en los costos de producción en la mayoría de las industrias. Sobre la base de investigaciones realizadas en los Estados Unidos, Walter (1973) concluyó que los costos de control ambiental en actividades orientadas a la exportación no representaban más de 1.75% del valor total de las exportaciones entre 1968 y 1970. Por otra parte, los costos de control ambiental para los sectores industriales sometidos a una intensa competencia importadora ascendían al 1.52% del valor total de las importaciones. Se concluye que las regulaciones ambientales tienen, si alguno, un impacto muy reducido en el comercio internacional.

Por su parte, Yezer y Philipson (1974) encontraron que la disminución promedio del producto atribuible a aumentos en costos de control ambiental no supera el 1%. Richardson y Mutti (1976) concluyeron que las regulaciones ambientales aumentan los precios del producto de 1 a 5 %, como consecuencia del cumplimiento de normas ambientales. Igualmente, Robinson (1988) no detectó impactos significativos de las regulaciones ambientales en el comercio de los Estados Unidos. Los antecedentes de la Oficina de Censos de los Estados Unidos relativos a los costos de descontaminación y control de la contaminación de 445 industrias manufactureras indican que el promedio de los costos de descontaminación industrial en dicho país alcanzan al 1.1% del valor agregado. Para el 86% de las industrias estudiadas, los costos por este concepto son inferiores al 2% del valor agregado.

Aun cuando son teóricamente aceptables, estos resultados tienen algunas debilidades. Todos los estudios se concentraron en los costos de con-

trol de la contaminación industrial. Las regulaciones ambientales del sector dependiente de los recursos naturales no fueron consideradas. También, por obstáculos metodológicos y de información, los impactos ambientales a nivel de empresa no se incorporaron a las investigaciones. Además, las regulaciones ambientales de reciente aplicación y las previsibles para el futuro próximo pueden significar costos de control ambiental más altos y pueden cambiar los resultados apuntados. Finalmente, los acuerdos regionales de complementación económica pueden afectar la competitividad de los signatarios. De este modo, los resultados de los estudios mencionados tendrían una validez limitada, dada la posibilidad de que futuras iniciativas ambientales pudieran tener consecuencias comerciales mucho más profundas que en el pasado (Pearson 1992).

Para enfrentar el "dumping" ecológico de los países que tienen menores costos de control de contaminación, se ha propuesto la aplicación de derechos compensatorios en la forma de impuestos transfronterizos. En los Estados Unidos se ha discutido, en el contexto de una ley para el control de la contaminación internacional, la aplicación de derechos compensatorios contra otros países que se aprovechan de manera desleal de ventajas de costos debidas a normas ambientales menos severas que las aplicadas por ese país¹¹. Los niveles de las tarifas se determinarían según las diferencias en los costos unitarios de control ambiental (Janecki 1993). Ya se expusieron las críticas a estas medidas. El argumento básico, en este caso, se centra en la constatación de que diferentes países pueden alcanzar niveles similares de calidad ambiental con diferentes costos de producción. Si éste fuera el caso, el país que impone derechos compensatorios a los productos de países con menores costos de control estaría, de esta manera, imponiéndole una desventaja comparativa desleal. Además, cuando los efectos ambientales son locales, y las normativas y costos de control difieren, tales medidas podrían

considerarse atentatorias de la soberanía nacional del país al que se aplican los derechos compensatorios (Uimonen 1992).

Migración de industrias contaminantes

Como consecuencia de la creciente integración económica, que ya no se traduce sólo en una intensificación de los flujos de bienes y servicios, sino también en la intensificación del flujo de capitales, habría aumentado la probabilidad del desplazamiento de instalaciones industriales hacia países con legislaciones ambientales laxas o con niveles de fiscalización ineficientes. Para evitarlo, se exige a menudo la imposición de medidas comerciales destinadas a compensar las diferencias de costos atribuibles a controles ambientales. De este modo, se busca evitar la fuga de capitales y la pérdida de empleos por relocalización.

Existen muchos estudios económicos que demostrarían que los costos del control ambiental tendrían un impacto mínimo en las decisiones de localización de una empresa. Por esto, la imposición de medidas comerciales fundada en el argumento del peligro de migración de las industrias contaminantes no tendría justificación. Tales medidas no serían más que barreras no arancelarias destinadas a proteger a los sectores económicos domésticos que no son competitivos internacionalmente.

Se requerirían varias condiciones para que la diferencia en las regulaciones ambientales llegue a tener un efecto significativo en la decisión de localización de un proyecto. Entre ellas, para inducir la reubicación de una instalación industrial, los costos atribuibles a la imposición de regulaciones ambientales tendrían que representar una fracción importante de los costos totales de una industria. Esto no estaría justificado por los diversos estudios citados más arriba. Por otro lado, aun cuando los costos de control ambiental pudieran ser significativos para ciertas ramas industriales, los costos de relocalización no po-

11 El "International Pollution Deterrence Act" de 1991.

drían superar los beneficios atribuibles a regulaciones ambientales menos estrictas (los ahorros en gastos de control ambiental).

Por último, otra condición para trasladar industrias de un país a otro es que las tarifas de importación (o las mayores tarifas si es el caso) a las que se verá enfrentado un producto no superen los beneficios por menores costos de control ambiental. Tal condición está justificada en diferencias de regulaciones ambientales, suponiendo que el mercado del producto de la planta industrial es el del país de origen o que, siendo otro país, las tarifas de importación sean mayores.

En resumen, la relocalización de plantas industriales motivada en la evasión a regulaciones ambientales relativamente más estrictas sólo tendría sentido cuando se da la siguiente condición: que los beneficios de la regulación (el ahorro de costos por su cumplimiento) sean mayores que los costos asociados a la relocalización (los costos directos de relocalización, tales como desmantelamiento, traslado, capacitación y otros) más las tarifas de importación (o las mayores tarifas) del producto de la planta a relocalizar, cuando corresponde.

Sobre la base de estas consideraciones, la mayoría de los estudios realizados concluiría que no existen pruebas de un proceso significativo de relocalización de plantas industriales motivado por diferencias en regulaciones ambientales entre países (Janecki 1993). No obstante, estos resultados y los planteamientos sobre los impactos de las diferencias en las regulaciones ambientales en las ventajas comparativas y en la competitividad internacional han sido objeto de fuertes críticas. En primer lugar, se alega que los resultados se basan, como en el caso del "dumping" ecológico, en estudios empíricos que no incorporan las nuevas tendencias hacia una liberalización comercial creciente a las que se vincula una intensificación de los flujos de las inversiones multinacionales. Se sostiene, además, que los estudios realizados se concentran principalmente en la evaluación de los costos del control de la contaminación industrial y no consideran los impac-

tos ambientales a un nivel microeconómico incluyendo, por ejemplo, el caso de las industrias maquiladoras mexicanas. Por otra parte, aun cuando los efectos competitivos de las regulaciones ambientales y su influencia en las decisiones sobre la localización de empresas han sido relativamente poco significativos hasta ahora, factores como el incremento de las exigencias de control ambiental en los países industrializados, el fenómeno de la globalización de las corporaciones industriales, el mejoramiento del clima de inversiones en algunos países en desarrollo y las nuevas iniciativas ambientales podrían tener consecuencias comerciales cada vez más profundas e inducir entonces la relocalización de más industrias contaminantes hacia los llamados *paraísos de contaminación* (Pearson 1992).

Estudios recientes muestran que en Mexicali, en la zona fronteriza de México con los Estados Unidos, en más del 25% de las plantas estadounidenses allí instaladas la relocalización fue motivada por las expectativas de menores controles ambientales. El GAO estableció que entre 1988 y 1990 varias industrias de muebles de California se trasladaron a Tijuana en México y a otros estados norteamericanos por las mismas razones. Por supuesto, los menores salarios de la mano obra mexicana incentivaron el traslado de estas industrias; sin embargo, el 78% de las empresas declaró que las estrictas regulaciones para evitar la contaminación atmosférica de California fueron un factor muy importante en su decisión de relocalización (GAO 1991).

Aun cuando pudiera discutirse que la relocalización de una planta haya sido incentivada por diferencias internacionales en regulaciones ambientales, habría casos en que inversiones directas extranjeras están directamente vinculadas con procesos de deterioro ambiental. Un caso muchas veces citado es el de la zona fronteriza entre México y los Estados Unidos, donde han proliferado las maquiladoras. Estas son plantas manufactureras de origen norteamericano que se basan en la utilización de insumos y productos en proceso importados, con productos finales que se exportan.

Las maquiladoras han sido incentivadas por las ventajas tarifarias, los sueldos mexicanos considerablemente más bajos que los estadounidenses, las regulaciones poco estrictas para la inversión extranjera y la cercanía del mercado estadounidense. Estas plantas han sido consideradas como principales causantes de las precarias condiciones ambientales en la zona fronteriza, lo que ha sido utilizado por grupos ambientalistas para dar un ejemplo de cómo la expansión económica asociada a nuevas oportunidades comerciales en condiciones de baja regulación puede crear riesgos ambientales y de la salud y seguridad de los trabajadores. Actualmente, la zona fronteriza entre los Estados Unidos y México se considera como una de las más contaminadas en América del Norte (Dudley 1992).

Barreras no arancelarias

En general, se trata de medidas no tributarias que se orientan a impedir o controlar ciertas importaciones. Incluyen prohibiciones, autorizaciones condicionadas al cumplimiento de ciertos requisitos y otras medidas por el estilo. Han dado lugar a intensas discusiones. A tal punto que, en muchos casos, podrían entenderse como dirigidas más bien a favorecer a los oferentes domésticos en detrimento de los extranjeros, alegando cuestiones ambientales. Entre ellas se destacan las medidas y normas relativas al comercio que se refieren a condiciones ambientales asociadas a los procesos productivos.

Restricciones relacionadas con normas ambientales aplicadas a productos

La imposición de normas a ciertos productos en un país llega a ser necesaria cuando el mercado no ofrece los incentivos suficientes para internalizar los costos asociados a la degradación ambiental (básicamente contaminación) originada en el consumo de un determinado producto. Por ejemplo, residuos de pesticidas en los productos alimenticios o emisiones contaminantes de auto-

móviles pueden afectar directamente la salud humana o contribuir al deterioro ambiental sin que fabricantes o usuarios, según el caso, ni el país exportador, consideren tales efectos entre sus costos.

Externalidades como éstas pueden manifestarse con el consumo de productos importados si éstos no cumplen con las regulaciones ambientales del país importador. En este caso podrían imponerse ciertas restricciones a las importaciones de dichos productos por razones ambientales. Por ejemplo, los exportadores frutihortícolas deben asegurarse de que no haya residuos de pesticidas en sus productos en magnitudes que superen las normas del país importador.

Sin embargo, existe el peligro de abusar de las normas ambientales y transformarlas en barreras comerciales disfrazadas. La razón de imponer normas ambientales a productos puede no ser más que un intento de crear una ventaja comparativa ilegítima para mejorar la competitividad de productos nacionales frente a producciones importadas. Esto ha ocurrido particularmente con productos del sector agrícola a través de la imposición de medidas zoonosanitarias y fitosanitarias, con el argumento de proteger la agricultura doméstica. Según lo han sostenido gobiernos y grupos empresariales, en muchos casos subyacerían razones proteccionistas. Este tipo de medidas se habría incrementado al mismo tiempo que se reducen otras medidas proteccionistas (Foy 1992). En el recuadro que sigue se reseña brevemente un caso muy reciente de la aplicación de una norma aparentemente ilegítima a importaciones frutihortícolas, en cuanto discrimina las importaciones de un país en particular.

No es fácil determinar cuándo y bajo qué circunstancias una norma ambiental se convierte en una medida meramente proteccionista, y cuándo cumple con objetivos legítimos. Dean (1992) establece que no se habrían desarrollado estudios objetivos en torno a las condiciones bajo las cuales ciertas normas aplicadas a productos se convierten en barreras no arancelarias al comercio

Normas a importaciones frutihortícolas en Argentina

Una situación de aplicación discutible de normas a productos se está presentando en el caso de las importaciones frutihortícolas en Argentina. Por razones sanitarias y de calidad del producto, este país estaría por imponer a sus importaciones (por resolución del Instituto Argentino de Sanidad y Calidad Animal y Vegetal) las mismas normas que exige la Unión Europea. Sin embargo, estas normas no son exigidas a la producción nacional que es consumida en el país ni a los países que integran el MERCOSUR. La medida afectaría principalmente a Chile, que sostiene que la resolución en referencia es discriminatoria e iría en contra de las reglas del GATT y los acuerdos de complementación económica vigentes entre ambos países, y por no afectar a la producción local ni a las importaciones desde otros países. Al parecer, subyacen a esta medida fuertes presiones de los productores de frutas (Periódico La Epoca, Chile, 11/2/1994).

internacional. Un intento con esta orientación sería el realizado por Pearson (1982b), centrado en el caso de pescados y mariscos, en el que se establece que habría tres circunstancias asociadas al comercio bajo las cuales una norma ambiental podría convertirse, deliberadamente o no, en una barrera al comercio:

1. Cuando las importaciones tienen que cumplir con normas diferentes que los productos domésticos.
2. Cuando las normas ambientales lleven a incurrir en costos más altos a los productores extranjeros con respecto a los costos en que incurren los productores domésticos (por ejemplo, cuando no se reconocen ciertos procedimientos de verificación a que son sometidos los productos en el país de origen).
3. Cuando diferencias entre las normativas nacionales son justificadas con diferencias en las preferencias sociales entre países.

Tampoco hay mayores estudios sobre los impactos en el comercio internacional de la utilización de normas ambientales como barreras no arancelarias. Pearson (1982b) estimó el valor de las importaciones de pescados, mariscos, frutas y hortalizas, cuyo ingreso habría sido impedido al país importador por incumplimiento de normativas ambientales. El trabajo concluye que las ba-

rreras ambientales no arancelarias ligadas a normas aplicadas a productos tendrían un impacto modesto en el comercio, aunque podría ser significativo a nivel de productos específicos.

Restricciones relacionadas con estándares ambientales aplicados a procesos

Habría una preocupación creciente no tan solo por la degradación ambiental asociada al consumo de ciertos productos, sino también por los impactos ambientales que pueden ocurrir a lo largo de todo el ciclo de vida de un producto, comenzando con la extracción de recursos naturales y siguiendo con cuestiones como el transporte, la comercialización, el embalaje, el consumo y la disposición de desechos. Cada vez con mayor fuerza por parte de los consumidores de los países industrializados, se exige a los productos importados la aplicación de normas domésticas relacionadas con los procesos productivos. Se argumenta que, así como ocurre con las externalidades negativas de los procesos de consumo, también las externalidades de los procesos de producción pueden generar pérdidas de bienestar en los países importadores.

Se tiende a aceptar que las restricciones comerciales motivadas por externalidades negativas asociadas a la producción no son las medidas más apropiadas. Mejores resultados se obtendrían mejorando las políticas ambientales en los

países exportadores. Sin embargo, se argumenta que sería más conveniente desarrollar principios para conciliar el comercio internacional con la normativa ambiental relacionada con los procesos productivos, en lugar de desgastarse intentando levantar restricciones con el argumento de que se trata de medidas proteccionistas (Hudson 1992).

Se argumenta, además, que la imposición de normas ambientales a los procesos productivos de bienes importados podría constituirse en un instrumento de política ambiental eficiente hasta tanto las normativas ambientales del país exportador -y sobre todo su aplicación y fiscalización- no alcancen un nivel apropiado de acuerdo con la capacidad asimilativa del ambiente nacional y con las preferencias sociales de su población. Las medidas nacionales unilaterales relacionadas con los procesos de producción también podrían contribuir al logro de objetivos ambientales internacionales cuando ciertos recursos globales no estén protegidos por convenios internacionales (Janecki 1993).

Las normas ambientales aplicadas a los procesos productivos se relacionan con la explotación de los recursos naturales involucrados y con las emisiones, efluentes o desechos a que dan lugar. La degradación ambiental que puede resultar de la producción de un producto transable se origina en el impacto al ambiente del país exportador. Sin embargo, en muchos casos el impacto puede trascender las fronteras nacionales del país exportador y provocar o incentivar procesos de degradación ambiental internacionales o globales. Por ejemplo, los impactos ambientales de un proceso productivo pueden asociarse a fenómenos como el de la lluvia ácida, el efecto invernadero, la destrucción de la capa de ozono o la contaminación de aguas internacionales.

La imposición de normas ambientales a procesos de un país sobre otro es materia de intensa controversia. Medidas de este tipo pueden originarse en el argumento de que los productores extranjeros deberían someterse a las mismas nor-

mativas que regulan la producción doméstica. Sin embargo, en este caso la razón principal de las medidas sería más comercial que ambiental. Por otra parte, si las medidas son realmente ambientales, quienes se oponen a ellas alegan que debe considerarse que la capacidad asimilativa del ambiente no es uniforme y que tampoco es igual la tolerancia al deterioro ambiental de sociedades diferentes.

Se ha planteado que si las condiciones geográficas, climáticas, culturales, de producción, y otras, varían de un país a otro, entonces las diferencias en los niveles de regulación ambiental podrían dar lugar a mejoramientos en la eficacia de utilización de los recursos ambientales. Así, la imposición sería tanto proteccionista como ineficiente (Janecki 1993).

También se ha argumentado que los costos asociados a las regulaciones aplicadas a procesos de producción para el cumplimiento de normas ambientales son poco significativas. De este modo, no tendría mayor sentido imponer normas a procesos si el objetivo es la protección del ambiente.

Por otra parte, la imposición de normas a la producción por parte de un país importador o de un organismo internacional realizada en el territorio de otro país se podría interpretar como un atentado a la soberanía nacional de este último (Patterson 1992).

Los acuerdos internacionales todavía no aceptan la constatación de externalidades ambientales atribuibles a los procesos de producción como argumento para imponer barreras al comercio internacional. Bajo las reglas del GATT sólo se permiten restricciones comerciales a productos con el objeto de internalizar costos externos provocados por su consumo.

Otra razón muy esgrimida para rechazar este tipo de restricciones a las importaciones es la de la precariedad económica de muchos países en desarrollo. Estos serían demasiado pobres como para mejorar sus regulaciones ambientales.

En tales casos, el libre comercio internacional impulsaría el crecimiento económico y con ello se haría más viable el desarrollo, la aplicación y la fiscalización de normas ambientales mejoradas.

Desde la perspectiva del sector agrícola de América Latina y el Caribe, será necesario prestar atención cuidadosa tanto a las tendencias que están emergiendo en este sentido y a su posible impacto en los flujos de las exportaciones agrícolas latinoamericanas, como a una posible relocalización de las actividades productivas a nivel internacional y al interior de la región. Con el tiempo, estas actividades podrían derivar de la aplicación de normas y barreras no arancelarias de carácter ambiental. También habrá que estar atentos a los organismos o instrumentos legales internacionales que asumen la responsabilidad de intervenir en el diseño de las normas y de fiscalizar su implementación por parte de los países que participan en el comercio agrícola mundial.

En los países desarrollados, la creciente contaminación asociada a sus sistemas de producción agrícola ha llevado al surgimiento de una fuerte tendencia orientada a promover el consumo de productos ambientalmente sanos. Se han desarrollado regulaciones que incluyen la certificación de los insumos químicos utilizados en los procesos productivos, los sellos ambientales o el llamado *ecoetiquetado*, impuestos penalizadores a prácticas insostenibles de cultivo o de manejo de los recursos naturales, subsidios incentivos de sistemas sostenibles de producción y prohibiciones de consumo de ciertos productos.

Actualmente, en algunos países o espacios económicos ampliados se aplican prohibiciones para importar productos con alto contenido de recursos naturales. Estas medidas apuntan a proteger la conservación de determinadas especies o la eliminación de ciertos métodos de caza o de cría. Hace unos años, la Unión Europea prohibió importar pieles de visón de la entonces Unión Soviética y con ello anuló una fuente importante de ingresos por exportación de ese país. Las ex-

portaciones de conservas de atún sufrieron los efectos derivados de la caída del consumo en Europa, expresión de protestas por la matanza de delfines.

Barreras verdes

En los países desarrollados están adquiriendo gran fuerza los movimientos interesados en la defensa del ambiente. Con frecuencia, la acción de estos movimientos ha logrado limitar el comercio internacional con la imposición de barreras *verdes*.

La fuerza de estos movimientos suele potenciarse por la presión que, a su vez, despliegan los grupos proteccionistas. De hecho, estos últimos buscan una alianza implícita o explícita con los primeros. Ya hay suficientes indicios en los campos de la minería, la fruticultura, los productos forestales y la pesca, de que estas alianzas están cobrando fuerza y que están ejerciendo una influencia creciente en lo que ha sido calificado como proteccionismo *verde* (CEPAL 1993d). Muchas de las barreras no arancelarias a las que se hizo referencia más arriba se originan en estos movimientos y alianzas.

Un caso que tuvo una amplia difusión es el de la prohibición por parte de los Estados Unidos de importar atún de aleta amarilla procedente de México para limitar la captura y muerte de delfines. La prohibición se fundamentó en la Ley de Protección de los Mamíferos Marinos de los Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo, hubo quienes sostuvieron que la prohibición habría tenido por objetivo defender la flota pesquera estadounidense y no los delfines, en especial porque la medida estadounidense se estaba aplicando sólo a un determinado sector de los mares en que la flota pesquera estadounidense no estaba presente, y sólo al atún de aleta amarilla cuando había delfines y atunes en muchas partes del globo. Un jurado de arbitraje del GATT concluyó que la acción de los Estados Unidos era contraria a los acuerdos del GATT y que no se justificaba (GATT 1992b).

Otro caso que también fue sancionado por instancias internacionales tiene que ver con la norma danesa que no autoriza la venta de cerveza y bebidas no alcohólicas en envases desechables. Los productores de cerveza de otros países consideraron que se trataba de una restricción ambiental desproporcionada. El caso se llevó a un tribunal internacional que falló a favor de Dinamarca, concluyendo que las consideraciones ambientales aducidas por Dinamarca eran válidas (French 1992).

Un tercer caso se refiere a las razones ambientales aducidas para restringir el comercio de maderas tropicales. En diversos círculos esta restricción fue considerada como una medida comercial arbitraria adoptada con el pretexto de proteger el bosque tropical.

Los mercados verdes, el sello ambiental y la certificación de calidad

Los mercados verdes y el sello ambiental

La aparición de los mercados *verdes* es un fenómeno que se está haciendo presente cada vez con mayor fuerza en los países desarrollados. Ya se insinúa también en los estratos de mayores ingresos de las grandes ciudades de los países en desarrollo. Surgen a partir de transformaciones en las exigencias y hábitos de consumo del público, a su vez producto de una conciencia ambiental en expansión y de una creciente demanda por calidad en los productos que adquieren. El fenómeno va más allá del nivel de exigencias impuestas por la normativa ambiental aplicable a los productos en cuanto a ciertos contenidos o a los envases que ocupan. De este modo, la excelencia ambiental se constituye en un nuevo elemento de competitividad.

De hecho, el mercado *verde* es un fenómeno que apareció hacia fines de la década de los ochenta. Tras haber satisfecho sus necesidades básicas, los consumidores de los países desarro-

llados refinan sus demandas dando preferencia creciente a los llamados productos *verdes*, aquellos considerados ambientalmente sanos en cuanto contenidos, envases y los impactos asociados a su producción.

Alemania fue el primer país en crear un sello ambiental en 1978. Actualmente más de 3.600 productos, en 64 categorías, han sido distinguidos con el sello ambiental en Alemania. Canadá y Japón comenzaron sus programas en 1988. Austria, Finlandia, Francia, Noruega, Portugal y Suecia iniciaron sus programas en 1991. La Unión Europea, los Países Bajos, Australia y Nueva Zelanda están también poniendo en marcha sistemas de certificación. Para 1993 se esperaba que 22 países europeos estuvieran ya otorgando sellos ambientales. El sistema está en su etapa de estudio preliminar en Argentina, Ecuador, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile y en algunos países de Asia y Africa (Vergara 1993).

Las empresas están sometidas a fuertes presiones. Los mercados *verdes* pueden constituir amenazas, pero también pueden representar oportunidades para aquellas firmas que han tenido la sensibilidad o visión como para internalizar las nuevas tendencias. Para ellas, los mercados *verdes* traen nuevos desafíos: mejorar la calidad del producto al tiempo que se reducen los costos y se minimizan los impactos ambientales. Cuando las empresas han logrado incorporar estos conceptos en sus estrategias de producción y venta, han mejorado su posición relativa en los mercados y obtenido ventajas sobre competidores que no se adaptaron a los cambios.

Las nuevas tendencias no han estado exentas de dificultades. En algunos casos, y ante la ausencia de normas o criterios claros en la definición de lo que constituye propiamente un producto *verde*, el mercado se ha visto inundado por definiciones volcadas más hacia la defensa de intereses de empresas y de determinados sectores que a la protección del ambiente. Esto dio lugar al desprestigio de afirmaciones publicitarias, logotipos y frases propagandísticas de los fabri-

cantes y vendedores. Así vinieron aparejadas exigencias cada vez mayores de los consumidores. Adjetivos como *ecológico*, *reciclable* o *biodegradable* pierden fuerza cuando las definiciones son ambiguas y no hay instancias independientes que garanticen que los productos cumplan con las características declaradas.

En consecuencia, los sistemas de certificación de calidad ambiental han pasado a tener una importancia significativa. Un instrumento con una presencia cada vez más fuerte es el de los sellos o marcas de calidad ambiental, análogos a los sellos o marcas de calidad por otros conceptos que operan desde hace muchos años en los mercados internacionales. Entre ellos, por su importancia en el comercio internacional, cabe destacar la marca internacional de la lana, un logotipo administrado por el Secretariado Internacional de la Lana (que representa a los principales países productores de lana en el mundo) cuyo uso es sólo autorizado en productos de lana natural.

Más que constituir un instrumento que condiciona o limita formalmente la entrada de un producto a un determinado mercado, el sello ambiental busca diferenciar el producto dando garantías al consumidor de que cumple con ciertas cualidades ambientales declaradas por el fabricante, asociadas a ciertos aspectos de producción y consumo del producto. Por lo tanto, en el caso del comercio internacional no se trata de una barrera comercial propiamente, aunque de hecho puede actuar como tal. Por ejemplo, en el caso de la imposición del sello ambiental a un producto sin considerar plazos mínimos necesarios para que la industria afectada se adapte a los requisitos asociados al uso del respectivo sello. En el contexto del comercio internacional, mediante estos sellos están apareciendo nuevas pautas que, si bien no son formales, constituyen factores exógenos que deberán ser ponderados.

Los resultados de una reciente encuesta realizada en Canadá a nivel nacional son una clara

indicación de lo que puede esperarse de los consumidores de países desarrollados. El 80% de los encuestados declaró estar dispuesto a pagar 10% más por productos que producen menos deterioro (Vergara 1993). Por otra parte, una encuesta realizada en Francia habría demostrado que los franceses estarían dispuestos a pagar más por un determinado producto si tienen la certidumbre de que el proceso de producción es menos contaminante que el de productos alternativos. Existe la expectativa de que, con el mismo criterio, las preferencias no sólo se manifiesten en términos de la disposición favorable a pagar más por productos ambientalmente menos agresivos sino, además, a rechazar de plano aquellos productos que den lugar a deterioro ambiental en su producción o consumo (CEPAL 1993d).

La importancia que se está asignando al instrumento queda manifiesta en el acuerdo al que llegaron, a fines de 1992, los ministros de ambiente de la Unión Europea en torno a un sistema para el otorgamiento de un sello ambiental uniforme para toda Europa. En cada Estado miembro se crearía una organización responsable del otorgamiento del sello. Este se basaría en un conjunto de principios a ser definidos por un comité a nivel de la Unión Europea en el que estarían representados los gobiernos, las industrias, los consumidores, los organismos no gubernamentales ambientalistas y los sindicatos. En la actualidad están discutiendo el establecimiento de estos sellos para un conjunto de productos y apuntan a describir el comportamiento ambiental de éstos en términos de consumo de agua y energía. También se toma en cuenta la condición de reciclabilidad de algunos de sus elementos componentes. Entre esos productos se destacan el papel de uso general y el papel higiénico. La idea es el lanzamiento de productos *etiquetados* donde las características anotadas estén perfectamente identificadas, dejándose al consumidor la posibilidad de elegir libremente su compra, ahora informado respecto al impacto ambiental asociado con su elección (Arteaga *et al.* 1993).

*Esquemas de certificación de calidad asociados a normativas ambientales*¹²

Es posible señalar que las tendencias enfatizadas más arriba se asocian, de una u otra forma, con la preocupación general acerca de la calidad de los productos y su control. Efectivamente, desde hace tiempo se habrían desarrollado diversos sistemas de control de la producción y del producto con miras a mejorar su calidad, o que el producto tuviera determinadas características técnicas.

Hay dos dinámicas que interesa destacar. Por una parte, en la medida que estos esquemas se están incorporando al mercado, han sido objeto de normalización y poco a poco pasan de sistemas voluntarios a sistemas formales y, en algunos casos, obligatorios. Por otra parte, la segunda dinámica está definida por el hecho de que estos sistemas de calidad han evolucionado desde la preocupación por la calidad del producto a una preocupación por la calidad de la gestión, entendiendo que la segunda determina la primera. En la actualidad, desde una perspectiva ambiental se observaría que comienzan a aparecer normativas con exigencias relativas al impacto ambiental del producto y de los procesos de fabricación del producto. Aparte de las evaluaciones de impacto ambiental previas a la inversión, esto se traduce en exigencias de auditorías ambientales para la gestión.

Esta tendencia se proyectaría más allá del problema de la contaminación, alcanzando el tema de la conservación de los recursos naturales renovables. Estudios de mercado realizados en Alemania y Gran Bretaña respecto de la madera indicarían que una proporción significativa y creciente de consumidores estarían dispuestos a pagar un mayor precio por productos de madera provenientes de explotaciones forestales sostenibles. Asociado directamente a esta tendencia está el Consejo Mundial de Manejo Forestal (Forest Stewardship Council), en proceso de constitución, que apunta a la certificación a nivel mun-

dial de la madera proveniente de bosques bien manejados (madera con sello *verde*) (Arteaga et al. 1993).

No cabe mucha duda que, más temprano que tarde, el sello *verde* en la madera será un factor de competitividad. La falta de una certificación ambiental para un producto podría llegar hasta excluirlo de ciertos mercados. No sólo la madera está o estará sujeta a este tipo de consideraciones. Muchos productos derivados de los recursos marinos y de otros recursos naturales renovables serán tratados de igual forma, no por los gobiernos, sino por los consumidores.

Para acogerse a la certificación, los productos que cumplen con normas de calidad de gestión tendrían que pasar por varias etapas en los países donde se realiza la producción. Será necesario que haya certificadores y normas nacionales u homologadas. A su vez, los criterios para elegir los certificadores y para homologar las normas deben estar debidamente normados y aprobados por acuerdos internacionales.

Las normas específicas hacen referencia a la calidad del producto con algún énfasis en su *limpieza* y la del proceso. Sin ser normas propiamente ambientales, lo más probable es que tengan un alto contenido ambientalista por ser concebidas en países de altos estándares de calidad ambiental.

Las Restricciones desde la Perspectiva Ambiental del País Exportador

Con el afán de proteger los recursos naturales -cuando tiende a disminuir la producción fundada en ellos y con una alta significación económica para un determinado país-, los gobiernos suelen imponer restricciones a las exportaciones de los productos relacionados. Tales restricciones pueden afectar o no el consumo doméstico.

Políticamente, muchas veces las restricciones a ciertas exportaciones son una manera muy efectiva de preservar recursos naturales sin debi-

12 Sobre la base de Arteaga et al. (1993).

La iniciativa para instaurar el Consejo Mundial de Manejo Forestal y su Programa de Acreditación

En marzo de 1992 se reunió un grupo heterogéneo de organizaciones ambientales, personeros de la industria forestal, representantes de comunidades forestales y organizaciones certificadoras de productos forestales. Este grupo fundador propuso la creación del Consejo Mundial de Manejo Forestal (Forest Stewardship Council) para fomentar la adecuada administración de los bosques en todo el mundo.

El objetivo del Consejo Mundial de Manejo Forestal es muy ambicioso: fijar estándares mundiales de buen manejo forestal promoviendo los reconocidos principios de buen manejo forestal. El Consejo comenzará a aplicar estos principios por medio de un Programa de Acreditación que confirmará las aseveraciones que respaldan productos forestales provenientes de bosques bien administrados. Asimismo, el Consejo acreditará los programas de certificación de productos provenientes de bosques de cualquier punto del planeta: bosques templados, tropicales y boreales.

La toma de conciencia del público del aumento de destrucción de los bosques y del sobreaprovechamiento ha repercutido en el hecho de que los consumidores requieren que sus compras de madera no contribuyan a esta destrucción, sino que ayuden a asegurar la futura existencia de recursos forestales. En respuesta a esta demanda, los programas de certificación y de autocertificación han proliferado. El Programa de Acreditación del Consejo Mundial de Manejo Forestal ayudará a disminuir la confusión del público consumidor cuando trata de dirimir aseveraciones diversas, divergentes y conflictivas. La seguridad de que las compañías cumplan con los principios del Consejo y que sus aseveraciones estén siendo verificadas ayudará al público consumidor en sus decisiones.

Los programas de certificación pueden solicitar al Programa de Acreditación el derecho a utilizar la sigla del Consejo en sus sellos o etiquetas. El Consejo Mundial de Manejo Forestal evaluará estas solicitudes verificando que las aseveraciones se ajusten a los principios impulsados por él juntamente con otros criterios y con los estándares locales, que a su vez han sido evaluados y aprobados por dicho Consejo.

También el Consejo Mundial de Manejo Forestal promoverá los principios de buen manejo de bosques por otros medios. El programa educativo impulsará un entendimiento global en el público en general sobre los componentes de un bosque bien manejado y la importancia de los esfuerzos locales de conservación para sostener los recursos forestales del futuro. El programa educativo también proporcionará servicios a los miembros del Consejo Mundial de Manejo Forestal, tales como entrenamiento y apoyo técnico a los entes que inicien programas de certificación.

Los principios de buen manejo de bosques deben también cumplir la función de mantener informadas a las personas que dictan políticas forestales. El Consejo tiene la intención de guiar a estas personas en el desarrollo de legislaciones que ayuden a la sostenibilidad de los recursos forestales.

(Tomado del documento del Consejo Mundial de Manejo Forestal, "Principios y criterios sobre el manejo del bosque natural").

litar la base económica de algunas comunidades. En este caso, en contraposición a las restricciones a las importaciones, se argumenta que los países en desarrollo tendrían un interés mayor que los países desarrollados en imponer tales medidas porque, además de disminuir el deterioro, el objetivo de estas políticas podría ser inducir un mayor valor agregado nacional.

Sin embargo, existe el peligro de que las restricciones a las exportaciones se conviertan en barreras proteccionistas, así como también existe el peligro de que se objeten tales medidas ambientales con el argumento de que en realidad se trata de barreras comerciales. Desde la perspectiva de los países en desarrollo, los fundamentos subyacentes a tales argumentos no serían más

Etiquetado de la madera tropical en Austria

Un caso particular ilustrativo de la tendencia a querer imponer su propia política ambiental en otros países y las posibilidades de solución en el seno del GATT, es la Ley Federal promulgada en 1992 por Austria sobre los requisitos obligatorios de etiquetado de la madera tropical y sus productos y la creación de una marca de calidad que indica que la madera se ha obtenido mediante prácticas sostenibles de explotación forestal.

La medida adoptada por Austria somete a prescripciones obligatorias de etiquetado las importaciones de productos de madera tropical y no prevé el etiquetado obligatorio de otros tipos de madera importada por el país o de producción nacional. En cuanto a la prescripción de la marca de calidad, todo importador que desee utilizar esta marca de calidad tiene que obtener una licencia del gobierno austriaco, que sólo la concederá si se demuestra a satisfacción de las autoridades que la fuente de la que proceden los productos de madera responde a su definición de explotación sostenible o eficiente.

Esta situación plantea varios interrogantes: en primer lugar ¿qué tipo de información y pruebas tendría que presentar un importador de muebles o artículos de artesanía de madera para establecer que la madera tropical utilizada en su fabricación ha sido obtenida de una zona forestal explotada de manera sostenible y obtener así una licencia para utilizar la marca? En segundo lugar, es muy probable que esta ley tenga como consecuencia directa que los consumidores pasen a preferir maderas de zonas templadas y que, habida cuenta de que Austria es un importante productor y exportador de madera de zonas templadas, la principal motivación detrás de la introducción de la legislación haya sido el interés de Austria por ampliar su comercio de madera.

Tras someter la legislación austríaca a debate en el Consejo del GATT, en febrero de 1993 se informó que, si bien proseguían las consultas informales, las autoridades austríacas ya habían suprimido el etiquetado obligatorio y habían autorizado el empleo de la marca de calidad en toda clase de maderas y productos de madera (véanse los documentos del GATT C/M/260, 26 de noviembre de 1992 y C/RM/OV/4, 3 de mayo de 1993).

Si bien este ejemplo ilustra la importancia que pueda tener el GATT en su papel como foro de soluciones negociadas y multilaterales y en el establecimiento de garantías de que las medidas relacionadas con el comercio que son adoptadas con fines de protección ambiental sean transparentes y no causen efectos innecesarios de restricción del comercio ni discriminaciones injustificables, hay otros casos que son los que generan dudas respecto a la conveniencia de tratar el tema ambiental en el GATT (CEPAL 1993b).

El caso de las exportaciones canadienses de arenque y salmón sin elaborar

Se trata de un conflicto suscitado entre Canadá y los Estados Unidos. Canadá pretendía que el salmón rosado y rojo del Pacífico y el arenque fuesen elaborados antes de proceder a su exportación. A tal efecto, estableció una prohibición a las exportaciones de salmón y arenque sin elaborar, argumentando que la medida era parte del régimen de conservación de sus pesquerías de la costa occidental y que, en consecuencia, se justificaba en virtud del párrafo g) del artículo XX del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT) (véase el Capítulo 4 de este documento). Canadá afirmó que, además, la medida guardaba correspondencia con reglamentaciones necesarias para mantener la fama del país en cuanto a productos pesqueros sanos de alta calidad, aspecto que no se abordará en esta nota. Los Estados Unidos alegaron que las restricciones a la exportación eran incompatibles con las obligaciones de Canadá en virtud del artículo XI del mismo acuerdo y que no podían ampararse en ninguna de las excepciones previstas en dicho artículo ni en el artículo XX.

Un grupo especial designado por el GATT revisó el caso. El grupo y las partes convinieron en que las poblaciones de salmón y arenque eran recursos naturales agotables y que las limitaciones de pesca constituían una restricción a la producción nacional con arreglo al párrafo g) del artículo XX. Interpretando dicho párrafo, el grupo especial llegó a la conclusión de que su inclusión en el Acuerdo General no tenía por finalidad ampliar el ámbito de aplicación de las medidas de política comercial sino, simplemente, garantizar que los compromisos asumidos en virtud del Acuerdo General no perjudicaran la realización de políticas encaminadas a conservar recursos naturales agotables. También llegó a la conclusión de que, si bien una medida comercial no tenía que tener necesariamente por finalidad la conservación de un recurso natural agotable, sí tenía que estar encaminada primordialmente a ello. Por consiguiente, sólo cabía considerar la aplicación efectiva de una medida comercial conjuntamente con restricciones a la producción si dicha medida estaba encaminada en primer lugar a hacer efectivas esas restricciones.

Canadá alegó que las prohibiciones a la exportación no constituían de por sí medidas de conservación, sino que tenían efectos sobre la conservación porque permitían establecer restricciones de pesca. Sin embargo, se argumentó que las prohibiciones a la exportación aplicadas sólo limitaban el acceso de elaboradores y consumidores extranjeros a los suministros de salmón y arenques, pero no de elaboradores y consumidores nacionales. Teniendo esto en cuenta, el grupo especial llegó a la conclusión de que las prohibiciones a la exportación no se justificaban en virtud del párrafo g) del artículo XX, porque no cabía considerar que esas prohibiciones estuvieran encaminadas en primer lugar a la conservación de poblaciones de salmón y arenque, ni a hacer efectivas restricciones sobre la pesca de esas especies (GATT 1992a).

que el interés no declarado de los países desarrollados de asegurarse el acceso libre y barato a recursos naturales que no poseen en sus propios territorios nacionales.

De hecho, estos intereses existen pero no se refieren exclusivamente a conflictos entre países del Norte desarrollado y del Sur subdesarrollado. El Tratado de Libre Comercio entre los Esta-

do Unidos y Canadá, previo al TLC, restringe el derecho canadiense a limitar exportaciones basadas en sus recursos naturales. Algunos autores, principalmente pertenecientes a los círculos ambientales, suponen que esto tiene que ver con la política estadounidense de asegurarse el abastecimiento de energía a precios razonables y estables mediante el acceso a los recursos energéticos canadienses (Shrybman 1992).

Un conflicto relativo a restricciones a la exportación de productos basados en la explotación de recursos naturales fue el suscitado entre Canadá y los Estados Unidos acerca de las exportaciones de arenque y salmón sin elaborar. El asunto motivó un análisis del GATT a nivel de un grupo especial. Canadá limitaba las exportaciones de arenque y salmón aduciendo que la medida formaba parte de sus planes de conservación y que, además, era una medida necesaria para garantizar la calidad reconocida de sus productos. Los Estados Unidos no aceptaron los argumentos y sometieron el asunto al GATT. Luego de analizar el caso, el GATT concluyó que la medida violaba los acuerdos vigentes. Al respecto véase el recuadro de la página anterior.

Otro caso, ya mencionado antes y muy destacado en su oportunidad, fue el de la prohibición a las exportaciones de México a los Estados Unidos de Norteamérica de atún capturado en aguas internacionales, con el argumento de la protección de delfines. Más adelante se proporcionan algunos antecedentes adicionales al respecto.

El tópico de las exportaciones de maderas nativas está en la mira de los grupos ambientalistas de los países importadores y ha sido muy debatido. Se ha planteado que la restricción al comercio de maderas tropicales tendría un efecto insignificante en la deforestación, puesto que las exportaciones totales (incluyendo rollizos y maderas elaboradas) representan menos del 1% de la superficie total deforestada en los países en desarrollo. Más aún, se sostiene que la restricción podría incentivar la tala al afectar negativamente el valor económico del bosque. Por otro lado, se argumenta que el problema de la deforestación parecería obedecer, más bien, a razones tales como la pobreza que incentiva la extracción de leña para combustible e induce a la expansión de la frontera agropecuaria con fines de abrir tierras para cultivo. Otra causa de deforestación, especialmente hasta los comienzos de la década de los ochenta, fue la conversión de bosques a pas-

tizales con fines ganaderos. Por otra parte, como sólo algo más de la mitad de la madera del mundo procede de los países tropicales, se ha planteado que también debe prestarse cierta atención a la gestión forestal en los países con bosques templados que incluye la de los países desarrollados (GATT 1992b).

En esta misma línea habría que destacar el cambio que se ha experimentado en el mercado norteamericano. Cada vez más conscientes de la importancia de proteger los bosques nativos, los Estados Unidos han comenzado a rechazar muebles provenientes de Malasia, Tailandia e Indonesia elaborados con maderas nativas difícilmente renovables. Ello ha tenido un impacto favorable en las exportaciones de productos fabricados con madera de pino radiata proveniente de plantaciones de países templados, cuya demanda ha aumentado significativamente en este mercado. Es oportuno destacar aquí que todo bosque puede ser manejado de manera sostenible, sea nativo o artificial, tropical húmedo o de otro tipo. El problema radica en el costo de producción y en el precio de venta.

Frente a las restricciones a exportaciones de maderas sin elaborar ha habido oposición de ciertos grupos ambientalistas que no las consideran apropiadas desde la perspectiva de la protección del ambiente. Por ejemplo, cuando en muchos países en vías de desarrollo las tecnologías de elaboración de madera están obsoletas y son más contaminantes que las mismas tecnologías en otros países, las restricciones a las exportaciones de madera sin elaborar podrían llevar a un deterioro ambiental más grande al promover la elaboración doméstica con tecnologías no apropiadas. Por otro lado, la elaboración doméstica de ciertos recursos naturales podría intensificar la extracción de los recursos ante la expectativa de mayores ingresos.

La prohibición en Indonesia de exportar madera sin elaborar, hoy día levantada, fue calificada como negativa para la protección del ambien-

te. Según algunos autores, la prohibición en realidad buscaba agregar valor al proceso productivo doméstico -más que conservar los bosques tropicales del país- mediante procesos productivos ineficientes y sin institucionalizar medidas apropiadas para proteger los bosques o reducir la producción y el consumo doméstico. Se llegó a afirmar que la restricción a las exportaciones de madera sin elaborar contribuyó a acelerar la deforestación en Indonesia. La derogación de la prohibición habría sido incentivada por las quejas de la Unión Europea en cuanto a que las res-

tricciones comerciales violaban reglas del GATT al respecto (Pearce y Warford 1993).

Los casos más frecuentes de restricciones a exportaciones, generalmente justificadas por diferentes círculos, se refieren a ciertas especies en peligro de extinción. Estos casos se presentan especialmente cuando se considera que el origen de la externalidad radica en el comercio, es decir, cuando el comercio constituye la fuente principal de explotación del recurso que se desea conservar (CEPAL 1993d).

CAPITULO 4

ALCANCES AMBIENTALES DE ACUERDOS Y NEGOCIACIONES COMERCIALES RELEVANTES

El Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles

Consideraciones generales

Un objetivo importante de las negociaciones del GATT en los últimos años ha sido limitar los efectos negativos sobre el comercio de medidas internas que no son necesariamente de carácter comercial.¹³ Los países están acudiendo cada vez con más frecuencia a los procedimientos del GATT para dirimir conflictos entre la liberalización del comercio y otros objetivos de política doméstica, incluida la política ambiental.

Uno de los principios básicos del GATT es la no discriminación. Sólo permite anteponerle objetivos de salud pública, seguridad o conservación de recursos naturales cuando se puede comprobar que no son pretextos para reducir o eliminar la competencia de las importaciones. Es decir, cuando las medidas también se aplican a la producción o al consumo nacionales. Esto significa como regla general que un país podría imponer cualquier impuesto o regulación ambiental siempre y cuando dé el mismo tratamiento a sus propios productos. El GATT también permite prohibir las ventas de un producto, por ejemplo ciertas especies de flora y fauna, cuando el origen o destino del producto no es un factor relevante en la prohibición (CEPAL 1993d).

En cuanto a los conflictos entre los objetivos del comercio y los objetivos de la conservación

ambiental, el GATT sostiene como premisa básica que la expansión del libre comercio es la mejor estrategia para proteger el ambiente. De esta forma, se opone a las restricciones comerciales como una forma de alcanzar objetivos ambientales. Por ejemplo, prohíbe que los países condicionen el acceso a sus mercados a cambios en las políticas o prácticas nacionales del país exportador. Considera que permitir que algunos países establezcan impuestos especiales de manera unilateral a los productos de otro, sea para compensar cualquier política divergente o para imponer su propia política ambiental a otros, podría generar una avalancha de restricciones a la importación. Con ello, el potencial para los abusos proteccionistas y el consiguiente caos en el sistema multilateral de comercio serían enormes (CEPAL 1993d).

El GATT señala, además, que no existe diferencia entre los efectos en la competencia derivados de distintos estándares ambientales de los provenientes de otro tipo de políticas. Las impositivas y fiscales, por ejemplo, pueden orientarse a promover 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 aumentan las ventajas competitivas en industrias intensivas en ésta. Considera, por lo tanto, que si la lista de políticas que afectan la competitividad es casi infinita, la atención no debería centrarse únicamente en las políticas ambientales (CEPAL 1993d).

Se han dado múltiples situaciones en que unos países tratan de imponer su política ambiental a otros. Algunas de ellas han sido presen-

¹³ Tanto al hacer referencia al Acuerdo General como a su Secretaría General se utiliza la sigla GATT.

tadas en este documento. En esos casos, el GATT ha asumido un papel importante como foro e instancia para generar soluciones negociadas y multilaterales, así como garante de que las medidas relacionadas con el comercio que los países adopten con fines de protección ambiental sean transparentes y no provoquen restricciones innecesarias al comercio, ni discriminaciones injustificables. En cambio, otras situaciones generan dudas respecto a la conveniencia de tratar el tema ambiental en el GATT. Particularmente las medidas que no son específicamente comerciales y que se debaten con orientaciones opuestas en otros foros. Es el caso, por ejemplo, de las discusiones sobre la protección de la propiedad intelectual o la definición del concepto de subvención, ambos discutidos en el seno de la Ronda Uruguay. Las contradicciones que se dan en los foros internacionales acerca de tópicos como los apuntados han planteado interrogantes sobre la idoneidad del GATT como foro para debatir el tema ambiental, o de la capacidad de su instru-

mental disponible para cumplir objetivos comerciales conciliables con el desarrollo sostenible y para lograr resultados negociados al respecto. Por otro lado, existen también opiniones según las cuales el hecho de modificar o completar ciertas disposiciones del Acuerdo General, o en algunos casos conceder una exención, permitiría reducir al mínimo las situaciones de conflicto entre objetivos ambientales y comerciales.

Sin embargo, es necesario recordar que los principios que rigen el GATT y la forma como opera su sistema de solución de diferencias permiten disminuir el riesgo de que la conservación ambiental se convierta en un argumento para justificar el proteccionismo, la discriminación y el condicionamiento de acceso a los mercados. Además, cualquiera que sea la naturaleza de un problema ambiental, la cooperación multilateral sirve para reducir las posibilidades de que en las soluciones influyan las diferencias de poder económico y político de los países involucrados.

**Un objetivo deseable pero no siempre viable:
La armonización de los reglamentos técnicos y normas**

El GATT reconoce que los reglamentos técnicos y normas no plantearían problemas al comercio internacional si las partes utilizaran como base normas internacionales. Con miras a alcanzar ese objetivo, el GATT insta a las partes a que participen plenamente, dentro de los límites de sus recursos, en la elaboración -por parte de las instituciones internacionales competentes con actividades de normalización- de normas internacionales referentes a los productos para los que hayan adoptado, o prevean adoptar, reglamentos técnicos o normas. Impone además a las partes, cuando "existan normas internacionales pertinentes o sea inminente su formulación definitiva", la obligación de utilizarlas como base de sus reglamentos técnicos o normas, salvo en el caso de que se considere que no son apropiados por razones tales como "imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del medio ambiente; factores climáticos u otros factores geográficos fundamentales; problemas tecnológicos fundamentales".

Así, en el Acuerdo de la Ronda de Tokio se declara expresamente que la protección del ambiente puede considerarse una justificación válida para no atenerse a las normas internacionales, sin perjuicio de la obligación fundamental que establece el GATT de velar por que la aplicación o adopción de los reglamentos técnicos no tenga por efecto la creación de obstáculos innecesarios al comercio internacional. Por otra parte, las posibles desviaciones están sujetas a las disposiciones relativas a la transparencia y a la solución de diferencias que se exponen a continuación (GATT 1992a).

Como el texto del GATT no incluye una referencia explícita al ambiente, lo cual crea una cierta incertidumbre sobre el alcance específico de la normativa de este organismo en el tema, se hace necesaria una clarificación interpretativa de las disposiciones del GATT y la exigencia del apego estricto a las mismas. Esto con el fin de evitar que, sin causa justificada, se use la protección ambiental como pretexto para imponer barreras unilaterales al comercio, y para reducir al mínimo el riesgo de que las soluciones vengan impuestas por los países mayores o más ricos.

Artículo XX: Excepciones generales del GATT

En el siguiente recuadro se presentan las excepciones relevantes del artículo XX del GATT en materias ambientales. Las medidas a que hacen referencia los artículos reproducidos en el recuadro deben estar basadas en principios científicos

y en las normas, directrices y recomendaciones internacionales pertinentes. No obstante, se reconoce el derecho de las partes contratantes a adoptar medidas más rigurosas si existe una justificación científica o si el objetivo es mantener la coherencia en lo que respecta al nivel de protección sanitaria del país. Sin embargo, la adopción de medidas aplicadas al comercio para propósitos ambientales se considera solamente como una alternativa si no pueden encontrarse otras medidas que provoquen menos distorsión al comercio y permitan una protección equivalente (GATT 1992a).

Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay, en el Grupo de Negociación sobre los Artículos del Acuerdo General, se planteó la conveniencia de modificar el artículo XX añadiendo a su inciso b) la palabra "ambiente". El texto de la disposición en su forma enmendada se presenta en el mencionado recuadro.

Artículo XX del GATT: Excepciones generales relevantes en materias ambientales

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 y aplique las medidas:

- b) Necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y los animales o para preservar las plantas.
- 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.
- h) Adoptadas en cumplimiento de obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo intergubernamental sobre un producto básico que se ajuste a los criterios sometidos a las partes contratantes y no desaprobados por ellas o de un acuerdo sometido a las partes contratantes y no desaprobado por éstas.

Durante las negociaciones de la Ronda Uruguay se propuso la siguiente modificación al artículo, en su apartado b):

- b) Necesarias para proteger el ambiente, la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar las plantas.

Conflictos sometidos al GATT relacionados con el artículo XX

Algunos conflictos por restricciones comerciales fundadas en consideraciones ambientales justificadas en el artículo XX han sido sometidos al GATT. Los casos han sido examinados e informados por grupos especiales de trabajo. Casi todos los que se resumen más abajo han sido presentados o mencionados antes en este documento.

En el primer caso, Canadá acusó a los Estados Unidos de violar las reglas del GATT al prohibir todas las importaciones de atún y productos de atún procedentes de Canadá después de una confiscación de barcos atuneros estadounidenses en aguas canadienses. Los Estados Unidos aplicaron la ley sobre Conservación y Administración de Pesquerías de 1976, la que impone sanciones a países que apresen barcos estadounidenses como consecuencia de una pretensión de jurisdicción no reconocida por los Estados Unidos. El grupo especial tomó nota de que las medidas adoptadas por los Estados Unidos se aplicaban a las importaciones procedentes de Canadá de toda clase de atún y productos de atún, pero que las restricciones a la producción nacional sólo se habían aplicado a algunas especies, sin ninguna restricción para la captura o el desembarque de otras especies de atún o productos de atún. El grupo especial llegó a la conclusión de que el embargo no podía justificarse con objetivos de conservación de recursos naturales y, por lo tanto, no era consistente con el párrafo g) del artículo XX (GATT 1992a).

Algo similar estableció otro grupo especial de trabajo en relación con los argumentos canadienses que justificaban la prohibición de exportaciones de arenque y salmón sin elaborar. El grupo especial concluyó que las prohibiciones a la exportación no se justificaban en virtud del párrafo g) del artículo XX, ya que Canadá no limitaba las compras de ese pescado sin procesar efectuadas por elaboradores y consumidores nacionales (GATT 1992a).

El caso más famoso es el del embargo atunero estadounidense en contra de México, dictado como consecuencia de la presión ejercida por dos grupos ambientalistas estadounidenses. La razón para prohibir la importación de atún procedente de México era la de ejercer presión para que las flotas atuneras mexicanas mataran menos delfines dentro de sus operaciones pesqueras. El gobierno mexicano acusó al gobierno estadounidense de utilizar esta medida solamente por razones proteccionistas con el fin de reducir la competencia externa de las flotas atuneras estadounidenses. Un grupo especial designado por el GATT concluyó que la acción estadounidense no era compatible con el Acuerdo General, ya que representaba una barrera al comercio internacional innecesaria e injustificada. El grupo estableció que el párrafo b) y el párrafo g) del artículo XX no podían ser aplicados en el caso de la prohibición de las importaciones de atún o productos hechos de atún procedentes de México. Justificaron esta decisión en el hecho que los Estados Unidos pretendían proteger un recurso internacional y no nacional. El grupo consideró que los Estados Unidos estaban dando una aplicación extraterritorial a sus leyes nacionales, inconsistente con las reglas del Acuerdo General. Por otro lado, argumentaron que la ley estadounidense violaba las reglas del GATT en cuanto lo que pretendían proteger (los delfines) no era lo que se comerciaba (el atún) (French 1993).

La Ronda de Tokio sobre obstáculos técnicos al comercio

De la Ronda de Tokio (1973-1979) del GATT surgió el código de estándares orientado al problema del uso de normas técnicas como barreras al comercio. El código tiene muchas similitudes con el artículo XX, pero es más explícito en cuanto incluye normas ambientales entre sus disposiciones.

Las partes adquieren la obligación básica de velar por que la adopción o aplicación de los reglamentos técnicos y las normas, incluidas las

prescripciones en materia de envasado, etiquetado y marcado, y los métodos de certificación de cumplimiento con los reglamentos técnicos y las normas, no tengan por efecto la creación de obstáculos innecesarios al comercio internacional¹⁴. El código establece, además, los principios del trato nacional y la no discriminación al declarar que en la aplicación de reglamentos técnicos y normas se dará a los productos importados un trato igual que a productos similares de origen nacional o de cualquier otro origen (GATT 1992a).

Con miras a alcanzar algún grado de armonización de reglamentos técnicos y normas, el Acuerdo General establece la necesidad de utilizar las normas internacionales, cuando ya existen, como base para la formulación de sus propios reglamentos técnicos, salvo en el caso de que se consideren inapropiadas por razones tales como: 1) imperativos de la seguridad nacional; 2) prevención de prácticas que puedan inducir a error; 3) protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal, o del ambiente; 4) factores climáticos u otros factores geográficos fundamentales; y 5) problemas tecnológicos fundamentales. Los países signatarios deben participar en la elaboración de normas internacionales referentes a los productos, para los que han adoptado o prevén adoptar reglamentos técnicos o normas. Por otra parte, el Acuerdo General establece obligaciones en cuanto a la publicación de proyectos de reglamentos técnicos y normas, y a la notificación al GATT respecto a cuáles serán los productos reglamentados (GATT 1992a).

De este modo, en el Acuerdo de la Ronda de Tokio se declara expresamente que la protección

del ambiente puede considerarse como una justificación válida para no atenerse a las normas internacionales. Ello sin perjuicio de la obligación fundamental que establece el Acuerdo de velar por que la aplicación o adopción de los reglamentos técnicos no tenga por efecto la creación de obstáculos innecesarios al comercio internacional.

Uno de los aspectos más importantes del código es que establece la necesidad de que los reglamentos técnicos y normas se basen en consideraciones científicas. El código establece también un proceso de solución de disputas. Si surge una diferencia y una de las partes considera que la cuestión guarda relación con problemas de carácter técnico, el Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio convocará a un grupo de expertos para que asesore al Comité en la decisión sobre si la medida era necesaria para la protección de la salud o del ambiente, y si estaba basada en una apreciación científica legítima (GATT 1992a).

Sin embargo, hasta ahora no se ha discutido o resuelto ningún caso relativo a este asunto. Esto podría significar que las disputas comerciales sobre diferencias en regulaciones ambientales de productos son mínimas o que no se confía en este mecanismo (Janecki 1993).

Las discusiones en la Ronda Uruguay

Aquí se examinan algunos de los tópicos que se incorporarían o modificarían el Acuerdo General como resultado de las discusiones de la Ronda Uruguay. En el recuadro de la página siguiente se presentan algunas apreciaciones sobre los resultados generales de la Ronda.

Los estándares de procesos

En las negociaciones de la Ronda Uruguay se discutieron algunas modificaciones y ampliaciones del artículo XX y del Código de Estándares. El desafío más grande fue la discusión con

14 La principal diferencia entre reglamentos y normas que establecen especificaciones técnicas relativas a las características de un producto (niveles de calidad, propiedades evidenciadas durante su empleo, seguridad, dimensiones) estriba en que los reglamentos técnicos son de observancia obligatoria y las normas no lo son (GATT 1992a).

Resultados generales de la Ronda Uruguay

El hecho más destacado en materia de comercio internacional es la reciente aprobación del Acta Final de la Ronda Uruguay de negociaciones sobre nuevas normas comerciales. En principio, hay prácticamente un consenso, tanto de los países desarrollados como en desarrollo, acerca de la necesidad de establecer nuevas normas que rijan los aspectos claves del comercio internacional. Este consenso se basa en estimaciones según las cuales la conclusión exitosa de la Ronda Uruguay incrementará el comercio internacional en alrededor de 200 mil millones de dólares anuales para el año 2002.

Como consecuencia de la inclusión de nuevos temas en la agenda de negociaciones, tiende a diluirse el límite que señala cuáles son las regulaciones que deben ser objeto de discusión en el marco de una negociación comercial. Las condiciones laborales y ambientales ahora también son sometidas a escrutinio en las negociaciones comerciales, y se acuñan expresiones de significado muy discutible como *"dumping" laboral* o *"dumping" ecológico*.

Para entender la naturaleza de los nuevos temas, conviene advertir que lo que se había negociado en el GATT hasta la iniciación de la Ronda Uruguay era la creciente liberalización del comercio de bienes, de acuerdo con principios multilaterales y no discriminatorios basados en el uso de aranceles. Con respecto a las barreras no arancelarias, se ha propiciado el cálculo de su efecto equivalente para sustituirlas por aranceles. De esta manera, se ha intentado reducir y eliminar, a través de un proceso de negociación multilateral, todas las barreras comerciales en las fronteras. Pero actualmente el escenario económico mundial está modificando los puntos neurálgicos de las negociaciones. La revolución tecnológica en marcha contribuye por diversas vías a acrecentar la interdependencia económica de las naciones. La rápida expansión informática y telemática abre un gran mercado extremadamente dinámico en el área de los servicios. El comercio internacional de este tipo de servicios presupone inversiones directas en la infraestructura requerida. En consecuencia, las inversiones ligadas al comercio y a los servicios pasaron a ser materia de negociación en el GATT, a partir de principios como el derecho de establecimiento y el trato nacional o trato no discriminatorio de la inversión extranjera directa. Por lo tanto, en esta ronda las negociaciones se hicieron extensivas a regímenes legales cuya adopción había sido tradicionalmente privativa de cada país.

Desde el punto de vista de los países en desarrollo, el Acta Final de la Ronda Uruguay produjo varios resultados positivos, aunque los logros no fueron tantos como se había esperado inicialmente. La CEPAL ha destacado los siguientes:

- 1) Las barreras arancelarias de los bienes industriales se redujeron en más de 30%.
- 2) Los subsidios agrícolas y barreras se reducen a lo largo de seis años; los subsidios agrícolas se reducen en 20%, las exportaciones subsidiadas se reducen en 36% en valor y en 21% en volumen, y las barreras a las importaciones se convertirán en aranceles y se reducirán en 36%.
- 3) Las medidas "antidumping" serán más transparentes, se automatizarán los sistemas de solución de controversias y se limitarán las facultades para imponer medidas unilaterales (CEPAL 1994a).

respecto a la inclusión de los procesos y métodos de producción en la definición de los reglamentos técnicos.

La sola posibilidad de incluir disposiciones relativas a estándares de procesos en las reglas del GATT dio lugar a una gran polémica. Los críticos plantearon que el GATT se vería inundado por una avalancha de casos fundamentados exclusivamente en juicios de valor y terminaría exponiéndose al arbitrio de potentes países importadores y sus grupos ambientalistas. La posibilidad de la aplicación extraterritorial de leyes nacionales podría favorecer la unilateralidad de determinadas medidas, que podrían ser impuestas sin consulta al GATT, así como la discriminación entre oferentes y demandantes locales y extranjeros (Langhammer 1992). En breve, desde el lado de los aperturistas el planteamiento es que el GATT debe seguir limitándose a permitir restricciones comerciales por razones ambientales sólo cuando el daño ambiental esté relacionado con el consumo del producto importado.

Los grupos ambientalistas y otros críticos del enfoque tradicional del GATT plantean que es inconsistente que un acuerdo comercial permita restricciones de importaciones justificadas por los impactos ambientales del consumo de un producto, pero no por los impactos ambientales del proceso de producción. Las externalidades del consumo y las externalidades de la producción pueden provocar daños y ambas pueden ser utilizadas para ganar ventajas comparativas ilegítimas. No sería lógico que el GATT reconozca como proteccionistas los estándares ambientales muy altos impuestos a ciertos productos por los países importadores y, al mismo tiempo, no reconozca el subsidio que significa, para ciertos productos, la aplicación de estándares ambientales muy bajos a los procesos, cuyo objeto sería obtener ventajas por el lado de los costos. Un marco institucional que limita la libertad nacional de imponer estándares ambientales de productos y en cambio demanda la libertad total de imponer estándares de procesos es contradictorio (Foy 1992).

El proyecto de acuerdo revisado establecía, además, los principios y criterios a tener en cuenta para velar por que los reglamentos técnicos no tengan como efecto crear obstáculos innecesarios al comercio. Un principio importante que se adopta es el de proporcionalidad. Este principio establece que los reglamentos que adopten los países no pueden ser más restrictivos, en cuanto al comercio, que lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que significaría no imponer la restricción. Los objetivos legítimos por los que se reconoce que los países pueden adoptar reglamentos técnicos son los ya especificados. Para evaluar los riesgos por incumplimiento de las reglamentaciones técnicas en relación con el logro de objetivos legítimos, los criterios a considerar tienen que ver con la información científica y técnica disponible, la tecnología conexas de elaboración y los usos finales deseados de los productos.

Las medidas sanitarias y fitosanitarias

Se establece un proyecto separado para las normas sanitarias y fitosanitarias. Este proyecto crea una excepción al artículo III del Acuerdo General, que establece la no discriminación de los productos importados de un país frente a los productos domésticos o a los productos importados desde cualquier otro país, y que permite la adopción o aplicación de medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales, o para preservar las plantas, a reserva de que tales medidas no se apliquen en forma que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional (GATT 1992a). Las medidas sanitarias y fitosanitarias deben cumplir con los siguientes requisitos (GATT 1992a):

1. Que estén basadas en principios científicos y no se apliquen en contra de los testimonios científicos existentes.
2. Que se basen en las normas, directrices y recomendaciones internacionales pertinentes,

como las establecidas por la Comisión del Codex Alimentarius FAO/Organización Mundial de la Salud, Naciones Unidas, y la Oficina Internacional de Epizootias, así como por la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, de la FAO. No obstante, se reconoce el derecho de las partes contratantes a adoptar medidas más rigurosas si existe una justificación científica o con objeto de mantener la coherencia en lo que respecta al nivel de protección sanitaria del país.

3. Que reconozcan que diversas medidas pueden dar lugar a una protección sanitaria o fitosanitaria equivalente.
4. Que sean fruto de una evaluación adecuada de los riesgos existentes para la vida y la salud de las personas y los animales, o para la preservación de los vegetales.
5. Que no den lugar a distinciones arbitrarias injustificables en lo que respecta a los niveles de riesgo sanitario que se consideren adecuados.
6. Que se adapten a las características sanitarias y fitosanitarias de las zonas de origen y destino del producto (reconociendo que las fronteras políticas no son necesariamente un factor determinante de las condiciones sanitarias y fitosanitarias).
7. Que se pongan prontamente en conocimiento de los interlocutores comerciales y sean objeto de consultas con las partes contratantes interesadas.
8. Que se administren de tal forma que no constituyan un obstáculo innecesario al comercio (sobre todo en el caso de los procedimientos de control, inspección y aprobación).

Subvenciones y medidas compensatorias

Se introducen algunas modificaciones a las normas sobre subvenciones. Se consideran sub-

venciones *no recurribles*, bajo ciertas condiciones, las subvenciones a las actividades de investigación y desarrollo, a la asistencia para el acondicionamiento estructural, a la ayuda para la protección del ambiente y a la asistencia a regiones desfavorecidas (GATT 1992a). Las subvenciones *no recurribles* a la protección del ambiente abarcan la asistencia para promover:

1. La adaptación de instalaciones existentes a las nuevas prescripciones de protección del ambiente impuestas por leyes y reglamentos que tengan por efecto aumentar las obligaciones y la carga financiera de las empresas, a condición de que la asistencia cumpla con algunos requisitos.
2. La adopción de nuevo equipo y nuevos procesos de producción que eviten, reduzcan o eliminen molestias y contaminación en mayor medida incluso que la exigida por las prescripciones en materia de protección del ambiente impuestas por leyes y reglamentos, a condición de que tal asistencia se otorgue para realizar actividades de investigación y desarrollo con miras a desarrollar nuevos productos y nuevas técnicas de producción con menores efectos de contaminación, o se otorgue para propósitos de divulgación de técnicas de producción ambientalmente sanas y otros requisitos.

El Tratado de Libre Comercio de América del Norte

Los aspectos ambientales son cada vez más relevantes en las relaciones comerciales, pero donde están alcanzando una significación creciente es en los casos de acuerdos de complementación económica. Indudablemente el caso más destacado es el del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLC). La dimensión ambiental llegó a tal importancia que después de la publicación del texto final se comenzaron nuevas negociaciones sobre acuerdos suplementarios relacionados con tópicos especiales en relación con aspectos ambientales y laborales.

Disposiciones ambientales del TLC¹⁵

Una primera disposición sobre materias ambientales del TLC plantea que los tres países partes se comprometen a aplicar y administrar el TLC y promover el desarrollo económico en una manera compatible con la protección del ambiente. En el preámbulo del TLC se establece que uno de sus propósitos primarios es aumentar la competitividad de las empresas canadienses, estadounidenses y mexicanas en forma congruente con la protección del ambiente. Además, se reitera el compromiso de los tres países de promover el desarrollo sostenible.

En segundo lugar, en relación con la imposición de los estándares sanitarios y fitosanitarios (capítulo 7, subcapítulo B del TLC), se establece el derecho de cada país para determinar el nivel de protección sanitaria o fitosanitaria que considere adecuado. También dispone que cada país puede alcanzar tal nivel de protección mediante medidas sanitarias y fitosanitarias que se fundamenten en principios científicos y en una evaluación del riesgo. Su aplicación, no obstante, se limita "sólo en grado necesario para proporcionar el nivel de protección determinado por un país". Las normas no deben dar lugar a una discriminación injustificada a los productos importados o a restricciones encubiertas al comercio.

En relación con los estándares técnicos (capítulo 9 del TLC), el TLC permite a cada parte "adoptar, aplicar y hacer cumplir sus medidas de normalización, para establecer el nivel de protección que desee alcanzar con ellas y para llevar a cabo evaluaciones de riesgo que aseguren que se alcancen esos niveles". Al igual que en las disposiciones del GATT, se establecen obligaciones relacionadas con la aplicación de estas medidas de normalización: por ejemplo, cada país debe asegurar que sus normas otorguen trato nacional y trato de nación más favorecida. Esto es, garanti-

zarán que los bienes y servicios de los otros dos países reciban trato no menos favorable que los bienes y servicios similares de origen nacional, o que los que provengan de otros países no miembros del TLC.

En tercer lugar, con respecto a la competitividad internacional, a los *subsídios ecológicos* y a la emigración de industrias contaminantes, el TLC establece en relación con las inversiones que "ningún país deberá relajar sus normas de salud, seguridad o del ambiente con el propósito de atraer inversión".

En cuarto lugar, el artículo 104 establece que las obligaciones comerciales derivadas de tres convenios internacionales (la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora, el Protocolo de Montreal y el Convenio de Basilea) prevalecerán sobre el TLC, de conformidad con el requisito de minimizar la incompatibilidad de esos convenios con el TLC. Así se asegura el derecho de cada país de adoptar las medidas conforme a dichos convenios.

Entre las excepciones generales, el TLC permite que un país contratante adopte medidas que pudieran afectar al comercio (medidas que en otras circunstancias serían incompatibles con sus obligaciones) cuando lo haga para proteger intereses tales como la moral pública, la seguridad, la vida y salud humana, animal y vegetal, o los tesoros nacionales, o para conservar recursos naturales, o para la ejecución de medidas en contra de prácticas engañosas o comportamientos contrarios a la competencia. "Sin embargo, tales medidas no deberán resultar en discriminación arbitraria o en restricciones disfrazadas sobre el comercio entre los países del TLC". Además, el TLC provee que los tres países miembros trabajen juntos para el mejoramiento de la protección del ambiente y de la vida y la salud humana, animal y vegetal.

Para los casos de controversias comerciales relacionadas con las normas de un país determi-

15 Extraído por Janecki (1993) de un resumen oficial del TLC.

nado y con las implicaciones sobre el ambiente, el país demandado podrá escoger entre remitir el caso a los mecanismos de solución de controversias del TLC o recurrir a los establecidos en otros acuerdos comerciales como el GATT (artículo 2008). Los países también dispondrán de esta opción en controversias sobre medidas comerciales derivadas de los convenios internacionales en materias de ambiente. Los tribunales para la solución de las controversias, conforme lo establece el TLC, podrán solicitar asesoría de científicos sobre los asuntos referentes al ambiente, a las normas y a otros aspectos de índole científica. Se establece que el país que impugne una medida en materia ambiental o de salud adoptada por otra de las partes deberá demostrar que es incompatible con el TLC.

Posición de los grupos ambientalistas

Ya sensibilizados por la disputa sobre la prohibición estadounidense a las importaciones de atún y productos de atún procedentes de México, y por las resoluciones respectivas del GATT, los grupos ambientalistas comenzaron a presionar por la inclusión de disposiciones ambientales en las negociaciones del TLC. En líneas generales, se centraron en cuatro objetivos: primero, asegurar la descontaminación de la zona fronteriza. Segundo, utilizar la ocasión de las negociaciones de un acuerdo de libre comercio para mejorar la política ambiental y, especialmente, la fiscalización de la política ambiental mexicana. Tercero, asegurar la vigencia e integridad de los estándares ambientales y de salud de los Estados Unidos. Cuarto, demostrar que los acuerdos de libre comercio pueden ir más allá del GATT en cuanto a disposiciones ambientales.

Si bien las posiciones de los grupos ambientalistas en relación con el texto del TLC no fueron coincidentes y a pesar de las diferentes apreciaciones sobre los posibles impactos del TLC y sobre las medidas para prevenirlos, los distintos grupos sustentaron una posición común frente a algunos aspectos del TLC. Todos los grupos am-

bientalistas criticaron el hecho de que el TLC no considerara medidas concretas para lograr los planteamientos acordados en relación con el ambiente. Esto se observa en el preámbulo del TLC, donde se expresa que su objetivo es promover el desarrollo sostenible pero no establece ningún mecanismo para lograrlo. Incluso critican lo que sería el concepto de desarrollo sostenible presentado en el texto original del TLC, concepto que difiere del propuesto por la Comisión Brundtland en "Nuestro futuro común": asegurar que el desarrollo satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. El concepto que maneja la autoridad comercial de los Estados Unidos se fundaría en la idea del "financiamiento del déficit ambiental" que se traduce en que en primer lugar se requiere generar la riqueza para financiar la protección ambiental. El planteamiento estaría privilegiando, más bien, las necesidades de las generaciones presentes y arriesgando las posibilidades de las generaciones futuras. El planteamiento de los críticos es que los acuerdos comerciales sean diseñados de tal manera que promuevan la prevención del deterioro y no la cura después de que el daño ya haya sido producido (Janecki 1993).

Se criticaba que el texto del TLC no estableciera mecanismos para el desarrollo de una infraestructura para la fiscalización de las regulaciones ambientales, ni para la descontaminación. De este tipo de observaciones resultó, como propuesta paralela al TLC, el Plan Integral Ambiental Fronterizo (febrero 1992), que también fue criticado por los ambientalistas porque no incorporaba políticas concretas ni propuestas definitivas sobre el asunto de cómo generar los fondos necesarios para descontaminar esta región. Existía la percepción de que nunca se cumplirían las metas establecidas en el plan ni se alcanzarían los niveles de protección ambiental apropiados si las cuestiones sobre los costos ambientales relacionados con el TLC no se vinculaban directamente con el TLC mismo, ya que con el tiempo la atención pública y política se alejaría de las discusio-

nes sobre el TLC y también de los problemas ambientales en la zona fronteriza (Hittle y Nilson 1992).

Surgió así, por parte de los grupos ambientalistas de los Estados Unidos, Canadá y México, la propuesta de crear una Comisión Norteamericana del Ambiente, como un medio para apoyar la fiscalización de las disposiciones ambientales del TLC. Esta comisión debería asumir las siguientes funciones: a) participar activamente en el proceso de resolución de disputas del TLC; b) investigar e informar sobre las preocupaciones ambientales relacionadas con el TLC y el comercio en América del Norte; c) incrementar la adopción y la aplicación de las leyes y regulaciones ambientales en los países del TLC; d) servir como foro para negociar sobre los acuerdos ambientales suplementarios al TLC; e) dar seguimiento a la implementación de las disposiciones ambientales del TLC; f) participar en la implementación de cualquier disposición del TLC que pudiera afectar el ambiente; y g) servir como un foco de investigación de los asuntos ambientales relacionados con el TLC (Hudson y Prudencio 1993).

Un tercer punto de preocupación de los grupos ambientalistas en relación con el texto actual del TLC, como también de los gremios de trabajadores estadounidenses, es el artículo sobre las inversiones. Si bien algunos grupos ambientalistas (por ejemplo, la Federación para la Vida Silvestre Nacional) admiten que el hecho de que el TLC establezca que ninguna parte deberá relajar sus normas ambientales para atraer inversión extranjera constituye ya un progreso en comparación con el GATT (Hudson 1992a, 1992b), critican, sin embargo, que el artículo en referencia solamente lo aconseje y no lo exija.

Lo que también preocupaba a la comunidad ambiental estadounidense era que el TLC no abordaba el problema de las diferencias existentes en la aplicación y fiscalización de las leyes ambientales entre los países miembros. Por ejemplo, en un estudio del GAO sobre las maquiladoras estadounidenses en México se habría estable-

cido que cada una de las plantas estudiadas estaba operando sin cumplir con las regulaciones mexicanas respecto a las evaluaciones de impacto ambiental. A pesar de que el estudio del GAO no puede generalizarse por haberse limitado a investigar un número pequeño de empresas, el Director de Normas y Regulaciones de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal de México afirmó que éstos no son casos singulares. El no cumplimiento y la no fiscalización de los requerimientos ambientales serían todavía frecuentes en todos los sectores de la economía mexicana, y no se limitarían a las maquiladoras estadounidenses (GAO 1992).

Muchos ambientalistas critican que el texto del TLC no incorpora disposiciones explícitas que condenen las leyes ambientales menos estrictas o la no fiscalización de las regulaciones como una práctica comercial desleal. Esperaban que el TLC proveyera algunos mecanismos para fomentar la fiscalización de las leyes ambientales. Por ejemplo, la imposición de tarifas compensatorias para equilibrar las diferencias en los costos de producción a que dan lugar diferentes niveles de protección ambiental entre los países firmantes. Los fondos creados por tales tarifas podrían ser dirigidos a los países con las leyes ambientales menos estrictas para ayudarlos a establecer mecanismos más fuertes en el desarrollo y fiscalización de una legislación ambiental (Hittle y Nilson 1992).

Las disposiciones relativas a los estándares sanitarios y fitosanitarios, así como las relativas a los estándares técnicos, también fueron objeto de críticas por parte de los ambientalistas. Como en el caso de las disposiciones referidas a la inversión y el ambiente, se admite que el texto del TLC es mejor que el del GATT o el del borrador de la Ronda Uruguay. Sin embargo, había la preocupación de que persistiera la posibilidad de que muchas disposiciones ambientales pudieran ser calificadas como barreras injustificadas al comercio internacional, debilitando así el nivel de protección ambiental en los Estados Unidos. El TLC, en todo caso, podría asegurar que Méxi-

co y Canadá no tuvieran posibilidades de debilitar las leyes ambientales y de seguridad del consumidor estadounidense, calificándolas como barreras disfrazadas al comercio internacional (Janecki 1993).

Estando las disposiciones sobre estándares del TLC basadas principalmente en el GATT y en el borrador de la Ronda Uruguay, las observaciones que se le han planteado son casi las mismas que las presentadas en la sección relativa al GATT. Cabe destacar la preocupación de que la recomendación del TLC en cuanto a utilizar estándares internacionales podría conducir a una armonización *hacia abajo* de las normas ambientales. Se propone, por ejemplo, la utilización del Codex Alimentarius de las Naciones Unidas como base para los estándares armonizados. Sin embargo, las normas del Codex están por debajo de las normas estadounidenses. Grupos como la Federación para la Vida Silvestre Nacional, e incluso organizaciones de naturaleza tan diferente como el Instituto de Economía Internacional (Institute for International Economics) han propuesto desarrollar una agenda con el objeto de establecer una armonización de los estándares *hacia arriba* para el TLC.

Se ha criticado, además, que los estándares sanitarios y fitosanitarios tengan que fundamentarse en consideraciones científicas y en una evaluación del riesgo, y que tenga que demostrarse que son necesarios para proporcionar el nivel apropiado de protección. Este tipo de exigencias podría, en la perspectiva de los ambientalistas, debilitar muchas regulaciones ambientales estadounidenses. Se ha puesto como ejemplo el caso de la norma que prohíbe la adición de cualquier producto cancerígeno a los alimentos procesados vendidos en los Estados Unidos¹⁶. Al respecto, los críticos manifiestan que sería obvio que una prohibición total de todos estos productos no podría basarse, en todos los casos, en una evalua-

ción del riesgo o en consideraciones científicas. Los grupos opuestos a esta disposición plantean que decidir si una ley es necesaria o no es una tarea subjetiva. La cláusula sobre "necesidad" de una ley se origina en el artículo XX del GATT, tratado antes en este texto; hasta ahora, ningún panel de resolución de disputas del GATT ha calificado como necesaria a ninguna medida que restringiera el acceso de mercado (Janecki 1993).

En cambio, las disposiciones relacionadas con los estándares técnicos se consideran, en general, como mejores que las del GATT y que las relacionadas con los estándares sanitarios y fitosanitarios del propio TLC. Si bien el TLC recomienda la utilización de estándares internacionales, establece explícitamente el derecho de adoptar, aplicar y hacer cumplir normas más altas que las internacionales, sin evaluaciones de riesgo y sin exigir que los estándares nacionales se basen en consideraciones científicas (Hittle y Nilson 1992).

Un vacío importante del TLC sería una autorización expresa para utilizar restricciones comerciales cuando ciertas importaciones no cumplan con los estándares ambientales domésticos relacionados con métodos de producción. De este modo, la aplicación de varias leyes estadounidenses que prohíben ciertas importaciones de productos en cuya producción se atenta contra la conservación de algunos recursos naturales podría ser calificada como atentatoria de los principios del TLC (Sierra Club 1993).

En relación con las disposiciones de acuerdos ambientales internacionales, se ha criticado que el TLC sólo ha considerado a tres de ellos: El Convenio de Basilea, la CITES y el Protocolo de Montreal (todos ellos abordados en detalle más adelante en este documento). Si uno de los socios del TLC quiere incorporar otros convenios ambientales a esta lista, debe buscar el acuerdo con las demás partes, lo que fácilmente podría provocar conflictos y eventualmente debilitaría la capacidad de las partes para imponer medidas comerciales destinadas a proteger los recursos globales (Dudley 1992).

16 "Delaney Anticancer Clauses" en la "Federal Food, Drug, and Cosmetic Act".

Los términos de los acuerdos ambientales internacionales considerados por el TLC prevalecerían sobre éste solamente cuando no se pueda recurrir a otras medidas menos inconsistentes con el TLC. Esto significaría que, para aplicar medidas sancionadas por alguno de los tres tratados internacionales referidos, hay que probar que no existen medidas alternativas que provoquen menos distorsión al comercio entre las partes (Audley 1993).

En cuanto a las disposiciones sobre los paneles que deben dirimir las disputas, los grupos ambientalistas han observado que no se contemplaría explícitamente la consulta a expertos ambientales, aun en conflictos ambientales. Por otro lado, se impone un carácter confidencial a todos los paneles y al informe preliminar de la resolución (artículo 2012 (b) del TLC) y no se requiere que las decisiones de los paneles sean publicadas. Sólo se propone la publicación de un informe final de la resolución del panel (artículo 2017 (4)) pero no habría ninguna garantía al respecto. Por otra parte, se ha insinuado que los mecanismos establecidos para la resolución de conflictos, en particular el hecho de que los paneles de análisis se realicen a puertas cerradas, sin responsabilidades directas frente a los grupos interesados en el tema, podrían convertirse en el medio que los intereses industriales podrían utilizar para debilitar ciertas regulaciones (Hudson 1992a, 1992b; Shrybman 1990).

Posición de los aperturistas

Para aquellos opositores a la aplicación de medidas al comercio con propósitos ambientales, el peligro más grande que encierra el texto del TLC está en las disposiciones relacionadas con los estándares que aseguran el derecho de cada país a establecer las regulaciones ambientales en el nivel que considere adecuado para proteger el ambiente, la salud de los consumidores, la salud animal y la sanidad vegetal. El derecho de cada país para determinar normativamente el nivel de protección que considere adecuado para el am-

biente y para la vida o la salud humana, animal y vegetal, constituye la eventual puerta para establecer barreras proteccionistas al comercio basadas en argumentos de tipo ambiental. El hecho de que cualquier país signatario del TLC pueda declarar que determinados productos no son aceptables puede ser un legítimo derecho respaldado en fuertes demandas sociales internas, pero también puede ser un instrumento encubierto para proteger a la industria doméstica frente a la competencia internacional (Solari 1992).

Lo que podría facilitar aún más la utilización de los estándares ambientales como barreras proteccionistas son las disposiciones sobre los tribunales arbitrales en el TLC. Por un lado, para efectos de la resolución de la disputa el país demandado puede acogerse tanto al TLC como al GATT. Por otro lado, cuando se trate de materias relativas a normalización ambiental, salud, conservación, o en virtud de la aplicación de convenios ambientales, el país demandante tiene que probar que las normas involucradas no se basan en criterios científicos o en una evaluación del riesgo, o que se aplican más allá de lo necesario para proporcionar un nivel de protección ambiental adecuado, o que son injustificadamente discriminatorias, o que no constituyen más que restricciones encubiertas al comercio internacional. En consecuencia, para probar que una norma adoptada constituye un obstáculo al comercio internacional se requerirá de un buen nivel de argumentos y conocimientos técnicos y científicos (Solari 1992).

En términos generales no se ha dado una gran oposición contra las disposiciones ambientales dentro del texto del TLC por parte de los defensores del libre comercio, o por parte del sector empresarial en particular, tanto de Canadá como de los Estados Unidos y México. Por ejemplo, el Consejo de los Estados Unidos de Norteamérica para los Negocios Internacionales (US Council for International Business) considera que el crecimiento económico dentro de un mercado abierto es la única manera de asegurar la disponibilidad de los recursos necesarios para

lograr una protección eficiente del ambiente. En consecuencia, este organismo se opone a la inclusión de disposiciones ambientales en un tratado de libre comercio que puedan contribuir a perturbar o debilitar el acuerdo. Consideran que el TLC cumple con los objetivos establecidos por la comunidad empresarial norteamericana dentro de las negociaciones que son: a) eliminar las barreras comerciales existentes entre los países partes; b) equilibrar las condiciones de competencia de las exportaciones de cualquier empresa de cada país miembro en los mercados de las otras partes; y c) promover todas las oportunidades para el crecimiento económico en los tres países miembros del TLC (US Council for International Business 1992).

Por otra parte, la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos considera que el "espíritu del tratado en esta materia intenta modernizar las prácticas comerciales e inducir progresivamente en cada país las medidas tendientes a cumplir los acuerdos internacionales y mejorar el ambiente, en un contexto en el que el crecimiento económico, el libre comercio, el flujo de servicios e inversiones y la complementación económica sentarán las bases del desarrollo sostenible" (citado en Fernández 1992).

Los grupos empresariales, en todo caso, rechazaban las críticas y demandas de los grupos ambientalistas y otros con respecto a las negociaciones adicionales y suplementarias en relación con la protección del ambiente dentro del TLC. Por ejemplo, las propuestas en el sentido de imponer impuestos sobre el comercio o las inversiones transfronterizas con el fin de crear fondos para programas ambientales fueron consideradas como altamente distorsionantes para el comercio internacional. Además, las propuestas son inconsistentes con uno de los objetivos de las negocia-

ciones: eliminar todos los impuestos comerciales. Tales impuestos sólo tendrían impactos y efectos desequilibradores en los Estados Unidos, penalizando a los exportadores e ignorando a los productores, los inversionistas y los contaminadores domésticos. Expresan sus dudas, por otra parte, de que un impuesto comercial destinado al financiamiento de ciertos objetivos pudiera ser capaz de proveer fondos estables y pronosticables, necesarios a largo plazo. Por último, un impuesto sobre nuevas inversiones podría ser altamente contraproducente, ya que son precisamente las inversiones nuevas las que podrían reemplazar las antiguas tecnologías contaminantes (Montorn 1992).

Se objeta, también, la propuesta de que el TLC considere la no fiscalización por parte de un país de sus propias regulaciones ambientales como una práctica comercial desleal. Se estima que con este enfoque se abriría la posibilidad de crear restricciones comerciales, así como tensiones e incertidumbres. Además, constituiría una violación a la soberanía nacional si un país decide unilateralmente imponer restricciones comerciales en el caso de que otro país no aplique su legislación ambiental. La fiscalización de leyes no se considera como una acción legítima en el contexto del TLC. Observaciones análogas plantean los aperturistas frente a otras propuestas que vienen del lado de los ambientalistas, como la de que los accionistas de empresas con plantas en México puedan iniciar juicios contra ellas cuando produzcan de una manera insostenible (el argumento en contra es que se estaría dando una aplicación extraterritorial a una ley nacional), o la de imponer un código de conducta en materias ambientales y laborales a las empresas estadounidenses en México (el argumento es que se distorsionarían las condiciones de competencia, puesto que el código sólo afectaría a las empresas de los Estados Unidos) (Janecki 1993).

CAPITULO 5

ALCANCES COMERCIALES DE LOS PRINCIPALES ACUERDOS INTERNACIONALES SOBRE EL AMBIENTE

*Caracterización*¹⁷

Introducción

Las convenciones internacionales sobre el ambiente han proliferado en las últimas décadas en respuesta a problemas globales específicos. Por lo tanto, no han sido adoptadas conforme a algún programa u objetivo común, ni tienen una cohesión especial entre sí. Tomadas en conjunto, presentan los siguientes rasgos:

1. Cada convención tiene un mecanismo propio de solución de controversias para aquellas cuestiones referentes a la aplicación o interpretación de la convención respectiva.
2. En algunos casos, las disposiciones se aplican no sólo a las partes contratantes, sino también a las no contratantes.
3. La situación de los países en desarrollo aparece reconocida en el principio de la responsabilidad común pero diferenciada, según la cual estos países requieren apoyo financiero concesionario para aplicar las medidas ambientales contempladas.
4. Para lograr sus objetivos, las convenciones contemplan restricciones a la producción, venta, distribución, consumo, exportación o importación de determinados productos, bienes, o sustancias químicas, industriales, agropecuarias o especies animales o vegeta-

les. Generalmente estas restricciones son inconsistentes con las reglas del GATT, en especial con aquellas que prohíben restricciones a la importación o exportación.

5. La inconsistencia de las disposiciones de estas convenciones con los principios del GATT no tiene consecuencias prácticas, por cuanto los mecanismos de solución de controversias respectivos son independientes uno del otro. Además, el GATT sólo resuelve cuestiones específicas referentes a ese Acuerdo y no a otros.
6. Aquellos países de América Latina que han ratificado estas convenciones deben respetar sus restricciones, las que prevalecen sobre los principios del GATT y también sobre las disposiciones de futuros acuerdos de libre comercio.

Convenios internacionales

Se estima que hay 127 acuerdos internacionales sobre el ambiente; 17 incluyen disposiciones sobre el comercio. En el Cuadro 7 se muestra el número de acuerdos, total y con disposiciones comerciales, según categorías definidas en función de las materias centrales a las que se orientan.

Los acuerdos que contienen disposiciones relativas al comercio pueden agruparse en las siguientes tres categorías: acuerdos que protegen la fauna y flora; acuerdos que prohíben la importación de productos peligrosos o tóxicos; y acuerdos que protegen bienes comunes.

¹⁷ Basada en Biggs (1992), salvo indicación contraria.

Cuadro 7. Acuerdos multilaterales sobre el ambiente (1933-1990).

Temas de los acuerdos	Total	Incorporan disposiciones comerciales
Contaminación marítima	41	0
Pesca marítima y caza de la ballena	25	0
Protección de la fauna y flora	19	10
Contaminación nuclear y atmosférica	13	1
Antártida	6	0
Reglamentación fitosanitaria	5	4
Lucha contra las plagas de langosta	4	0
Aguas fronterizas	4	0
Crueldad con los animales	3	1
Desechos peligrosos	1	1
Otras materias	6	0
Total	127	17

Fuente: Biggs 1992, citando al GATT 1992a.

Acuerdos que protegen la fauna y flora

De estos acuerdos, los más importantes son la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES), de 1973, y la Convención Internacional de Protección Fitosanitaria, de 1951.

Las listas de las especies reguladas por la CITES son muy amplias y pueden ser objeto de las adiciones o supresiones que las partes contratantes estimen procedentes. Según el grado de peligro que afecta a la especie y su ubicación en

las listas correspondientes, las autoridades de las partes contratantes pueden prohibir totalmente su exportación o, sobre la base de una justificación científica, permitirla bajo licencia especial.

Igualmente, las importaciones requieren licencias especiales, una justificación científica y la presentación de un permiso previo de exportación o certificado de origen. En general, estas licencias de exportación o importación serían contrarias al artículo X del GATT, que prohíbe las restricciones al comercio.

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)

El objeto de la CITES es fijar reglas y procedimientos de protección para las especies animales y vegetales amenazadas de sobreexplotación por su comercio internacional. Con este propósito, la CITES clasifica a estas especies en tres categorías, conforme a su grado de explotación y amenaza de extinción, y señala las medidas de control que las partes contratantes pueden adoptar para regular su comercio.

La Convención de Viena

El objetivo de la Convención de Viena, de 1985, es proteger la salud humana y el ambiente de los efectos adversos que resulten o puedan resultar de aquellas actividades que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono. Con este propósito, las partes contratantes se comprometen a aplicar las diversas medidas contempladas en la Convención y que incluyen el control o eliminación de la producción o consumo de aquellas sustancias que agotan la capa de ozono.

Acuerdos que protegen los bienes comunes

Los principales acuerdos internacionales destinados a regular aquellos bienes comunes ubicados fuera de la jurisdicción nacional de los Estados son la Convención de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal.

El Protocolo de Montreal a la Convención de Viena se suscribió en 1987 y tiene por objeto reducir los niveles de producción y consumo de las sustancias controladas en los plazos allí establecidos. Estos instrumentos incluyen las siguientes normas en materia de comercio:

Comercio en sustancias controladas

Obliga a las partes contratantes a prohibir las importaciones de sustancias controladas dentro de ciertos plazos. Asimismo, impone la obligación de prohibir las exportaciones de sustancias controladas a terceros países y desincentiva la exportación a estos últimos de tecnologías que puedan producir o utilizar las sustancias controladas.

Productos que contengan sustancias controladas

Las restricciones establecidas se aplican igualmente a aquellos productos que contengan las sustancias controladas. Las partes han confeccionado una lista de estos productos que incluyen, entre otros, a las unidades y sistemas de refrigeración, aerosoles, extinguidores de incendios, deshumidificadores y aislantes.

Acuerdos que regulan la importación de productos peligrosos o tóxicos

Los principales acuerdos de esta naturaleza son el Convenio de Basilea y las Directrices de Londres:

Convenio de Basilea

El objeto del Convenio de Basilea de 1989 es controlar los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, garantizar su manejo ambientalmente racional, procurar su eliminación lo más cerca posible del lugar de origen, reducir los movimientos transfronterizos autorizados hasta un mínimo compatible con un manejo ambientalmente racional y reducir al mínimo la cantidad de desechos generados y sus posibles peligros. El Convenio de Basilea establece diversas obligaciones en materia de importación y exportación de aquellos desechos que la Convención califica como peligrosos.

Sin embargo, el Convenio de Basilea no establece prohibiciones absolutas a las exportaciones, sino un procedimiento especial de notificaciones destinado a proporcionar al país importador la información pertinente que facilite su decisión ulterior. Conforme a la información recibida, el país importador puede prohibir la importación o autorizarla en las condiciones que determine.

Directrices de Londres

Las denominadas Directrices de Londres fueron adoptadas para proporcionar informa-

ción básica que permita a los gobiernos regular el comercio de productos químicos potencialmente tóxicos. Con este objetivo se aplica el procedimiento del consentimiento fundado previo para la importación de aquellos productos que figuran en el Registro Internacional de Productos Químicos Potencialmente Tóxicos, administrado por el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA).

Las tres categorías de productos químicos objeto de estas Directrices son: agrícolas, industriales (pesticidas) y de consumo (farmacéuticos). Conforme a estas Directrices, los países exportadores deben seguir el procedimiento del consentimiento fundado previo y respetar la decisión del país importador en cuanto al ingreso del producto. En el caso de ser autorizada la importación, el país exportador debe proporcionar al importador la información pertinente sobre el producto químico en cuestión. Por su parte, el PNUMA, en su condición de administrador del Registro, debe transmitir a todos los países participantes las notificaciones que reciba sobre prohibiciones o restricciones que afecten la venta, consumo o comercio de determinados productos químicos. Esta información servirá al país importador para resolver si autoriza o no, y en qué condiciones, una determinada importación.

Observaciones recientes del GATT¹⁸

En torno a las disposiciones comerciales contenidas en el Protocolo de Montreal, el Convenio de Basilea y la CITES, durante las negociaciones conducentes a su adopción, la opinión generalizada fue que las medidas adoptadas por una parte contratante en aplicación de las disposiciones comerciales de estos instrumentos multilaterales, que en algunos casos exigen a las partes que discriminen entre los países que son signatarios de los instrumentos y aquellos que no lo son, podían justificarse con relación a las disposiciones del artículo XX sobre excepciones generales.

Según esta opinión, las medidas comerciales adoptadas por un país en aplicación de los instrumentos negociados multilateralmente para el logro de objetivos globales en materia de ambiente pueden tener que distinguirse de las medidas comerciales tomadas unilateralmente por los países para lograr sus propios objetivos de política ambiental.

No obstante, las medidas adoptadas al amparo del artículo XX constituyen excepciones a las obligaciones provenientes del Acuerdo General. Es necesario que las partes contratantes se aseguren de que las medidas tomadas por ellas en aplicación de las disposiciones comerciales de tales instrumentos cumplan las condiciones generales y específicas estipuladas en ese artículo.

En las reuniones preparatorias que condujeron a la adopción del Protocolo de Montreal, la mayoría de las delegaciones adoptó la opinión de que es posible para una parte contratante justificar las medidas por ella adoptadas de conformidad con las disposiciones comerciales del Protocolo de Montreal. Esto al amparo del artículo XX b) del Acuerdo General que, entre otras cosas, dice que cualesquiera de las medidas "necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar las plantas" no deben aplicarse "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".

El Protocolo de Montreal da a cada parte la libertad de determinar de qué manera reducirá gradualmente y eliminará las importaciones y exportaciones de sustancias controladas y de productos que contengan tales sustancias controladas, teniendo en cuenta la obligación general de las partes en el Protocolo de Montreal de eliminar completamente la producción y el consumo de tales sustancias y productos para el año 2000. En cuanto al comercio con países que no sean partes, no obstante, se exige a las partes que prohíban las importaciones y las exportaciones para fechas objetivo.

¹⁸ Sobre la base de GATT (1992a).

Las delegaciones consideraban que el trato discriminatorio de los países que no sean partes aplicado de conformidad con estas disposiciones comerciales podría, no obstante, satisfacer las condiciones estipuladas en el artículo XX de que cualesquiera de esas medidas que se tomen no deben constituir un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, ya que las partes en el Protocolo de Montreal, en cumplimiento de sus obligaciones, tomarán disposiciones para reducir el consumo o la producción de sustancias controladas para el año 2000, mientras que los países que no son partes no están sujetos a ninguna obligación tal. Para velar por que los países que no sean partes en el Protocolo de Montreal no se vean penalizados innecesariamente por la aplicación de medidas comerciales que impliquen una prohibición de las importaciones procedentes de ellos y de las exportaciones dirigidas a ellos a partir de una fecha más temprana, al artículo 5 del Protocolo de Montreal se añadió el párrafo 8 que prevé que las importaciones y las exportaciones pueden permitirse desde o hacia cualquier país que no sea parte en el Protocolo de Montreal si las partes determinan que ese país cumple las disposiciones relativas a la reducción gradual y eliminación para el año 2000 de las sustancias controladas.

Además, las cuestiones relativas a las disposiciones comerciales y a los principios del Acuerdo General se debatieron en el Grupo Abierto de Trabajo de las partes en el Protocolo de Montreal que se reunió en diciembre de 1990. El Grupo de Trabajo consideró que la aplicación de estas disposiciones podría plantear problemas específicos y sugirió que "debían aplicarse teniendo presente esa posibilidad". Se señaló además que las "restricciones aplicadas a productos producidos con sustancias controladas pero que no contengan sustancias controladas" (los abarcados por los párrafos 4 y 4bis del artículo 4) podrían ser difíciles de justificar con relación al Acuerdo General "si resultara difícil determinar si tales productos se produjeron realmente con sustancias controladas".

Estos asuntos también fueron abordados en reuniones del Consejo del GATT, formulándose diversas observaciones. En particular, durante el debate estructurado sobre el comercio y el ambiente celebrado los días 29 y 30 de mayo de 1992.

La mayoría de las delegaciones consideraron que los acuerdos multilaterales constituían un medio apropiado de abordar las preocupaciones ambientales mundiales. No obstante, los objetivos, las directrices, las normas ambientales y los procedimientos para su aplicación tendrían que examinarse y negociarse en los foros apropiados que tuvieran competencia técnica y no en el GATT.

Algunas delegaciones dijeron que un número creciente de acuerdos internacionales sobre el ambiente contenían disposiciones comerciales. Por consiguiente, era necesario examinar su relación con el artículo XX. En particular, si se imponían obligaciones conflictivas entre el Acuerdo General y los acuerdos internacionales sobre el ambiente.

Una de esas delegaciones dijo que las medidas comerciales no debían incorporarse a los acuerdos internacionales sobre el ambiente para alentar la participación de los países no signatarios, simplemente porque no se podía lograr un consenso internacional sobre normas y disciplinas. En tales casos es deseable considerar si podría recurrirse a medidas compatibles con el Acuerdo General para influir en las acciones de los países que se muestran renuentes a participar. Por ejemplo, un plan de etiquetado no discriminatorio que influyera en el consumo de productos ambientalmente sanos. Sin embargo, cuando en tales acuerdos se incluían medidas comerciales y se planteaban conflictos con las normas del Acuerdo General, éstos debían examinarse caso por caso. Alternativamente, si existiera un amplio consenso sobre un objetivo mundial en materia ambiental, podría adoptarse una decisión en el marco del artículo XXV.

Otra opinión manifestada por una delegación fue que las restricciones comerciales necesarias para dar efecto a acuerdos internacionales cuyo objetivo primordial era resolver cuestiones no comerciales debían considerarse aparte de las obligaciones provenientes del Acuerdo General. En el pasado, tal enfoque del GATT de los acuerdos internacionales sobre ambiente era implícito. No obstante, si se planteara la necesidad de formalizar el reconocimiento por el GATT de tales acuerdos, se podría modificar el apartado h) del artículo XX relativo a los acuerdos sobre productos básicos negociados internacionalmente para que incluyera las obligaciones contraídas en el marco de acuerdos multilaterales sobre el ambiente que no fueran compatibles con las disposiciones del Acuerdo General (C/M/249 y 250).

Convención sobre el Comercio de Especies Amenazadas

Introducción

Uno de los primeros tratados internacionales que supuso una limitación a la libertad de comercio de todo tipo de bienes y servicios, lo constituyó la Convención sobre el Comercio de Especies Amenazadas (CITES). Esta convención, firmada en Washington el 3 de marzo de 1973, reconoce que la cooperación internacional es esencial para la protección de ciertas especies de fauna y flora silvestres contra su explotación excesiva inducida por el comercio internacional. Establece normas y procedimientos de control, que los Estados signatarios se comprometen a cumplir, tanto si son países exportadores como importadores.

Este tratado puede aplicarse a toda especie, subespecie o población geográficamente aislada una de otra. Para efectos de discriminar las medidas de control, los especímenes de dichas especies se clasifican en tres apéndices, atendiendo el grado de vulnerabilidad en que se encuentran.

En el Apéndice I se incluyen todas las especies en peligro de extinción a las que afecta o puede afectar el comercio. El comercio de estas especies debe estar sujeto a una reglamentación particularmente estricta y debe autorizarse solamente en circunstancias extraordinarias. Actualmente, se incluyen dentro de esta categoría ciertos tipos de canguros, monos, osos, especies de la familia felina en general, y otras.

Para comerciar internacionalmente con estas especies se necesita un permiso de la autoridad científica del Estado exportador en el que se manifieste que esa exportación no perjudicará la supervivencia de esa especie. Además, se requiere una verificación por parte de la autoridad administrativa nacional, de que el espécimen no se obtuvo en contravención de la legislación de dicho Estado sobre protección de la fauna y flora, y que se cuenta con el permiso de importación respectivo.

En el Apéndice II se contemplan todas las especies que, aunque en la actualidad no se encuentren necesariamente en peligro de extinción, podrían llegar a esa situación a menos que el comercio de especímenes de dichas especies esté sujeto a una reglamentación estricta. También incluye otras especies que deben someterse a dicha reglamentación con el fin de permitir un control eficaz del comercio en especímenes de ciertas especies incluidas en el Apéndice II.

Para proceder a la exportación de una especie incluida en este Apéndice, se requiere el permiso tanto de la autoridad científica como de la administrativa indicadas para el caso del Apéndice I, salvo en lo referido a la autorización de importación, que no es exigida.

Finalmente, en el Apéndice III se incluyen todas las especies que cualquiera de las partes manifieste que se hallan sometidas a reglamentaciones dentro de su jurisdicción con el objeto de prevenir o restringir su explotación y que necesitan la cooperación de otras partes en el control del comercio. Para proceder a la exportación se

requiere que la autoridad administrativa nacional del país de exportación haya verificado que el espécimen no se obtuvo en contravención de la legislación de dicho país sobre protección de la fauna y flora. Adicionalmente, para la exportación de especies incluidas en cualquier apéndice se requiere que la autoridad administrativa haya verificado que todo espécimen vivo será acondicionado y transportado de manera que se reduzca al mínimo el riesgo de heridas, deterioro de su salud o maltrato.

Todos los requisitos anteriores se exigen para proceder a la exportación de los especímenes comprendidos en alguno de los apéndices de protección. Sin embargo, como el objetivo de la CITES es controlar el comercio internacional de las especies en todo su curso o trayectoria, también se establecen requisitos a cumplir por los países importadores.

En el caso de importaciones de especímenes comprendidos en el Apéndice I se debe obtener un permiso de importación, previo al cumplimiento de ciertos requisitos. De ellos cabe destacar un informe de la autoridad científica del Estado de importación que manifieste que ésta no será perjudicial para la supervivencia de la especie que se trate. La misma autoridad, en caso de espécimen vivo, debe verificar que quien se propone recibirlo puede albergarlo y cuidarlo adecuadamente. Finalmente, la autoridad administrativa también debe verificar que el espécimen no será utilizado para fines primordialmente comerciales. En los casos de especímenes incluidos en los Apéndices II y III, para obtener la autorización de ingreso se requiere que se cuente con el permiso de exportación.

La determinación de la ubicación de las especies en los Apéndices I y II le corresponde a las partes. Esto sin perjuicio de las medidas más estrictas que puedan adoptar los países para proteger su flora y fauna, en virtud del derecho soberano a explotar sus recursos naturales.

Aspectos conflictivos

Aunque la CITES ha sido catalogada como la más exitosa de todas las iniciativas internacionales relativas a la conservación de la flora y fauna (Cameron y Robinson 1991), también ha dado lugar a conflictos. Uno de ellos es el relativo al tráfico ilícito de especies protegidas, cuya magnitud es incalculable. Se estima que este tipo de comercio se ubica en tercer lugar dentro del comercio ilícito, luego del tráfico de armas y de drogas.

Para eliminar o disminuir el impacto del tráfico ilícito de especies protegidas es posible buscar soluciones por dos vías: mejorar la calidad de vulnerabilidad de las especies y reforzar los mecanismos de control existentes. El primero de los caminos es un asunto de soberanía interna. Para el segundo se requiere de la cooperación internacional.

En efecto, y tal cual lo permite la CITES, los países podrían establecer puertos únicos de salida y de entrada, mayores penalidades por el incumplimiento de las legislaciones internas, incluyendo penas privativas de libertad, y que tales delitos sean extraditables, ya sea por acuerdos internacionales o por normas generales de derecho internacional. Actualmente, las sanciones y penas aplicadas a los infractores no están en relación con el monto de las transacciones ilegales descubiertas. Aunque la confiscación por sí sola tiene un evidente efecto disuasivo, las multas son extremadamente insuficientes para impedir que los traficantes no corran el riesgo (Menghi 1985).

También es necesario tener presente que, con ocasión de acuerdos regionales de integración, las barreras fronterizas se hacen más débiles. Es más fácil burlar la normativa vigente. En el ámbito de América Latina ello se puede presentar claramente en el marco del MERCOSUR, en donde la liberalización de la fiscalización fronteriza puede acentuar los problemas de contrabando de madera y de pieles de animales en extinción (De Mendoça Andersen 1993).

La protección de las especies en peligro de extinción necesita controles eficientes, con bajos niveles de corrupción, y con la información adecuada. Para los países de América Latina y el Caribe esto resulta difícil de lograr. Es necesario establecer controles adicionales e implementarlos en el propio territorio. En consecuencia, se requieren reglamentaciones nacionales que prevengan, controlen y sancionen eficazmente a quienes hacen de la muerte de la naturaleza su propio medio de vida. Esto será una constante en los diversos tratados que se desarrollan a continuación.

Convenio de Basilea sobre Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos

Introducción

El Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de Desechos Peligrosos y su Eliminación es otro buen ejemplo de un acuerdo internacional que restringe el libre intercambio de bienes en atención a una política de prevención y control de posibles daños ambientales.

De acuerdo con lo que se indica en el Programa XXI de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, "para velar por la protección de la salud y del medio ambiente, una ordenación adecuada de los recursos naturales y un desarrollo sostenible, es de extrema importancia controlar eficazmente la producción, el almacenamiento, el tratamiento, el reciclado y la reutilización, el transporte, la recuperación y la eliminación de los desechos peligrosos" (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo 1993). Los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos constituyen una de las preocupaciones fundamentales en el último tiempo.

El traspaso de desechos peligrosos desde naciones desarrolladas a naciones en vías de desarrollo crea una situación de riesgo de daño am-

biental para estas últimas. Este daño es de difícil cuantificación, incierto control y casi nula sanción. Es a esta situación a la que el Convenio de Basilea le destina principalmente su atención, la que en la literatura se ha dado en calificar como "la exportación de la contaminación". Para ello el Convenio de Basilea se rige por ciertos principios básicos:

1. La cantidad y la toxicidad de los desechos peligrosos debe reducirse al mínimo (principio de prevención).
2. Cuando se producen desechos peligrosos, su manejo debe ser ambientalmente adecuado y debe procederse a su eliminación lo más cerca posible del lugar donde se generan (principios de proximidad y de autosuficiencia). Por lo mismo, los movimientos transfronterizos constituyen una excepción.
3. En casos excepcionales, y en tanto no se disponga de la tecnología apropiada y de la infraestructura adecuada, y si es imposible su almacenamiento o su tratamiento adecuados en los países generadores, podría ser más seguro para la salud humana y para el ambiente exportar los desechos peligrosos a un país capaz de eliminarlos de una manera ambientalmente adecuada (principios de no discriminación y de adecuación).
4. Cuando se autorice un movimiento transfronterizo, éste será objeto de procesos de control muy severos y regulares.
5. Se necesita una mayor cooperación internacional para ayudar a los países en desarrollo en el manejo y tratamiento en una forma ambientalmente adecuada de los desechos que generen (Portas 1991).

Al reglamentar el comercio internacional de desechos peligrosos el Convenio de Basilea pretende que los movimientos transfronterizos no se realicen de modo encubierto. Por el contrario, estos movimientos deben efectuarse de modo visible y con plena información de los países que

participan en la operación, en especial del país importador. Para ello, el Convenio de Basilea exige que, previo al envío de una partida de desechos peligrosos de un país a otro, el Estado importador declare su aceptación a tal remesa.

Sin embargo, la aceptación de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos no constituye una obligación para todos los países. Los movimientos pueden ser restringidos de modo plenamente concordante con los propósitos del mencionado convenio, en especial con el principio de minimización.

Al mismo tiempo, tampoco les está permitido a los diversos Estados partes autorizar toda exportación de desechos peligrosos. Se les exige que no autoricen tales exportaciones a terceros países si existen razones para creer que los desechos no serán sometidos a un manejo ambientalmente racional, entendiéndose por tal "la adopción de todas las medidas posibles para garantizar que los desechos peligrosos y otros desechos se manejen de manera que queden protegidos el ambiente y la salud humana contra los efectos nocivos que pueden derivarse de tales desechos" (artículo 2, número 8 del Convenio de Basilea). De igual modo, entre otras obligaciones a los Estados exportadores partes del Convenio de Basilea, se les impone el deber de no permitir la exportación de desechos peligrosos a países que hayan prohibido la importación de tales desechos, o bien, que no sean partes en el Convenio de Basilea.

El permitir que los Estados prohíban la importación de desechos peligrosos y de otros desechos no es sino el reconocimiento del principio de soberanía nacional, tal como se recoge en el Preámbulo del mismo Convenio, y forma parte de uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional Ambiental, lo que se reconoce desde la Conferencia de Estocolmo y se reafirma en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo.

Cuando se realizan movimientos transfronterizos de desechos peligrosos de modo lícito,

con las autorizaciones pertinentes, es necesario acompañar un documento que especifique la cantidad y calidad de las sustancias transportadas, embaladas y etiquetadas fielmente, con el fin de facilitar los controles que se impongan como necesarios.

El Convenio de Basilea se completa con normas que, entre otras, establecen los casos de movimientos ilícitos, crea diversos fondos para atender emergencias o bien efectuar trasposos de tecnologías limpias, e indica la necesidad de convenir en un protocolo que establezca las normas y procedimientos apropiados en lo que se refiere a la responsabilidad y la indemnización de los daños resultantes del movimiento transfronterizo y la eliminación de los desechos peligrosos y otros desechos.

Esas son las normas del Convenio de Basilea. Sin embargo, para entender el impacto que tiene el convenio en el tema del comercio internacional cabe hacer algunas consideraciones acerca de su objeto.

Algunos puntos problemáticos de la aplicación del Convenio de Basilea

Se dijo con anterioridad que esta convención regula los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos. Sin embargo, cabe preguntarse qué son desechos peligrosos y, en especial, qué se entiende por desechos.

En torno a la primera pregunta, la misma convención da la respuesta al definir, en su artículo 1, lo que se entiende por desechos peligrosos. Indica que serán tales los desechos que reúnan, copulativamente, dos cualidades. En primer lugar, que pertenezcan a algunas categorías enumeradas en el Anexo I. En segundo lugar, que presenten alguna de las características indicadas en el Anexo III.

El Anexo I individualiza desechos ya sea en cuanto a su origen (hospitalarios, de actividades

industriales específicas, otros), o bien, si contienen sustancias que en general se califican como peligrosas. Sin embargo, para que tales desechos sean definidos como peligrosos, de acuerdo con el convenio, es necesario que concurra alguna de las circunstancias indicadas en el Anexo III. Este se refiere a las características peligrosas de los desechos, tales como su explosividad, inflamabilidad y toxicidad.

Cabe advertir que el Convenio de Basilea permite que los Estados partes amplíen la lista de lo que entiende por desechos peligrosos, de acuerdo con lo indicado en el artículo 1, 1.b). Así, dependiendo de las legislaciones de los Estados afectados, los movimientos transfronterizos de residuos pueden caer bajo las prescripciones del Convenio de Basilea aun sin estar incluidos en sus Anexos (Martín Mateo 1993).

Una vez definido qué se entiende por desecho peligroso, cuyo contenido y alcance -como se vio- puede quedar en manos de los propios Estados partes, conviene detenerse en la definición de desecho, que es el objeto primario del convenio.

El Convenio de Basilea no define lo que entiende por desecho. Sólo expresa, transcribiendo el artículo 2, número 1, que "por desechos se entiende las sustancias u objetos a cuya eliminación se procede, se propone proceder o se está obligado a proceder en virtud de lo dispuesto en la legislación nacional". Es decir, la definición de desecho se deja entregada a las diversas legislaciones nacionales.

En una revisión de la legislación de diversos países se pueden encontrar dos situaciones: las que definen lo que se entiende por desechos y las que no lo hacen. En este segundo caso, la efectividad del Convenio de Basilea es cuestionable. En el caso en que se definiera lo que se entiende por desecho la situación no necesariamente mejoraría, ello por cuanto se utilizan criterios de definición que resultan insuficientes en relación con el cumplimiento de los propósitos del convenio.

En efecto, de los criterios a los cuales se recurren para definir desecho se utilizan preferentemente cuatro, a saber: jurídicos, económicos, de identificación y enumeración, y productivos, con la posibilidad de encontrar definiciones que utilizan más de uno.

Desde el punto de vista de los criterios jurídicos, se habla de residuo cuando en la misma legislación se impone una obligación de abandono de los mismos; por ejemplo, los medicamentos vencidos que ya no pueden ser usados. En tal caso los remedios son considerados residuos, lo que constituye un criterio adecuado. Por otro lado, confundiendo con el criterio económico, también se utiliza la noción de deseo de desprenderse de una determinada materia, la que será abandonada por su poseedor. Una vez abandonada estaríamos en presencia de bienes jurídicamente catalogados como cosas de nadie, que pueden ser apoderados por quienes los aprehendan materialmente con la intención de hacerse dueños.

De los criterios jurídicos, el segundo presenta algunas deficiencias, pues para que opere se requiere un deseo de desprenderse del residuo. Sin embargo, como uno de los principios básicos en la gestión de los residuos peligrosos es el de proximidad, que significa que los residuos deben ser tratados y dispuestos lo más cerca del lugar en donde se generaron, puede ocurrir que ello se dé en la misma industria generadora, o en terrenos distintos pero propios, sin que por ello haya un deseo de desprenderse de su dominio, ni menos su desprendimiento efectivo. En tal situación no estaríamos en presencia de un residuo. En consecuencia, no serían aplicables las normas estrictas que regulen el transporte de los mismos, su adecuada disposición final, o bien, normas de seguridad interna de la empresa sobre residuos.

Desde el punto de vista del criterio económico, son utilizadas nociones como "sin valor", "con valor marginal", "utilizables como materia prima" (Martín Mateo 1993). Este criterio es utilizado en alguna legislación, pero resulta peli-

grosos porque determinados bienes que pueden ser considerados residuos no lo serían en la medida que pudieran ser destinados a reciclaje o a materia prima, con lo cual sí tendrían valor económico y quedarían excluidos de la noción de residuo. Por esa vía escaparían de la reglamentación y fiscalización correspondientes. Tal criterio se refleja claramente en la creación de las llamadas bolsas de subproductos, que constituyen residuos que pueden tener un uso posterior, pero que quedan fuera de su regulación. La objeción anterior no pretende desestimular la creación de bolsas de residuos con el objeto de que se reutilicen materias ya usadas, pero ello debe hacerse bajo un criterio de nombrar las cosas por su verdadero nombre.

Otro criterio utilizado es el de levantar listas de productos que constituyen residuos. Tal criterio, sin duda de mucha utilidad porque permite identificar los distintos tipos de residuos, ya sea atendiendo a su origen como a su peligrosidad, no resulta del todo claro ante la necesidad de conceptualizar el término mismo.

Finalmente, el último criterio utilizado se relaciona con la característica de procedencia de una determinada materia. En tal sentido se podría decir que residuos son todas aquellas materias resultantes de determinadas actividades, que no constituyen el producto a elaborar u ob-

tener, y que su poseedor no las utilizará nuevamente.

Estas distinciones entre los criterios no son baladíes. Representan muchas veces los puntos escondidos de los convenios. Afloran sólo cuando éstos son implementados y se dejan sentir sus vacíos. Por ello no es de extrañar que en la reciente Reunión Regional conjunta CEPAL/PNUMA sobre el manejo ambientalmente adecuado de residuos peligrosos en América Latina y el Caribe y la aplicación del Convenio de Basilea, realizada en noviembre de 1993, se expresó en el documento final que la experiencia internacional de los países en desarrollo demuestra que el envío de desechos para su proceso o reciclado desde países industrializados se ha transformado en un mecanismo que en la práctica encubre la transferencia sin control e indiscriminada de desechos peligrosos. En las recomendaciones de la reunión se apoyó decididamente el establecimiento de un convenio regional o protocolo que prohíba la importación de todos los residuos peligrosos a América Latina y el Caribe, incluyendo aquéllos destinados al reciclaje (CEPAL 1993c).

Tal definición ayudará a que no se comercie con desechos peligrosos en la región de América Latina y el Caribe. Sin embargo, la supresión total del tráfico lícito se hará vigente cuando los países de la región adopten, ya sea en el ámbito

El tráfico ilícito de desechos peligrosos

Es necesario fortalecer la capacidad de vigilar el tráfico ilícito de desechos peligrosos, que involucra sumas inmensas, muchas veces superiores a los presupuestos nacionales destinados a fiscalizar y controlarlo. Para ello es necesario reforzar las capacidades nacionales de control y aumentar las sanciones por los tráficó ilícitos cometidos, incluyendo la responsabilidad penal, tal como está establecido en el Convenio de Basilea. Sin embargo, la necesidad de colaboración entre los países resulta necesaria. Para ello, y de acuerdo con la Resolución A/44/226 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, del 22 de diciembre de 1989, les cabe a las Comisiones Económicas, y en el caso de esta región, a la CEPAL, contribuir, dentro de los recursos existentes, "a la prevención del tráfico ilícito de productos y desechos tóxicos y peligrosos vigilando y haciendo evaluaciones regionales constantes de ese tráfico ilícito y sus repercusiones en el medio ambiente y en la salud en cada región..." (Asamblea General de las Naciones Unidas 1989).

de sus legislaciones nacionales, mediante acuerdos subregionales, o como acuerdos regionales, prohibiciones que impidan la importación de todo tipo de desechos peligrosos a sus países.

Conclusiones

De acuerdo con lo expresado anteriormente, el Convenio de Basilea recoge una de las preocupaciones ambientales más arraigadas de los últimos tiempos: Los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos. Si bien el Convenio de Basilea abarca principios como el de minimización, de proximidad y de la cuna a la tumba, que pretenden regular el ciclo de vida integral del residuo, para su concreción cada parte deberá tomar las medidas apropiadas. Por lo tanto, sólo los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y sus consecuencias son, en realidad, reglamentados de modo vinculante.

En ese contexto, surge como conclusión que el Convenio de Basilea constituye un límite al libre comercio internacional en la medida que, en un escenario de máxima liberalización en el intercambio de bienes y servicios, impone importantes restricciones, al sujetar a estrictos requisitos los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos. Mas aún, en la medida que los países ejerzan una acción de máxima precaución, prohibiendo los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, el Convenio de Basilea ya no sólo constituye una restricción al libre comercio, sino que lo suprime absolutamente.

Esta última situación probablemente será la más común en América Latina y el Caribe, debido a que, entre otros motivos, los diversos países de la región carecen de las instalaciones necesarias y adecuadas para disponer de modo ambientalmente seguro de los desechos peligrosos propios, y más aún de los ajenos. Las legislaciones de los países y los acuerdos subregionales así lo indican, junto con las iniciativas para que se suscriban acuerdos regionales en la misma óptica. Dentro de ellos se destacan el Acuerdo Regio-

nal sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, adoptado en la XIII Cumbre de Presidentes del Istmo Centroamericano en diciembre de 1992 y el proyecto de protocolo sobre el control en el Pacífico Sudeste de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, en el marco de la Comisión Permanente del Pacífico Sudeste (CPPS/PNUMA 1992).

Tales acuerdos o proyectos de acuerdo de carácter subregional podrían ser remplazados por un acuerdo regional que regulara la materia, en especial a partir de las recomendaciones de la Reunión Regional conjunta CEPAL/PNUMA sobre el manejo ambientalmente adecuado de residuos peligrosos en América Latina y el Caribe. Por otra parte, en el Convenio de Basilea se expresó la necesidad de apoyar decididamente el establecimiento de un convenio regional o protocolo que prohíba la importación de todos los residuos peligrosos a la región, incluyendo los destinados al reciclaje. Esta prohibición deberá ser respaldada por el fortalecimiento institucional en la región e individualmente en cada país, para supervisar y controlar eficazmente su cumplimiento (CEPAL 1993c).

Cabe repetir lo expuesto anteriormente: para que la región se presente a sí misma como libre de desechos extranjeros, es necesario definir claramente lo que se entiende por desecho, a la vez que avanzar en la concreción, en el marco del Convenio del Basilea, de un protocolo que establezca normas claras para el tema de la responsabilidad.

Comercio Internacional de Productos Químicos y Plaguicidas

Introducción

Otra causa que puede impactar negativamente al ambiente y la salud humana es el comercio internacional de productos químicos, es-

pecialmente de plaguicidas. Estos productos pueden ocasionar cuantiosos daños al ambiente o a la salud de la población, ya sea por sus cualidades intrínsecas como por un manejo deficiente o negligente. Según los expertos, el riesgo del manejo y la aplicación de plaguicidas depende altamente de la toxicidad de su ingrediente activo, del tipo de formulación y del método de aplicación (Segura e Izard 1984).

En los países productores de estas sustancias existen rigurosas reglamentaciones de control, análisis y registro previo, a fin de evitar que se produzcan daños. Sin embargo, este procedimiento de registro y control se limita a proteger la salud y el ambiente en el entorno nacional. Las regulaciones nacionales sobre comercialización y uso de estos productos no son aplicables a los países que los importan. Los países productores se desentienden de las consecuencias en el ambiente y la salud humana que puede acarrear el uso de estos productos en los países en vías de desarrollo (Rehbinder 1987).

Se podría contraponer que es deber de los propios Estados adoptar las legislaciones pertinentes a fin de prevenir el deterioro ambiental que puede ser causado por la utilización de productos químicos. Sin embargo, muchos países carecen de sistemas legales desarrollados y sufren serias deficiencias en su capacidad institucional y técnica de control y análisis. De este modo, se ha reconocido la necesidad de que los riesgos creados por la fabricación y exportación de tales productos sean asumidos en forma conjunta por exportadores e importadores. Es imprescindible la colaboración mutua entre el país exportador y el país importador para posibilitar una solución (Rehbinder 1987).

En esa óptica de riesgo compartido, la comunidad internacional, en especial a través de organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas, ha elaborado instrumentos normativos a los cuales los países pueden acogerse voluntariamente. El instrumento más general es el de las Directrices de Londres para el intercambio

de información acerca de productos químicos objeto de comercio internacional. Estas directrices se elaboraron en el marco del PNUMA para ayudar a los gobiernos a incrementar la seguridad en el uso de productos químicos mediante el intercambio de información científica, técnica, económica y jurídica (GATT 1992a).

Adicionalmente, la FAO elaboró el Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas. Este código constituye un instrumento para el uso más seguro y eficiente de los plaguicidas y para lograr incrementos en la producción de alimentos. Mediante la modificación que se le introdujo en el año 1989, incorpora la cláusula de información y consentimiento previos, también recogida en las Directrices de Londres. Es esta cláusula la que constituye el elemento central de los textos mencionados. Si bien se reconoce que la competencia para la protección y control de la salud humana y del ambiente es nacional, al mismo tiempo se reconoce, en virtud de la solidaridad internacional, que es necesaria la cooperación en un tema en que los riesgos son creados por países distintos de los que pueden sufrir el daño.

Esta preocupación también se recogió en la Agenda 21 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo. En su Capítulo 19 acerca de la "Gestión ecológicamente racional de los productos químicos tóxicos, incluida la prevención del tráfico internacional ilícito de productos tóxicos y peligrosos", se propone como área de trabajo el intercambio de información sobre dichos productos y el riesgo que entrañan (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo 1993). Los objetivos de esta área de trabajo son los siguientes:

1. Promover la intensificación del intercambio de información entre todas las partes interesadas sobre la utilización de los productos químicos en condiciones de seguridad, el empleo y las emisiones.
2. Lograr para el año 2000, hasta donde sea viable, la plena participación en el procedimiento

to del consentimiento fundamentado previo y su ejecución, incluidas las posibles aplicaciones obligatorias derivadas de los instrumentos jurídicamente vinculantes que figuran en las Directrices de Londres en su forma enmendada y en el Código Internacional de Conducta para la Distribución y Utilización de Plaguicidas, de la FAO, teniendo en cuenta la experiencia lograda con el consentimiento fundamentado previo.

Directrices de Londres

Las Directrices de Londres, como ya se indicó, buscan ayudar a los gobiernos a incrementar la seguridad en materia de productos químicos. Ello mediante el intercambio de información científica, técnica, económica y jurídica sobre los productos químicos objeto de comercio internacional, usando el mecanismo establecido por el Registro Internacional de Productos Químicos Potencialmente Tóxicos (RIPQPT).

Asimismo, complementando el sistema de intercambio de información, se adopta el procedimiento del consentimiento fundamentado previo, según el cual un producto químico prohibido o rigurosamente restringido a fin de proteger la salud de la población o el ambiente no deberá exportarse sin el acuerdo, cuando corresponda, o contra la decisión de la autoridad nacional competente del país importador.

En consecuencia, las Directrices de Londres tienen dos objetivos. En primer lugar, a través del RIPQPT constituyen un mecanismo de intercambio de información sobre todo tipo de productos químicos. En segundo lugar, se adopta el sistema de consentimiento fundamentado previo para los productos químicos prohibidos o rigurosamente restringidos.

Respecto de todos los productos químicos, las Directrices de Londres desarrollan tres campos de acción: a) la información y asesoramiento; b) la clasificación, envasado y etiquetado; y c) la asistencia técnica.

El intercambio de información abarca los campos científico (incluyendo datos sobre toxicología y seguridad), técnico, económico y jurídico respecto de la gestión de productos químicos, y la información preventiva pertinente.

Se reconoce que la clasificación, envasado y etiquetado son elementos importantes en el intercambio de información. En consecuencia, es conveniente que los requisitos para los productos químicos que se exporten no sean menos estrictos que respecto de aquellos destinados a ser utilizados en el país exportador. Es decir, no debe existir una discriminación negativa para los productos exportados, cuyo riesgo se generará en un tercer país.

Finalmente, en materia de asistencia técnica se establece que los países exportadores facilitarán el suministro de asesoramiento, en tanto que el RIPQPT alentará a los organismos de financiación a que refuercen sus actividades relacionadas con la gestión sin riesgos de los productos químicos.

Desde el punto de vista histórico, las Directrices de Londres surgieron como un mecanismo de intercambio de información. Posteriormente, mediante una enmienda en 1989, se incorporó el procedimiento del consentimiento fundamentado previo. Este constituye el procedimiento para obtener y difundir oficialmente las decisiones de los países importadores de si desean recibir envíos futuros de productos químicos que hayan sido prohibidos o rigurosamente restringidos.

Para que opere el procedimiento del consentimiento fundamentado previo se requiere que los Estados notifiquen al RIPQPT cuando hayan tomado medidas de control a fin de prohibir o restringir rigurosamente un producto químico. Para tal efecto, se deberá adjuntar determinada información, tales como las características químicas del producto, un resumen de las medidas de control adoptadas y la indicación de si es posible obtener información adicional.

Asimismo, para la aplicación del procedimiento del consentimiento fundamentado previo se requiere que los países manifiesten su voluntad de participar en él, ya que a ellos se remitirá la información que reúna el RIPQPT sobre las medidas de control adoptadas. Esto persigue que los países expresen su voluntad de permitir o no el uso y la importación de dichos productos, o bien como respuesta provisional, indicar que se está estudiando el problema, o se requiere información adicional, o bien asistencia para evaluar el producto químico.

Uno de los puntos importantes de las Directrices de Londres radica en que si un país no responde a la comunicación del RIPQPT, se mantiene el statu quo. Ello significa que el producto químico no se exportará sin el consentimiento expreso del país importador, a menos que se trate de un plaguicida que haya sido registrado en el país importador, o de un producto químico cuya utilización o importación haya sido permitida en virtud de otra medida adoptada por el gobierno del país importador.

Código de conducta en relación con el comercio de plaguicidas

Este código persigue establecer responsabilidades y normas de conducta de carácter voluntario para todas las entidades públicas y privadas que intervienen o influyen en la distribución y utilización de plaguicidas. Es particularmente útil en los casos en que no hay una legislación nacional para regular los plaguicidas, o que la que existe es inadecuada. El código estimula las prácticas comerciales responsables, el establecimiento de controles destinados a regular la calidad y adecuación de productos de plaguicidas, y el uso seguro y eficaz de plaguicidas para mejorar la producción agrícola y la sanidad de los seres humanos, los animales y las plantas.

Con respecto al comercio internacional, este código adopta el sistema de intercambio de información y el principio de información y con-

sentimiento previos, en forma similar al indicado para las Directrices de Londres. Los países deben informar a la FAO las decisiones para prohibir o limitar severamente el uso o la manipulación de un plaguicida con objeto de proteger la salud o el ambiente y, en tal caso, la FAO lo comunicará a las autoridades nacionales competentes de otros países.

Asimismo, si se procede a la exportación de un plaguicida prohibido o severamente limitado en el país exportador, este país deberá asegurarse de que se han tomado las medidas necesarias para facilitar la información pertinente a la autoridad nacional competente del país importador. Para ello, el país exportador deberá recordar al país importador la notificación original de la acción de control y alertarle sobre el hecho de que se prevé o está a punto de efectuarse una exportación.

Finalmente, los plaguicidas prohibidos o severamente limitados por razones relacionadas con la salud o el ambiente están sujetos al procedimiento de información y consentimiento previos, por lo cual no se podrán exportar contraviniendo la decisión de los países importadores. Sin embargo, en lo que atañe al comercio internacional revisten importancia las normas en que se establece la responsabilidad de los fabricantes de plaguicidas de realizar los exámenes de prueba necesarios, y las que regulan el etiquetado, el cual debe reflejar verdaderamente el resultado de dichas pruebas.

Conclusiones

De lo expuesto se desprende que en materia de productos químicos, en especial de plaguicidas, existen los acuerdos internacionales para establecer sistemas de intercambio de información que permitan a los gobiernos importadores adoptar decisiones más informadas en relación con la aceptación o no de un producto determinado. Adicionalmente, y en la actualidad sólo para el caso de los productos prohibidos o se-

veramente restringidos, opera el procedimiento del consentimiento fundamentado previo. Mediante este procedimiento se persigue que no se ingresen determinados productos a un país si éste no ha manifestado su conformidad.

Si bien estos convenios son de naturaleza voluntaria, reflejan tendencias normativas internacionales que permiten suponer que en el futuro se podrán establecer acuerdos vinculantes similares a los actuales. Como consecuencia de regulaciones nacionales o comunitarias, en algunos ámbitos ya rigen determinadas normas que recogen los principios expuestos. Especial mención merece el Reglamento del Consejo de las Comunidades Europeas (CEE/1734/88 del 16 de junio de 1988) relativo a la exportación e importación en la Comunidad de determinados productos químicos peligrosos, que recoge el sistema de intercambio de información y control, como en lo referido a normas sobre envasado y etiquetado (Comisión de las Comunidades Europeas 1993).

El aspecto referido a envasado y etiquetado, juntamente con el de la clasificación, es uno de los programas de acción que se encuentran en el Capítulo 19 de la Agenda 21. Allí se pretende que para el año 2000 se logre una armonización de las normas respectivas.

El establecimiento de futuros controles a fin de prevenir e impedir el tráfico ilícito de productos químicos constituirá, también, una nueva regulación que normará aún más el comercio internacional de este tipo de productos.

Acuerdos para la Protección de la Capa de Ozono

El marco normativo internacional

Se trata del Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y del Protocolo de Montreal sobre Sustancias que Agotan la Capa

de Ozono. Sobre la base de la evidencia científica acumulada y aceptada por los gobiernos, estos acuerdos reconocen la necesidad de actuar en un marco de cooperación internacional, con acuerdos internacionales vinculantes, con plazos y disposiciones claras, y con creciente rapidez. Los gobiernos signatarios decidieron que es preferible actuar de acuerdo con un criterio precautorio a hacerlo cuando los daños ya se han producido.

En ese contexto, el Convenio para la Protección de la Capa de Ozono es el primer texto internacional que regula el problema. Este convenio, suscrito en Viena el 22 de mayo de 1985, establece que las partes tomarán las medidas apropiadas para proteger la salud humana y el ambiente contra los efectos adversos resultantes o que puedan resultar de las actividades humanas que modifiquen o puedan modificar la capa de ozono. Con tal fin se estableció que las partes, de conformidad con los medios de que dispongan y en la medida de sus posibilidades:

1. Cooperarán mediante observaciones sistemáticas, investigación e intercambio de información, a fin de comprender y evaluar mejor los efectos de las actividades humanas sobre la capa de ozono, y los efectos de la modificación de la capa de ozono sobre la salud humana y el ambiente.
2. Adoptarán las medidas legislativas o administrativas adecuadas y cooperarán en la coordinación de las políticas apropiadas para controlar, limitar, reducir o prevenir las actividades humanas bajo su jurisdicción o control en casos que se compruebe que estas actividades tienen o pueden tener efectos adversos como resultado de la modificación o probable modificación de la capa de ozono.
3. Cooperarán en la formulación de medidas, procedimientos y normas convenidos para la aplicación de este convenio, con miras a la adopción de protocolos y anexos.

4. Cooperarán con los órganos internacionales competentes para la aplicación efectiva de este convenio y de los protocolos en que sean partes.

Este marco general permitió que las partes del Convenio de Viena avanzaran en el campo de la investigación, lo que unido a una creciente conciencia sobre el tema, hizo que se adoptará el Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono, suscrito el 16 de setiembre de 1987. En el Protocolo de Montreal se establece una serie de metas de reducción de producción y consumo de sustancias que agotan la capa de ozono y, en especial, respecto de los clorofluorocarbonos y los halones.

Sin embargo, las nuevas evidencias presentadas sobre los daños en la capa de ozono y la presión ciudadana en los países desarrollados, convencieron a muchos gobiernos de que el calendario de Montreal era insuficiente, animando la convocatoria de otras reuniones. De ellas surgieron sucesivos acuerdos para enmendar el Protocolo de Montreal, adelantando el cumplimiento de los plazos de reducción y eliminación de producción y consumo de las sustancias que agotan la capa de ozono, e incorporando nuevas sustancias que no estaban comprendidas en el primer protocolo (Martín Mateo 1992; PNUMA 1992).

Formalmente, el Protocolo de Montreal en su forma enmendada no ha entrado en vigor por falta de las ratificaciones necesarias. Actualmente rige el Protocolo de Montreal en su versión original. Sin embargo, conviene desarrollar las disposiciones del texto enmendado, pues permite vislumbrar los escenarios futuros de restricciones al comercio internacional.

La obligación fundamental que impone el Protocolo de Montreal es eliminar en diversos años la producción y el consumo de sustancias controladas. Por ejemplo, los clorofluorocarbonos, los bromofluorocarbonos, el tetracloruro de carbono y el tricloroetano. En el Protocolo de

Montreal se establece un calendario para la reducción por etapas de la producción y el consumo, teniendo como base los niveles de consumo del año 1986 o 1989, según corresponda.

Sin embargo, el Protocolo de Montreal permite que, a fin de hacer frente a las necesidades básicas internas, toda parte que sea un país en desarrollo y cuyo consumo anual de sustancias controladas sea inferior a 0.3 kg per cápita tendrá derecho a aplazar por diez años el cumplimiento de las medidas de control, que son fundamentalmente las disminuciones graduales de producción y consumo.

Consecuencias en el comercio internacional

Restricciones

Como ya se indicó, un primer efecto en el comercio internacional lo constituye la obligación de disminuir la producción y el consumo de las sustancias agotadoras de la capa de ozono. La base para la disminución gradual está dada por los niveles alcanzados en los años 1986 o 1989, según se trate de sustancias incorporadas en el Protocolo de Montreal en su versión original o en su forma enmendada.

Otro efecto importante lo constituyen las disposiciones que establecen la obligación de las partes de cesar el intercambio comercial de sustancias que agotan la capa de ozono con países que no son partes en el Protocolo de Montreal. Esta prohibición rige tanto respecto de los productos que contienen tales sustancias como de aquellos que las utilizan para su fabricación pero que actualmente no las contienen.

Restricciones con base en las sustancias

Al 1º de enero de 1990 debieron cesar las importaciones de sustancias incluidas en el Anexo A (protocolo original) provenientes de Estados no partes. Con respecto a las sustancias incorporadas en el protocolo enmendado, esta prohibi-

ción rige a partir de un año después de la entrada en vigor del protocolo.

A partir del 1° de enero de 1993 rige la prohibición de exportar sustancias controladas que figuren en el protocolo original a terceros países no partes. Esta prohibición regirá a partir de un año de entrada en vigor del protocolo enmendado respecto de las sustancias que tenga incorporadas.

Restricciones con base en los productos

En relación con los productos que contienen sustancias que agotan la capa de ozono, se preparó un anexo que las individualiza. Allí se destacan los equipos de aire acondicionado en automóviles y camiones, los equipos de refrigeración y aire acondicionado/bombas de calor de uso doméstico y comercial, productos de aerosol, extintores portátiles, planchas, tableros y cubiertas de tuberías aislantes y prepolímetros.

Respecto de ellos, y en la medida en que los países signatarios no hayan presentado objeciones a su conformación, se prohíbe a las partes importar tales productos de Estados no partes desde un año a partir de la aprobación del anexo.

La misma lista deberá ser confeccionada para los productos que contengan sustancias que se incorporaron al Protocolo de Montreal en virtud de su enmienda.

Restricciones con base en la utilización de sustancias agotadoras

Otro tipo de restricción que prevé ser utilizado en el marco del Protocolo de Montreal, se basa en si determinados productos utilizaron sustancias agotadoras de la capa de ozono durante su proceso de fabricación. Para ello será necesario identificar los residuos ínfimos que puedan existir, o bien habrá que emprender la inspección de los procesos de fabricación. Esas inspecciones serían posibles administrativamente únicamente con la colaboración de las empresas exportadoras y su gobierno (PNUMA 1993).

Sin embargo, por las dificultades técnicas y económicas para la detección e inspección, y la amplitud mundial de la composición de las partes en el Protocolo de Montreal, es conveniente considerar si la imposición de restricciones adicionales aumentará significativamente el incentivo para los países que no son partes en el Protocolo de Montreal a adherirse al mismo. Las prohibiciones sobre la venta de sustancias controladas por parte de las naciones que son partes en el Protocolo de Montreal ejercen ya su influencia sobre los otros países. También lo hacen las restricciones para la importación en los países que son partes en lo que respecta a productos que contengan CFC y halones (PNUMA 1993).

Restricción a la transferencia tecnológica

Finalmente, el último tipo de restricción al comercio internacional que desarrolla el Protocolo de Montreal se refiere a la transferencia tecnológica. En efecto, se establece que toda parte se compromete a desalentar de la manera más efectiva posible la exportación de tecnología para la producción y la utilización de sustancias controladas a cualquier Estado que no sea parte en el Protocolo de Montreal.

Fomentadores del comercio internacional

Uno de los mercados que probablemente ha tenido un gran desarrollo en los últimos tiempos es el de tecnologías y productos limpios, fomentado tanto por las exigencias de la ciudadanía, cada vez con mayores niveles de conciencia ambiental, como por los requerimientos normativos nacionales e internacionales. De estos últimos, los acuerdos internacionales relativos a la protección de la capa de ozono son un buen ejemplo. En efecto, se establece como una obligación de las partes que ellas adopten todas las medidas factibles para garantizar:

1. Que los mejores productos sustitutivos y tecnologías conexas disponibles que no presenten riesgos para el ambiente se transfieran en forma expedita a las partes que sean países en desarrollo y cuyo nivel de consumo anual

de sustancias controladas sea inferior a 0.3 kg per cápita.

2. Que las transferencias mencionadas se lleven a cabo en condiciones justas y en los términos más favorables.

Como mecanismo facilitador de esta disposición, se implementa una estructura para proporcionar cooperación financiera y técnica.

Posibles escenarios futuros

En la Agenda 21 la protección de la atmósfera formó uno de sus capítulos y la prevención del

agotamiento del ozono estratosférico una de sus áreas de programa. Esto indica la voluntad de los países para cumplir con los acuerdos internacionales. Además, en la Cuarta Reunión de las partes se propuso adelantar, en algunos casos, las metas de reducción y eliminación de las sustancias agotadoras de la capa de ozono. Esto se expresa claramente en las legislaciones internas de los países, lo que significará que el mercado de tales sustancias y de los productos que las contengan tenderá a desaparecer. Sin embargo, esta reducción de los productos será más lenta mientras no exista la restricción cuando en su fabricación se hayan utilizado sustancias recicladas que agotan la capa de ozono.

CAPITULO 6

CONCLUSIONES:

LINEAMIENTOS PARA UNA POSICION REGIONAL

La relación entre comercio internacional y ambiente ha dado lugar a una intensa polémica que ya ha sido superada, al menos en lo que fueron sus alcances iniciales. La apertura comercial es un hecho y las intensas negociaciones del TLC y de la Ronda Uruguay del GATT lo confirman. También es un hecho que la apertura se inscribe en un marco crecientemente ambientalista.

En el futuro la discusión se centrará en la oportunidad y viabilidad de imponer o no ciertas restricciones ambientales al comercio. Esto se dará básicamente en el contexto de las negociaciones de nuevos acuerdos de complementación económica y de integración regional o subregional, en un esquema de regionalismo abierto.

El marco de la discusión estará definido por los contenidos normativos u orientadores, según el caso, de los nuevos acuerdos, y en la realidad concreta de que las consideraciones ambientales están constituyéndose en factores de competitividad. También en el entendido de que el desarrollo sostenible pasa por una política ambiental representada por un conjunto apropiado de normas, regulaciones y de capacidades para imponerlas y fiscalizar su cumplimiento.

En el largo plazo tiene más sentido favorecer procesos de transformación productiva ambientalmente apropiados orientados a los mercados externos y negociar el acceso preferente para productos generados en procesos ambientalmente sanos. Esto en contraposición a concentrarse en una estrategia puramente negociadora que busque tan sólo evitar el establecimiento de restricciones al comercio fundamentadas en criterios ambientales, lo que no invalida el intentar

defenderse de imposiciones arbitrarias de barreras diversas.

La consecuencia básica de todo ello para América Latina y el Caribe, según lo apunta la CEPAL (1994a), es que sus exportaciones estarán cada vez más sujetas a los efectos de las normativas ambientales de los mercados internacionales, a la presión ejercida por los consumidores *verdes* y a las exigencias tecnológicas que prevalecen en los países desarrollados. Esto se traducirá en que el patrón de comercialización y de aceptación de los productos latinoamericanos será sometido a una vigilancia ambiental muy severa en los próximos años. De ese modo, el factor ambiental se convertirá, muy probablemente, en una amenaza constante de perder posiciones comerciales en los mercados internacionales.

Los países de América Latina y el Caribe tendrán que desarrollar la capacidad de anticiparse a esas tendencias y capturar las señales que provengan del contexto internacional para incorporarlas en el proceso decisorio y reaccionar ante ellas. Desde ya, tendrán que incorporarlo a las estrategias exportadoras pues será cada vez más difícil argumentar que se trata de tácticas comerciales o de sanciones injustas. Las características de globalidad del problema ambiental otorgarán una legitimidad de facto a las exigencias que se impongan a las exportaciones. Considerando, además, que los efectos de las exigencias ambientales en los países desarrollados son mayores sobre el comercio de materias primas que el de productos manufacturados, dado el predominio de los recursos naturales en el comercio de exportación regional, las economías de América Latina y el Caribe son particularmente vulnerables (CEPAL 1994a).

Sin embargo, todas las evidencias parecen indicar que, lejos de constituir un factor negativo de competitividad, los países que adoptan normas elevadas de protección ambiental pasan a ocupar una posición ventajosa en el mercado internacional. Esto surgiría precisamente como consecuencia de la tendencia al aumento progresivo de las exigencias ambientales en los principales mercados de exportación. Así, los productores del país que se adelanta en adoptar normas ambientales más rigurosas se encontrarán también en una posición privilegiada para mejorar su posición comercial y competitiva en esos mercados.

Por otra parte, un país que se ve forzado a promover un sistema productivo nacional que cautele el ambiente no sólo beneficiará los rubros de exportación; también se encaminará por la senda del desarrollo sostenible.

Los sectores económicos deberán ajustarse a los determinantes de la competitividad ambiental y del desarrollo sostenible. Algunos de ellos pasarán por un período de contracción, mientras otros podrán reaccionar más rápidamente a las nuevas condiciones. Los costos adicionales podrán verse más que compensados por la introducción de tecnologías integradas en el proceso productivo que permitan bajar otros costos, o por la mayor demanda de ciertos segmentos del mercado (CEPAL 1994a).

En consecuencia, un nuevo objetivo estratégico a desarrollar es el de la *competitividad ambiental*. Esta promueve la expansión del comercio en una perspectiva inscrita en un estilo de desarrollo ambientalmente sostenible.

Las barreras no arancelarias y otras formas de condicionalidad *verde*, así como las transformaciones previsibles de la estructura de consumo en los mercados de los países desarrollados y derivadas de la preocupación ambiental de su población, afectarán la competitividad de los países exportadores. La capacidad de internalizar estos elementos, en el contexto de una estra-

tegia combinada de fomento activo y selectivo a las exportaciones y de regulación ambiental de procesos seleccionados, permitiría desarrollar ventajas comparativas en líneas de productos ambientalmente adecuados. El horizonte a considerar es uno de mediano a largo plazo.

Para lograr el contexto indicado y favorecer la competitividad ambiental del país, es necesario aplicar un conjunto de instrumentos de política coherentes que se relacionen con el fomento a la producción ambientalmente adecuada, con la promoción de sus productos en los mercados de destino, con la negociación para lograr condiciones de acceso preferente para ciertos productos y con la aplicación de instrumentos de regulación ambiental a los propios productos, a los procesos que les dan origen y a los insumos que se utilizan en su producción. Estos instrumentos deben ser de regulación directa y económica, incluyendo los planes de manejo en el caso de los recursos naturales renovables, las auditorías ambientales de las empresas involucradas y los estudios de impacto ambiental de las iniciativas asociadas.

Las discusiones previas y los acuerdos alcanzados en torno a la Ronda Uruguay del GATT y al TLC han sentado un conjunto de precedentes que pesarán sobre las negociaciones futuras en relación con acuerdos de libre comercio o de complementación económica en los que se pueda embarcar un país. Sobre la base de dichas discusiones y acuerdos, y sobre la base de las normativas ambientales nacionales, cabría considerar la construcción de un marco coherente, en términos conceptuales y operativos, en el que tendrían que insertarse los planteamientos concretos de los países de América Latina y el Caribe.

Puntualizando, es recomendable que los países de América Latina y el Caribe incorporen a sus estrategias de comercio exterior por lo menos los siguientes elementos:

1. Desarrollar un marco coherente para negociaciones internacionales en materia de libre

comercio y complementación económica a partir de la legislación ambiental que cada país ha venido desarrollando. Como referencia se puede usar el rango de disposiciones de los acuerdos en torno a la Ronda Uruguay del GATT y al TLC. Ambos instrumentos sentarán un conjunto de precedentes pertinentes. También pueden usarse los elementos relevantes de las negociaciones previas a ambos acuerdos que no llegaron a ser aprobados. Ello incluye la negociación de condiciones que permitan el acceso preferente a los mercados para productos ambientalmente sanos, en el sentido que son el resultado de procesos de producción consistentes con criterios de sostenibilidad ambiental, privilegiando aquellos productos con mayor valor agregado.

2. Promover y prepararse para la consideración explícita de la temática ambiental en el GATT, instancia que aparece como la más apropiada para resolver controversias en el ámbito del comercio internacional. Debe considerarse la eventual realización de una nueva ronda de negociaciones que perfeccione los elementos ambientales del Acuerdo General, la Ronda *Verde* del GATT.
3. Potenciar la competitividad ambiental del país impulsando una estrategia combinada de fomento activo y selectivo a las exportaciones y de regulación ambiental de procesos de producción. Así se desarrollarán ventajas comparativas en líneas de productos ambientalmente adecuados, con un horizonte de mediano a largo plazo.

LITERATURA CITADA Y CONSULTADA

- Agosin, M.R.; Ffrench-Davis, R. 1993. La liberalización comercial en América Latina. *In* Revista de la CEPAL, No. 50, agosto. Chile.
- ALADI (Asociación Latinoamericana de Integración, Secretaría General). 1991. Tratado de Asunción. Documento ALADI/SEC/di 407. Uruguay.
- Arteaga, J.M.; Forges, Y.; Durán H.; Torres, S. 1993. Contribuciones ambientales al documento CEPAL sobre comercio. Notas con propuestas de contenido al documento indicado (CEPAL 1994a), en preparación. Chile.
- Asamblea General de las Naciones Unidas. 1989. Resolución 44/226. Tráfico, eliminación, control y movimiento transfronterizo de productos y desechos tóxicos y peligrosos. Cuadragésimo cuarto período de sesiones. Estados Unidos de América.
- Audley, J. 1993. The 'greening' of trade agreements: Environmental Window Dressing and NAFTA. *In* Khrosrow Fatemi (ed.): North American Free Trade Agreement: Opportunities and challenges. Reino Unido. (Mimeo en prensa). Cita tomada de Janecki (1993).
- Belausteguigoitia R., J.C. 1993. Algunas consideraciones sobre el Tratado Trilateral de Libre Comercio y el medio ambiente. Conferencia Internacional de Economía del Medio Ambiente, realizada en Santiago, Chile, 22-24 de junio. Chile. Cita tomada de Janecki (1993).
- BID (Banco Interamericano de Desarrollo). 1993. Derecho ambiental internacional. Documentos básicos y acuerdos internacionales. Seminario sobre Derecho y Política Ambiental realizado en Santiago, Chile, 26-28 de mayo. Estados Unidos.
- Biggs, G. 1992. La interrelación del medio ambiente y el comercio internacional: su impacto sobre América Latina. Seminario sobre Comercio Internacional, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, OEA, realizado en Santiago, Chile, 20-21 de abril. Estados Unidos.
- Birdsall, N.; Wheeler, D. 1992. Trade policy and industrial pollution in Latin America: Where are the pollution havens? *In* Patrick Low (ed.): International trade and the environment. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- Bordachar, M. 1993. El sello ambiental y el comercio internacional. *In* CEPAL (1993b): El sello de reconocimiento ambiental en Chile. Chile.
- Brzovic Parilo, F.J. 1988. Crisis, deuda externa, políticas macroeconómicas y sus relaciones con el medio ambiente en América Latina y el Caribe. Documento ORPALC-PNUMA (Oficina Regional para América Latina y el Caribe, Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente) UNEP/LAC-IGWG.VI/Inf.11. Sometido a reunión intergubernamental realizada en Brasil, 1989. México.

- Butler, A. 1992. Environmental protection and free trade: Are they mutually exclusive? In Federal Reserve Bank of St. Louis, Revista, mayo-junio. Estados Unidos. Cita tomada de Janecki (1993).
- Cameron, J.; Robinson, J. 1991. The use of trade provisions in international environmental agreements and their compatibility with the GATT. In Günther Handl (ed.): Yearbook of International Environmental Law, Vol. 2.
- CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe). 1988. Balance preliminar de la economía latinoamericana. In Notas sobre la economía y el desarrollo, No. 470/471. Chile.
- _____. 1992. Los nuevos escenarios agrícolas en formación. Documento LC/L.707. Chile. Cita tomada de Agosin y Ffrench-Davis (1993).
- _____. 1993a. Anuario estadístico de América Latina y el Caribe. Edición 1992. Documento LC/G.1747-P. Chile.
- _____. 1993b. El sello de reconocimiento ambiental en Chile. Unidad Conjunta CEPAL/PNUMA de Desarrollo y Medio Ambiente, División de Medio Ambiente y Asentamientos Humanos. Proyecto CEPAL/GTZ. Políticas para la gestión ambientalmente adecuada de los residuos. Documento LC/R.1286. Chile.
- _____. 1993c. Informe de Reunión Regional Conjunta CEPAL/PNUMA sobre el manejo ambientalmente adecuado de residuos peligrosos en América Latina y el Caribe y la aplicación del Convenio de Basilea. Seminario Técnico realizado en Santiago, Chile, 15-17 de noviembre. Chile.
- _____. 1993d. Medio ambiente y comercio internacional en América Latina y el Caribe. División de Comercio Internacional, Transporte y Financiamiento. Documento LC/R.1297. Chile.
- _____. 1994a. América Latina y el Caribe: Políticas para mejorar su inserción en la economía mundial. Manuscrito en proceso de publicación. Chile.
- _____. 1994b. El regionalismo abierto en América Latina y el Caribe. La integración económica al servicio de la transformación productiva con equidad. Documento LC/L.808 (CEG.19/3), preparado para el XIX período de sesiones del CEGAN desarrolladas en Santiago, Chile, 1-4 de marzo. Chile.
- Comisión de las Comunidades Europeas. 1993. Legislación comunitaria relativa al medio ambiente, Vol. 3. Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas. Bruselas, Luxemburgo.
- Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo. 1993. Informe A/CONF/151/26/Rev.1 de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo, Vol. I. Resoluciones aprobadas en Río de Janeiro, Brasil, 3-14 de junio de 1992. Estados Unidos.
- Consejo Mundial de Manejo Forestal (Forest Stewardship Council). s. f. Propuesta de principios y criterios y otras notas. Documento de discusión. Estados Unidos.
- _____. s. f. Principles and criteria of natural forest management. Estados Unidos.

- CPPS/PNUMA. 1992. Informe de la reunión de expertos legales para analizar el borrador de protocolo sobre el control en el Pacífico Sudeste de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación. Quito, Ecuador, 26-28 de octubre. Ecuador.
- Chíbbaro, A. 1989. Comercio internacional de productos agrícolas y negociaciones comerciales multilaterales en la Ronda Uruguay del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Documento del proyecto PNUD/UNCTAD/CEPAL RLA/87/019. Asistencia para el desarrollo del comercio y negociaciones comerciales. Documento CEPAL LC/R.733. Chile.
- Damill, M.; Keifman, S. 1992. Liberalización del comercio en una economía de alta inflación: Argentina 1989-1991. In *Pensamiento Iberoamericano*, No. 21, enero-junio. España. Cita tomada de Agosin y Ffrench-Davis (1993).
- Dean, J.M. 1992. Trade and environment: A survey of the literature. In Patrick Low (ed.): *International trade and the environment*. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- Debellevue, E. B.; Hitzel, E.; Cline, K.; Benítez, J. A.; Ramos-Miranda, J.; Segura, O. 1993. *The North American Free Trade Agreement: An ecological-economic synthesis for the United States and Mexico*. Maryland International Institute for Ecological Economics Discussion Paper No. 2. Center for Environmental & Estuarine Studies, Sistema de la Universidad de Maryland. Estados Unidos.
- De Mendonça Andersen, S. 1993. Urgente: uma politica ambiental para o Mercosul. Os impactos da liberalizaçao e dos projetos de integraçao. Santiago, Chile, 10 de Maio. Chile.
- Delgado, S. 1994. Finalization of the Uruguay Round of Multilateral trade Negotiations - Preliminary overview. Informa. Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Suiza.
- Di Filippo, A. 1994. Comentarios a la finalización de la Ronda Uruguay. Manuscrito. CEPAL. Chile.
- Diwan, I.; Shafik, N. 1992. Investment, technology and the global environment: Towards international agreement in a world of disparities. In Patrick Low (ed.): *International trade and the environment*. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- Dudley, B. 1992. The Impact of the North American Free Trade Agreement on the Environment. Presentación, en su calidad de Directora Ejecutiva de la filial norteamericana de Greenpeace Internacional, al Subcomité sobre Medio Ambiente y Recursos Naturales del Comité sobre Marina Comercial y Pesquerías de la Cámara de Representantes de los Estados Unidos. Estados Unidos. Cita tomada de Janecki (1993).
- Fernández, F.J. 1992. El libre comercio y el medio ambiente. In *Industria*, órgano oficial de la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos, Vol. 5, No. 44. México. Cita tomada de Janecki (1993).
- Foxley, A. 1992. Medio ambiente y desarrollo: Un plan de acción para Chile. In *Ambiente y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 2, julio. Chile. Cita tomada de Janecki (1993).

- Foy, G. 1992. Towards extension of the GATT standards code to production processes. In *Journal of World Trade*, Vol. 26, No. 6, diciembre. Estados Unidos. Cita tomada de Janecki (1993).
- French, H.F. 1992. Strengthening global environmental governance. In Lester Brown *et al.* (ed.): *State of the World*. Estados Unidos. Cita tomada de CEPAL (1993d).
- _____. 1993. Costly tradeoffs. Reconciling trade and the environment. *Worldwatch Paper No. 113*, marzo. Estados Unidos. Cita tomada de Janecki (1993).
- GAO (Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos). 1989. Export of unregistered pesticides is not adequately monitored by EPA. Estados Unidos. Referencia tomada de Janecki (1993), citando a French (1993).
- _____. 1991. Some US wood furniture relocate from Los Angeles area to Mexico. Estados Unidos. Cita tomada de Janecki (1993).
- _____. 1992. US-México trade assessment of Mexico's environmental controls for new companies. Informe al Presidente del Comité de Comercio, Ciencia y Transporte del Senado de los Estados Unidos. Estados Unidos. Cita tomada de Janecki (1993).
- GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio). 1992a. El comercio y el medio ambiente - Nota fáctica de la Secretaría. Documento sometido a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Ambiente y Desarrollo. Suiza.
- _____. 1992b. GATT: Solución de diferencias y medidas relacionadas con el medio ambiente. In *Focus: GATT Boletín de información*. Suiza. Cita tomada de CEPAL (1993d).
- Gómez-Lobo, A. 1992a. Las relaciones económicas internacionales y el medio ambiente. In *Cono Sur*, Vol. XI, No. 1, enero-febrero. Cita tomada de Janecki (1993).
- _____. 1992b. La iniciativa para las Américas, acuerdos de libre comercio y el medio ambiente. *Serie Relaciones Económicas Internacionales, Chile/Estados Unidos, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - CIEPLAN*, No. 5, febrero. Chile.
- González, A. 1993. Comercio internacional y medio ambiente. In *Comercio Exterior*, Vol. 43, No. 9, septiembre. México.
- Herrera, J. 1992. La apertura gradual en Costa Rica a partir de 1983. In *Pensamiento Iberoamericano*. No. 21, enero-junio. España. Cita tomada de Agosin y French-Davis (1993).
- Hittle, A.; Nilson, S. 1992. Response of environmental and consumer organizations to the September 6, 1992 text of the North American Free Trade Agreement (NAFTA). Estados Unidos. Cita tomada de Janecki (1993).
- Hudson, S.J. 1992a. Synopsis of National Wildlife Federation testimony regarding environmental concerns related to the NAFTA. Presentación ante el Comité de Finanzas, Subcomité de Comercio, Senado de los Estados Unidos. In *National Wildlife Federation (1993): Trade and the environment*. Estados Unidos. Cita tomada de Janecki (1993).

- Hudson, S.J. 1992b. Testimony of Stewart Hudson on behalf of the National Wildlife Federation before the Subcommittee on Interantional Trade of the Senate Committee on Finance (Testimonio ante el Subcomité de Comercio Internacional del Comité de Finanzas del Senado de los Estados Unidos). In National Wildlife Federation (1993): Trade and the environment. Estados Unidos. Cita tomada de Janecki (1993).
- _____. 1992c. Trade, environment and the pursuit of sustainable development. In Patrick Low (ed.): International trade and the environment. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- _____; Prudencio, R.J. 1993. The North American Commission on Environment and other supplemental environmental agreements: Part Two of the NAFTA Package. Estados Unidos. Cita tomada de Janecki (1993).
- IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura). 1991. La agricultura de América Latina y el Caribe. Estrategias para el fin de siglo. Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación de España. Costa Rica.
- _____. 1992. Negociaciones comerciales multilaterales - Ronda Uruguay. Proyecto de decisión: Medidas sanitarias y fitosanitarias. Documento del Programa V: Sanidad Agropecuaria. Serie Publicaciones Misceláneas. Costa Rica.
- ITTO (Organización Internacional de las Maderas Tropicales). 1992. ITTO guidelines for the sustainable management of natural tropical forests. ITTO Policy Development Series 1. Japón.
- Janecki, G. 1993. Comercio internacional y medio ambiente: La discusión reciente en Estados Unidos, Europa y América Latina - Una evaluación de literatura científica y política. Manuscrito. CEPAL, División de Desarrollo Productivo y Empresarial. Chile.
- Klepper, G. 1992. The political economy of trade and the environment in western Europe. In Patrick Low (ed.): International trade and the environment. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- Kox, H.L. 1991. Integration of environmental externalities in international commodity agreements. In World Development, Vol. 19, No. 8. Reino Unido.
- Lahera, E. 1992. Convergencia de los esquemas de integración. Documento CEPAL LC/R. Chile. Cita tomada de Agosin y Ffrench-Davis (1993).
- Langhammer, R.J. 1992. Comercio mundial y ecología. In Contribuciones. Cita tomada de Janecki (1993).
- López, R. 1992. The environment as a factor of production: The economic growth and trade policy linkages. In Patrick Low (ed.): International trade and the environment. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.

- López Córdovez, L. 1992. Tendencias de la economía y el comercio internacional, y recursos para el desarrollo sostenible. Borrador final sometido al IICA para la consulta sobre desarrollo sostenible y medio ambiente en el sector agrícola, forestal y pesquero en América Latina y el Caribe, 28-30 abril de 1993 (tema 10). Costa Rica.
- Low, P. 1992a. International trade and the environment: An overview. In Patrick Low (ed.): International trade and the environment. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- _____. 1992b. Trade measures and environment quality: The implications for Mexico's exports. In Patrick Low (ed.): International trade and the environment. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- _____; Yeats, A. 1992. Do 'dirty' industries migrate? In Patrick Low (ed.): International trade and the environment. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- _____; Safadi, R. 1992. Trade policy and pollution. In Patrick Low (ed.): International trade and the environment. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- Lucas, R.E.B.; Wheeler, D.; Hettige, H. 1992. Economic development, environmental regulation and the international migration of toxic industrial pollution: 1960-1988. In Patrick Low (ed.): International trade and the environment. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- Martín Mateo, R. 1992. Tratado de derecho ambiental, Vol. II. Primera edición. Editorial Trivium. España.
- _____. 1993. El Convenio de Basilea (para el control de los movimientos transfronterizos de residuos peligrosos y su eliminación). Seminario Internacional sobre Derecho y Política Ambiental, realizado en Santiago, Chile, 26-28 de mayo. Chile.
- Menghi, O. 1985. CITES: Un acuerdo de importancia capital para la conservación de la fauna y flora mundiales. In Ambiente y Recursos Naturales, Vol. 2, No. 1, enero-marzo. Argentina.
- Montorn, C.S. 1992. Summary of NAFTA-related environmental issues. In Council of the Americas, Washington Report, otoño. Estados Unidos. Cita tomada de Janecki (1993).
- Muñoz S., G. 1992. Problemática y acciones ambientales de CODELCO - Chile. Seminario sobre Aeronáutica Industrial y Medio Ambiente, organizado por la Academia Politécnica Aeronáutica, 29-30 de julio. Chile. Cita tomada de Janecki (1993).
- National Wildlife Federation. 1993. NWF position on NAFTA. In Trade and the environment. Estados Unidos. Cita tomada de Janecki (1993).
- Ocampo, J.A. 1990. Economía y economía política de la reforma comercial colombiana. Seminario Regional sobre Reformas de Política Pública, CEPAL, agosto. Chile. Cita tomada de Agosin y Ffrench-Davis (1993).

- Otero, M.; Estefanell, G.; Trigo, E. 1992. Conservación de los recursos naturales, medio ambiente y comercio internacional - Una visión desde América Latina y el Caribe. IICA, serie Documentos de Programas No. 31. Costa Rica.
- Patterson, E. 1992. International efforts to minimize the adverse trade effects of national sanitary and phytosanitary regulations. In *Journal of World Trade*, Vol. 24, No. 2. Cita tomada de Janecki (1993).
- Pearce, D.W.; Warford, J.J. 1993. *World without end. Economics, environment and sustainable development*. Publicado para el Banco Mundial. Oxford Press. Reino Unido. Cita tomada de Janecki (1993).
- Pearson, C.S. 1982a. Environment and international economic policy. In S.J. Rubin y T.R. Graham (ed.): *Environment and trade*. Allanheld, Osmun, and Co., New Jersey. Estados Unidos. Cita tomada de Gómez-Lobo (1991).
- _____. 1982b. Environment policies and their trade implications for developing countries, with special reference to fish and shellfish, fruit, and vegetables. Documento para la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo. Estados Unidos. Cita tomada de Dean (1993).
- _____. 1992. Regional free trade and the environment. IDB-ECLAC Working Papers on trade in the Western Hemisphere, WP-TWH-22, octubre. Estados Unidos.
- _____. 1988. Reubicación industrial y 'refugios para la contaminación'. In *Perspectiva Económica*, No. 4. Cita tomada de Janecki (1993).
- PNUMA (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente). 1992. Acción Ozono. Boletín de información sobre la protección de la capa de ozono y la aplicación del protocolo de Montreal, No. 5. Francia.
- _____. 1993. Protocolo de Montreal. Resumen de ejecución del informe del grupo de evaluación tecnológica y económica correspondiente a 1993. Documento UNEP/OZL.PRO/WG-1/6. Julio.
- Portas, P. 1991. El Convenio de Basilea: Un parteaguas. Seminario sobre la Protección del Medio Ambiente, CEPAL, realizado en Santiago, Chile, 1-3 de julio. Chile.
- Primo Braga, C.A. 1992. Tropical forests and trade policy: The case of Indonesia and Brazil. In Patrick Low (ed.): *International trade and the environment*. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- Proyecto Banano Amigo. s. f. Propuesta preliminar de requisitos del Proyecto Banano Amigo. Mimeo. Costa Rica.
- Radetzki, M. 1992. Economic growth and environment. In Patrick Low (ed.): *International trade and the environment*. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- Rainforest Alliance. s. f. Programa de certificación de Smart Wood. Circular. Estados Unidos.
- Ramos, J. 1988. Políticas de ajuste y estabilización. Manuscrito (versión de julio). CEPAL. Chile.

- Rehbinder, E. 1987. Exportación de pesticidas: ¿Responsabilidad común entre país exportador y país importador? *In* *Ambiente y Recursos Naturales*, Vol. 4, No. 4, octubre-diciembre. Argentina. pp. 73-80.
- Repetto, R. 1993. Trade and environment policies: Achieving complementarities and avoiding conflicts. *In* *WRI - Issues and Ideas*. World Resources Institute. Estados Unidos.
- Richardson, J.D.; Mutti, J.H. 1976. Industrial development through environmental controls: The international competitive aspects. *In* *Studies in international environmental economics*. Wiley. Estados Unidos. Cita tomada de Dean (1992).
- Ritchie, M. 1992. Free trade versus sustainable agriculture - The implications of NAFTA. *In* *The Ecologist*, Vol. 22, No. 5. Estados Unidos
- Robertson, D. 1992. Harmonization and technical standards. *In* Patrick Low (ed.): *International trade and the environment*. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- Robinson, H.D. 1988. Industrial pollution abatement: The impact on the balance of trade. *In* *Journal of Environmental Economics and Management*, Vol. 21, No.1, febrero. Estados Unidos. Cita tomada de Dean (1992).
- Román Forastelli, M. 1993. Comercio y medio ambiente: El estado de la discusión. Manuscrito en versión preliminar de trabajo presentado al Curso sobre Temas de Economía Internacional, Universidad de Costa Rica. Costa Rica.
- Runge, C. F. 1991. Environmental effects of trade in the agricultural sector - A case study. Preparado para la OCDE, segundo borrador. Estados Unidos.
- Sachs, J.D. 1987. Trade and exchange rate policies in growth-oriented adjustment. *In* V. Corbo *et al.* (ed.): *Growth-oriented adjustment programs*. Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial. Estados Unidos. Cita tomada de Agosin y Ffrench-Davis (1993).
- Safadi, R.; Low, P. 1992. International policy coordination and environment quality. *In* Patrick Low (ed.): *International trade and the environment*. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- Sanderson, S.E. 1992. International trade, natural resources, and conservation of the environment in Latin America. Seminario sobre Comercio Internacional, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, OEA, realizado en Santiago, Chile, 20-21 de abril. Estados Unidos.
- Segura R., I.; Iazard G., G. 1984. Plaguicidas y medio ambiente: Difícil equilibrio entre riesgo y beneficio. *In* *Ambiente y Recursos Naturales*, Vol. 1, No. 3, julio-septiembre. Argentina. pp. 44-50.
- Shrybman, S. 1990. International trade and the environment: An environmental Assessment of the General Agreement on Tariffs and Trade. *In* *The Ecologist*, Vol. 20, No. 1. Estados Unidos. Cita tomada de Janecki (1993).
- _____. 1992. Trading away the environment. *In* *World Policy Journal*, invierno 1991-1992. Cita tomada de Janecki (1993).

- Siebert, H. 1990. Natürliche und weltwirtschaft. In *Weltwirtschaftliches Archiv*, Bd. 126, Heft 1. Alemania. Cita tomada de Janecki (1993).
- Sierra Club. 1993. Environmental concerns regarding the North American Free Trade Agreement. Estados Unidos. Cita tomada de Janecki (1993).
- Solari, J. 1992. El tratado norteamericano de libre comercio. In *Ambiente y Desarrollo*, Vol. VIII, No. 4, diciembre. Chile.
- Sorsa, P. 1992. GATT and environment: Basic issues and some developing country concerns. In Patrick Low (ed.): *International trade and the environment*. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- Stevens, C. 1992. OECD framework for the discussion of trade and environment concerns. Seminario sobre Comercio Internacional, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, OEA, realizado en Santiago, Chile, 20-21 de abril. Estados Unidos.
- Summers, L.H. 1991. Memorandum interno del Banco Mundial (Office Memorandum, The World Bank/MIGA), 12/12/1991, con comentarios en torno al informe GEP'92. Estados Unidos.
- Uimonen, P. 1992. Las políticas comerciales y el medio ambiente. In *Finanzas y Desarrollo*. Cita tomada de Janecki (1993).
- US Council for International Business. 1992. Statement of the United States Council for international business cooperative efforts of the US and Mexican business communities to address labor and environment issues in the NAFTA. Estados Unidos. Cita tomada de Janecki (1993).
- Vangrassstek, C. 1992. The political economy of trade and the environment in the United States. In Patrick Low (ed.): *International trade and the environment*. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- Vergara, S. 1993. Objetivos y utilidad del sello ambiental. In CEPAL (1993b): *El sello de reconocimiento ambiental en Chile*. Chile.
- Von Moltke, K. 1992. Environmental protection and its effects on competitiveness. Seminario sobre Comercio Internacional, Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, OEA, realizado en Santiago, Chile, 20-21 de abril. Estados Unidos.
- Walter, Y. 1973. The pollution content of American trade. In *Western Economic Journal*. No. 11. Estados Unidos. Cita tomada de Dean (1992).
- Wheeler, D.; Martin, P. 1992. Prices, policies and the international diffusion of clean technology: The case of wood pulp production. In Patrick Low (ed.): *International trade and the environment*. World Bank Discussion Paper No. 159. The World Bank. Estados Unidos.
- Yezer, A.; Philipson, A. 1974. Influence of environmental considerations on agriculture and industrial decisions to locate outside the continental US. Public Interest Economics Center. Estados Unidos. Cita tomada de Dean (1992).

SIGLAS MAS USADAS

ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEE	Comunidad Económica Europea (hoy Unión Europea)
CEGAN	Comité de Expertos Gubernamentales de Alto Nivel, CEPAL
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Naciones Unidas
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
GAO	Oficina General de Contabilidad de los Estados Unidos de América
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
ITTO	Organización Internacional de las Maderas Tropicales
MERCOSUR	Mercado Común del Sur - Tratado de Asunción (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay)
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
RIPQPT	Registro Internacional de Productos Químicos Potencialmente Tóxicos
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

ANEXO 1

TRATADOS INTERNACIONALES Y OTROS ACUERDOS EN MATERIAS AMBIENTALES¹⁹

1. Convenio relativo al empleo de la cerusa en la pintura, Ginebra, 1921.
2. Convenio relativo a la preservación de la fauna y la flora en su estado natural, Londres, 1933.
3. Convención para la protección de la flora, de la fauna y de las bellezas escénicas naturales de los países de América, Washington, 1940.
4. Convención internacional para la reglamentación de la caza de la ballena (en su forma enmendada), Washington, 1946.
5. Convenio para el establecimiento de una comisión interamericana del atún tropical, Washington, 1949.
6. Convenio para el establecimiento del Consejo General de Pesca del Mediterráneo (en su forma enmendada), Roma, 1949.
7. Convenio internacional para la protección de las aves, París, 1950.
8. Convenio para el establecimiento de la Organización Europea y Mediterránea de Protección a las Plantas (en su forma enmendada), París, 1951.
9. Convención internacional de protección fitosanitaria, Roma, 1951.
10. Acuerdo relativo a las medidas necesarias para la protección de las poblaciones de camarones gigantes (*Pandalus borealis*), bogavantes europeos (*Homarus vulgaris*), langostinos noruegos (*Nephrops norvegicus*) y cangrejos (*Cancer pagurus*) (en su forma enmendada), Oslo, 1952.
11. Convención internacional para la pesca de gran altura en el Pacífico norte (en su forma enmendada), Tokio, 1952.
12. Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, Londres, 1954 (en la forma enmendada el 11 de abril de 1962 y el 21 de octubre de 1969).
13. Enmiendas al Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, de 1954, relativas a la disposición de los tanques y la limitación de su capacidad, Londres, 1971.

¹⁹ Listado tomado de GATT (1992a) y preparado por el PNUMA (documento UNEP/GC.16/Inf.4, Nairobi, Kenya, mayo de 1991).

14. Enmiendas al Convenio internacional para prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, de 1954, relativas a la protección de la Gran Barrera de Arrecifes de Australia, Londres, 1971.
15. Acuerdo de protección fitosanitaria para la región de Asia Sudoriental y el Pacífico (en su forma enmendada), Roma, 1956.
16. Convención interina sobre la conservación de las focas de pelo fino del Pacífico norte (en su forma enmendada), Washington, 1957.
17. Convenio relativo a la pesca en las aguas del Danubio, Bucarest, 1958.
18. Convención sobre la plataforma continental, Ginebra, 1958.
19. Convención sobre pesca y conservación de los recursos vivos de la alta mar, Ginebra, 1958.
20. Convención sobre la alta mar, Ginebra, 1958.
21. Convenio sobre pesquerías del Atlántico nordeste, Londres, 1959.
22. Convenio relativo a la pesca en el Mar Negro (en su forma enmendada), Varna, 1959.
23. Tratado antártico, Washington, 1959.
24. Acuerdo relativo a la cooperación en materia de cuarentena de plantas y su protección contra plagas y enfermedades, Sofía, 1959.
25. Convenio relativo a la protección de los trabajadores contra las radiaciones ionizantes, Ginebra, 1960.
26. Convenio acerca de la responsabilidad civil en materia de energía nuclear (en su forma enmendada), París, 1960.
27. Convenio suplementario del Convenio de París acerca de la responsabilidad civil en materia de energía nuclear (en su forma enmendada), Bruselas, 1963.
28. Protocolo relativo a la constitución de una comisión internacional para la protección del Mosela contra la contaminación, París, 1961.
29. Convenio internacional para la protección de nuevas variedades de plantas (en su forma enmendada), París, 1961.
30. Convenio sobre la langosta migratoria africana, Kano, 1962.
31. Acuerdo relativo a la cooperación en materia de pesca marítima, Varsovia, 1962.
32. Acuerdo relativo a la Comisión Internacional para la Protección del Rin contra la contaminación (en su forma enmendada), Berna, 1963.

33. Convención de Viena sobre responsabilidad civil por daños nucleares, Viena, 1963.
34. Protocolo facultativo sobre jurisdicción obligatoria para la solución de controversias, Viena, 1963.
35. Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, en el espacio ultraterrestre y debajo del agua, Moscú, 1963.
36. Acuerdo para el establecimiento de una comisión para la lucha contra la langosta del desierto en la región oriental de su área de distribución del Asia Sudoccidental (en su forma enmendada), Roma, 1963.
37. Convenio y Estatuto relativos al desarrollo de la Cuenca del Chad, Fort-Lamy (N'Djaména), 1964.
38. Convención sobre el Consejo Internacional para la Exploración del Mar (en su forma enmendada), Copenhague, 1964.
39. Acuerdo para el establecimiento de una comisión para la lucha contra la langosta del desierto en el Cercano Oriente (en su forma enmendada), Roma, 1965.
40. Convenio internacional para la conservación del atún del Atlántico, Río de Janeiro, 1966.
41. Tratado sobre los principios que deben regir las actividades de los Estados en la exploración y utilización del espacio ultraterrestre, incluso la luna y otros cuerpos celestes, Londres, Moscú, Washington, 1967.
42. Convención fitosanitaria para Africa, Kinshasa, 1967.
43. Convenio africano sobre la conservación de la naturaleza y los recursos naturales, Argel, 1968.
44. Acuerdo europeo sobre la restricción del uso de determinados detergentes en los productos para lavar y limpiar, Estrasburgo, 1968.
45. Convenio europeo para la protección de los animales en el transporte internacional, París, 1968.
46. Convenio europeo sobre la protección del patrimonio arqueológico, Londres, 1969.
47. Acuerdo para la cooperación en la lucha contra la contaminación del Mar del Norte por hidrocarburos, Bonn, 1969.
48. Convenio sobre la conservación de los recursos vivos del Atlántico Sudoriental, Roma, 1969.
49. Convenio internacional sobre responsabilidad civil por daños causados por la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos, Bruselas, 1969.
50. Convenio internacional relativo a la intervención en alta mar en casos de accidentes que causen una contaminación por hidrocarburos, Bruselas, 1969.

51. Protocolo relativo a la intervención en alta mar en casos de contaminación del mar por sustancias distintas de los hidrocarburos, Londres, 1973.
52. Convenio del Benelux sobre la caza y la protección de las aves (en su forma enmendada), Bruselas, 1970.
53. Acuerdo para el establecimiento de una comisión para la lucha contra la langosta del desierto en el noroeste de Africa (en su forma enmendada), Roma, 1970.
54. Convenio sobre las marismas de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, Ramsar, 1971.
55. Protocolo de modificación del convenio sobre las marismas de importancia internacional especialmente como hábitat de aves acuáticas, París, 1982.
56. Tratado sobre prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo, Londres, Moscú, Washington, 1971.
57. Convenio relativo a la responsabilidad civil en la esfera del transporte marítimo de materiales nucleares, Bruselas, 1971.
58. Convenio internacional de constitución de un fondo internacional de indemnización de daños causados por la contaminación de hidrocarburos (en su forma enmendada), Bruselas, 1971.
59. Convenio relativo a la prevención contra los riesgos de intoxicación por el benceno, Ginebra, 1971.
60. Convenio para la prevención de la contaminación marina provocada por vertidos desde buques y aeronaves (en su forma enmendada), Oslo, 1972.
61. Convenio relativo a la situación del río Senegal, y Convenio de establecimiento de la Organización de Desarrollo del Río Senegal (en su forma enmendada), Nouakchott, 1972.
62. Convenio para la conservación de focas antárticas, Londres, 1972.
63. Convención sobre la prohibición del desarrollo, la producción y el almacenamiento de armas bacteriológicas (biológicas) y tóxicas y sobre su destrucción, Londres, Moscú, Washington, 1972.
64. Convención para la protección del patrimonio mundial cultural y natural, París, 1972.
65. Convenio sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias (en su forma enmendada), Ciudad de México, Londres, Moscú, [Washington], 1972.
66. Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres, Washington, 1973.

67. Convenio de establecimiento de un comité interestatal permanente de lucha contra la sequía en el Sahel, Ouagadougou, 1973.
68. Convenio sobre pesca y conservación de los recursos vivos del Mar Báltico y sus estrechos, Gdansk, 1973.
69. Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, Londres, 1973.
70. Protocolo de 1978 relativo al Convenio internacional para prevenir la contaminación por los buques, Londres, 1973.
71. Acuerdo sobre la conservación de los osos polares, Oslo, 1973.
72. Convenio sobre la protección del medio ambiente celebrado entre Dinamarca, Finlandia, Noruega y Suecia, Estocolmo, 1974.
73. Convenio sobre la protección del medio marino de la zona del Mar Báltico (en su forma enmendada), Helsinki, 1974.
74. Convenio sobre la prevención de la contaminación marina procedente de fuentes terrestres, París, 1974.
75. Convenio sobre la prevención y el control de los riesgos profesionales causados por las sustancias o agentes carcinógenos, Ginebra, 1974.
76. Acuerdo sobre un programa internacional de energía, París, 1974.
77. Convenio para la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación, Barcelona, 1976.
78. Protocolo sobre la prevención de la contaminación del Mar Mediterráneo causada por vertidos desde buques y aeronaves, Barcelona, 1976.
79. Protocolo sobre cooperación para combatir en situaciones de emergencia la contaminación del Mar Mediterráneo causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales, Barcelona, 1976.
80. Protocolo sobre la protección del Mar Mediterráneo contra la contaminación de origen terrestre, Atenas, 1980.
81. Protocolo relativo a zonas especialmente protegidas del Mar Mediterráneo, Ginebra, 1982.
82. Convenio europeo para la protección de los animales utilizados en la agricultura, Estrasburgo, 1976.
83. Acuerdo relativo a la protección de las aguas de las costas del Mediterráneo, Mónaco, 1976.
84. Convenio sobre la conservación de la naturaleza en el Pacífico Sur, Apia, 1976.

85. Convención sobre defensa del patrimonio arqueológico, histórico y artístico de las naciones americanas (Convención de San Salvador), Santiago, 1976.
86. Convenio sobre la protección del Rin contra la contaminación química, Bonn, 1976.
87. Convenio relativo a la protección del Rin contra la contaminación por cloruros, Bonn, 1976.
88. Convención sobre la prohibición de utilizar técnicas de modificación ambiental con fines militares u otros fines hostiles, Nueva York, 1976.
89. Convenio sobre responsabilidad civil por los daños de contaminación por hidrocarburos resultantes de la exploración y explotación de los recursos minerales de los fondos marinos, Londres, 1977.
90. Convenio relativo a la protección de los trabajadores contra riesgos laborales del medio de trabajo debidos a contaminación del aire, ruidos y vibraciones, Ginebra, 1977.
91. Convenio regional de Kuwait sobre cooperación para la protección del medio marino contra la contaminación, Kuwait, 1978.
92. Protocolo relativo a la cooperación regional para combatir en situaciones de emergencia la contaminación causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales, Kuwait, 1978.
93. Tratado de cooperación para el desarrollo de la cuenca amazónica, Brasilia, 1978.
94. Convenio sobre la futura cooperación multilateral en las pesquerías del Atlántico Noroeste, Ottawa, 1978.
95. Convención sobre la conservación de las especies migratorias de animales silvestres, Bonn, 1979.
96. Convenio europeo para la protección de los animales de matanza, Estrasburgo, 1979.
97. Convenio sobre la conservación de la fauna y flora silvestres y los hábitats naturales en Europa, Berna, 1979.
98. Convención sobre la protección física de los materiales nucleares, Viena, 1980.
99. Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia, Ginebra, 1979.
100. Protocolo del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia de 1979, relativo a la financiación del programa de vigilancia y evaluación del transporte de contaminantes atmosféricos a larga distancia en Europa (EMEP), Ginebra, 1984.
101. Protocolo del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia de 1979, relativo a la reducción de las emisiones de azufre o de sus corrientes transfronterizas en al menos un 30 por ciento, Helsinki, 1985.

102. Protocolo del Convenio sobre la contaminación atmosférica transfronteriza a larga distancia de 1979, relativo al control de las emisiones de óxidos de nitrógeno o sus flujos transfronterizos, Sofía, 1988.
103. Convenio para la conservación y ordenación de la vicuña, Lima, 1979.
104. Convención sobre la conservación de los recursos marinos vivos del Antártico, Canberra, 1980.
105. Convenio marco europeo para la cooperación transfronteriza entre comunidades o autoridades territoriales, Madrid, 1980.
106. Convenio sobre la futura cooperación multilateral en las pesquerías del Atlántico Nordeste, Londres, 1980.
107. Convenio para el establecimiento de la dirección de la Cuenca del Níger y Protocolo relativo al Fondo de Desarrollo de la Cuenca del Níger, Faranah, 1980.
108. Convenio sobre la cooperación para la protección y el desarrollo del medio marino y las zonas costeras de la región del Africa Occidental y Central, Abidján, 1981.
109. Protocolo sobre la cooperación para combatir la contaminación en situaciones de emergencia, Abidján, 1981.
110. Convenio para la protección del medio marino y la zona costera del Pacífico Sudeste, Lima, 1981.
111. Acuerdo sobre la cooperación regional para el combate contra la contaminación del Pacífico Sudeste por hidrocarburos y otras sustancias nocivas en casos de emergencia, Lima, 1981.
112. Protocolo complementario del Acuerdo sobre la cooperación regional para el combate contra la contaminación del Pacífico Sudeste por hidrocarburos y otras sustancias nocivas en casos de emergencia, Quito, 1983.
113. Protocolo para la protección del Pacífico Sudeste contra la contaminación proveniente de fuentes terrestres, Quito, 1983.
114. Protocolo para la conservación y ordenación de las zonas marinas y costeras protegidas del Pacífico Sudeste, Paipa, 1989.
115. Protocolo para la protección del Pacífico Sudeste contra la contaminación radioactiva, Paipa, 1989.
116. Convenio sobre seguridad y salud de los trabajadores y medio ambiente de trabajo, Ginebra, 1981.
117. Convenio regional para la conservación del medio ambiente del Mar Rojo y el Golfo de Adén, Jeddah, 1982.

118. Protocolo relativo a la cooperación regional para combatir en situaciones de emergencia la contaminación causada por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales, Jeddah, 1982.
119. Convenio para la conservación del salmón en el Atlántico Norte, Reykjavik, 1982.
120. Convenio del Benelux para la conservación de la naturaleza y la protección del paisaje, Bruselas, 1982.
121. Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, Montego Bay, 1982.
122. Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino de la región del Gran Caribe, Cartagena, 1983.
123. Protocolo de cooperación para combatir los derrames de hidrocarburos en la región del Gran Caribe, Cartagena, 1983.
124. Protocolo relativo a las zonas y la fauna y flora silvestres especialmente protegidas del Convenio para la protección y el desarrollo del medio marino en la región del Gran Caribe, Kingston, 1990.
125. Acuerdo para la cooperación en la lucha contra la contaminación del Mar del Norte por hidrocarburos y otras sustancias perjudiciales, Bonn, 1983.
126. Acuerdo internacional sobre las maderas tropicales, Ginebra, 1983.
127. Convenio de Viena para la protección de la capa de ozono, Viena, 1985.
128. Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Montreal, 1987.
129. Enmienda del Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, Londres, 1990.
130. Convenio para la protección, la ordenación y el desarrollo del medio marino y costero de la región de Africa Oriental, Nairobi, 1985.
131. Protocolo relativo a las zonas protegidas y la fauna y flora silvestres en la región de Africa Oriental, Nairobi, 1985.
132. Protocolo sobre la cooperación para combatir la contaminación del mar en situaciones de emergencia en la región de Africa Oriental, Nairobi, 1985.
133. Convenio sobre los servicios de salud en el trabajo, Ginebra, 1985.
134. Tratado sobre la zona libre de armas nucleares en el Pacífico Sur, Raratonga, 1985.
135. Acuerdo de la ASEAN sobre la conservación de la naturaleza y los recursos naturales, Kuala Lumpur, 1985.

136. Convenio sobre utilización del asbesto en condiciones de seguridad, Ginebra, 1986.
137. Convención sobre la pronta notificación de accidentes nucleares, Viena, 1986.
138. Convención sobre asistencia en caso de accidente nuclear o emergencia radiológica, Viena, 1986.
139. Convenio sobre las condiciones para el registro de buques, Ginebra, 1986.
140. Acuerdo relativo a la preservación del carácter confidencial de los datos sobre zonas de fondos marinos profundos, Moscú, 1986.
141. Convenio para la protección de los recursos naturales y el medio ambiente de la región del Pacífico Sur, Numea, 1986.
142. Protocolo sobre la prevención de la contaminación de la región del Pacífico Sur por vertimientos, Numea, 1986.
143. Protocolo sobre la cooperación para combatir la contaminación en situaciones de emergencia en la región del Pacífico Sur, Numea, 1986.
144. Convenio europeo para la protección de los animales vertebrados utilizados en la experimentación con otros fines científicos, Estrasburgo, 1986.
145. Acuerdo relativo al Plan de Acción para la ordenación ambientalmente racional del sistema fluvial común del Zambeze, Harare, 1987.
146. Convenio europeo para la protección de animales caseros, Estrasburgo, 1987.
147. Convenio sobre la reglamentación de las actividades relacionadas con los recursos minerales de la Antártida, Wellington, 1988.
148. Protocolo común relativo a la aplicación de la Convención de Viena y del Convenio de París, Viena, 1988.
149. Acuerdo sobre la Red de centros de acuicultura en Asia y el Pacífico, Bangkok, 1988.
150. Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación, Basilea, 1989.
151. Convenio para la prohibición de la pesca con redes largas de deriva en el Pacífico Sur, Wellington, 1989.
152. Convenio Internacional sobre el Salvamento, Londres, 1989.

ANEXO 2

LISTA DE LAS MEDIDAS COMERCIALES ADOPTADAS POR EL GATT PARA LA PROTECCION DEL AMBIENTE²⁰

Hay dos fuentes de información sobre las medidas comerciales adoptadas con fines de protección del ambiente. La primera de ellas es la constituida por las notificaciones efectuadas por los signatarios del Acuerdo de la Ronda de Tokio sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. El GATT obliga a los signatarios a notificar a las demás partes, por conducto de la Secretaría del GATT, cuáles serán los productos abarcados por los reglamentos técnicos que se proponen adoptar, indicando brevemente su objetivo y razón de ser, en todos los casos en que éstos difieran de las normas internacionales o en que no exista una norma internacional y siempre que se prevea que el reglamento tenga un efecto sensible en el comercio de otras partes. Entre las razones por las que el GATT reconoce que las partes pueden considerar oportuno adoptar reglamentos técnicos o normas que difieran de las normas internacionales (cuando existan tales normas) figuran la protección de la salud o seguridad humanas, la vida y la salud animal o vegetal, o del ambiente. La Secretaría ha examinado todas las notificaciones efectuadas entre 1980 y 1990.

En 211 casos, la parte que efectuó la notificación citó la protección del ambiente como objetivo y razón de ser del reglamento técnico. Las notificaciones correspondientes se indican en negrita en la lista que figura a continuación. La referencia a la protección del ambiente como objetivo y razón de ser de la aplicación de reglamentos técnicos se ha hecho más frecuente a partir de mediados de los ochenta.

En la lista figuran otras 168 notificaciones que no se indican en negrita. Se trata de notificaciones relativas a reglamentos técnicos y productos similares a los que se ha hecho referencia anteriormente, pero en las que no citó como objetivo y razón de ser del reglamento la protección del ambiente. El objetivo y razón de ser citado con mayor frecuencia en esas notificaciones ha sido la protección de la salud y la seguridad humana, y la información a los consumidores. El lector tal vez desee examinar en qué medida ese segundo grupo de notificaciones es, a su juicio, pertinente para el examen de las medidas comerciales adoptadas con fines de protección del ambiente.

La segunda fuente de información utilizada es el repertorio de restricciones cuantitativas. Dieciséis partes contratantes han notificado restricciones cuantitativas citando como justificación el inciso b) del artículo XX; nueve el inciso g) de dicho artículo; y diez el inciso h) de ese mismo precepto. Sin embargo, en gran número de casos no se dispone de datos sobre la finalidad concreta de las medidas, y en ninguna de las notificaciones se hace referencia expresa a la protección del ambiente. En la lista que se reproduce a continuación figuran las partes contratantes interesadas y, por líneas arancelarias, los productos a los que aplican las restricciones cuantitativas. Las restricciones en cuestión afectan, en su mayor parte, a productos agropecuarios.

20 Tomado del GATT (1992a).

La Secretaría ha recabado de otras organizaciones internacionales la información en su poder sobre medidas comerciales adoptadas con fines de protección del ambiente. En la mayoría de los casos esas organizaciones han respondido que no disponían en ese momento de información pertinente en la forma necesaria para preparar una lista. La Secretaría de la UNCTAD ha contestado que estaba procediendo a modificar su Base de Datos sobre Medidas de Control del Comercio para incluir en ella las medidas ambientales que puedan tener influencia en el comercio. La Secretaría se mantendrá al tanto de las novedades que se produzcan al respecto.

A continuación se listan las notificaciones efectuadas en virtud del GATT sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. La lista proporciona el nombre del país signatario que efectuó la notificación y el número del documento correspondiente de la serie TBT/Notif. La primera cifra indica el año en que se efectuó la notificación, y la segunda el número de la notificación dentro de cada año. Las notificaciones recogidas en esta serie de documentos sólo se distribuyen a las partes contratantes que son signatarias del GATT y tienen la condición de observadoras en el Comité.

La Secretaría ha clasificado las notificaciones en varios grupos generales, en función del tipo de preocupación ambiental al que responden los reglamentos técnicos y del producto o los productos a los que éstos se aplican.

- **Contaminación del aire, especialmente por las emisiones de gases de escape, con inclusión de la utilización de gasolina sin plomo y otros combustibles para vehículos automóviles, y contenido en azufre de los combustibles**

Alemania:	84.165; 84.205
Austria :	82.43; 85.33; 86.194; 87.56; 87.57; 89.118 (abarca también las emisiones de ruidos); 90.4; 90.229
Bélgica:	89.200
Canadá:	84.33; 85.145; 86.155
Comunidades Europeas:	81.36; 82.121; 84.170; 84.213
Dinamarca:	89.229
España:	86.170
Estados Unidos:	80.6.1; 82.2; 82.6; 84.73; 88.55; 90.312
Finlandia:	85.189 (abarca también las emisiones de ruidos); 87.50; 87.92; 88.26; 88.90; 88.91; 88.92; 88.93; 89.314; 90.334
Japón:	80.25 (abarca también las emisiones de ruidos); 81.164 (abarca también las emisiones de ruidos); 85.112; 86.191; 88.202
Noruega:	85.102; 87.86; 88.144; 90.158; 90.210

Países Bajos:	90.272
Reino Unido:	81.191
República Federal Checa y Eslovaca:	90.49; 90.50
Singapur:	86.83
Suecia:	82.57; 84.163; 85.62; 85.128; 85.174; 87.20; 87.40; 87.90; 88.63; 88.129; 88.135; 89.84; 89.199; 90.77; 90.170; 90.225
Suiza:	81.74; 84.101; 84.103; 86.40; 86.41; 86.42; 87.104; 87.134; 88.230; 89.131; 90.159; 90.243
Yugoslavia:	88.71

● **Emisiones de ruidos: vehículos automóviles, embarcaciones, aeronaves, aerodeslizadores, herramientas y máquinas, aparatos electrodomésticos**

Austria:	86.193
Canadá:	88.87; 88.120
Comunidades Europeas:	80.15.1; 81.29; 81.283; 82.58; 83.155; 84.11; 84.65; 85.31; 88.211; 89.253
Dinamarca:	89.269
Estados Unidos:	80.6.3; 86.39; 86.104
Finlandia:	88.52; 88.122; 90.338
Francia:	81.212; 81.213; 82.153; 83.203; 83.204; 83.205
Japón:	82.127; 83.161; 84.132
Noruega:	80.94; 81.9; 81.190; 88.119
Países Bajos:	82.177; 82.178; 82.179; 83.163; 84.57
Reino Unido:	83.177
Suecia:	88.44; 89.6
Suiza:	84.150; 89.101; 89.149

- **Contaminación del agua, especialmente por detergentes, pinturas marinas y sustancias químicas, alimentos para piscicultura marina**

Alemania:	86.24
Comunidades Europeas:	80.15.2.3
Dinamarca:	90.45
Filipinas:	89.139
Finlandia:	90.179
Noruega:	82.96; 88.205; 89.198
Suecia:	88.17
Suiza:	80.35; 84.89; 87.78

- **Sustancias peligrosas**

- a. **En general**

Austria:	88.254
Comunidades Europeas:	90.240
Estados Unidos:	81.38
Suecia:	81.184; 83.146
Suiza:	84.182

- b. **Sustancias que agotan la capa de ozono, especialmente CFC y halones, con inclusión de las notificaciones relativas a la aplicación del Protocolo de Montreal**

Alemania:	90.271
Canadá:	89.127; 90.59
Comunidades Europeas:	81.282; 90.236
Dinamarca:	89.111

Finlandia:	90.200
Noruega:	90.144
Nueva Zelanda:	90.300
Suecia:	87.101; 88.80; 89.41; 90.309; 90.310
Suiza:	88.126; 90.206

c. Fenilos ploriclorados (PCP, PCB y PCT)

Alemania:	90.259
Canadá:	84.15
Comunidades Europeas:	80.15.2.1
Estados Unidos:	81.57; 82.75
Finlandia:	81.26; 81.28; 88.25
Noruega:	89.24

d. Abonos, plaguicidas, insecticidas, fumigantes y equipo para la utilización de estos productos

Austria:	84.178; 90.105
Canadá:	81.75; 82.42; 82.165; 83.157; 84.83
Comunidades Europeas:	81.65
Estados Unidos:	80.17.4; 80.17.5; 80.66; 80.67; 80.91; 81.24; 81.25; 81.44; 81.45; 81.47; 81.48; 81.49; 81.58; 81.59; 81.60; 81.61; 81.62; 81.85; 81.86; 81.99; 81.140; 81.161; 81.172; 81.173; 81.216; 81.220; 81.231; 81.235; 81.240; 81.254; 81.258; 82.163; 82.199; 83.200; 84.28; 84.43; 84.44; 84.45; 84.52; 84.53; 84.156; 84.157; 84.158; 84.168; 85.7; 85.107; 86.118
Finlandia:	81.265; 84.59; 84.60; 84.61; 85.55; 85.106
Francia:	88.123
Noruega:	87.53
Países Bajos:	82.138
Suecia:	82.186; 84.172; 87.41; 87.115; 88.2; 88.280; 89.310

e. PCV, cloro

Austria: 90.148

Estados Unidos: 81.159

Suiza: 89.77

f. Metales pesados, especialmente mercurio y cadmio

Dinamarca: 88.61; 89.288

Hong Kong: 82.74

Japón: 82.9

Países Bajos: 87.51

Suecia: 80.2; 86.195; 87.8; 89.80

g. Otras sustancias químicas, productos tóxicos y preparados peligrosos

Austria: 81.201; 86.9; 86.198; 88.255; 89.23; 89.68; 90.3; 90.208

Comunidades Europeas: 80.15.2.4; 80.15.2.5; 80.15.2.6; 81.142; 81.290; 85.103; 90.76; 90.235

Estados Unidos: 80.20.3; 80.96; 81.42; 81.157; 81.158; 81.204; 81.214; 82.85; 84.17

Finlandia: 82.27; 82.28; 87.108; 90.99; 90.165

Japón: 81.187; 81.237; 83.27; 86.38; 86.135; 89.95; 90.34

Noruega: 80.23; 80.56; 84.138; 84.223; 86.212; 87.196

Singapur: 86.206; 90.8

Suecia: 84.98; 84.195; 85.132; 88.223; 90.84; 90.85

Suiza: 80.30

h. Amianto y productos afines

Canadá: 88.186; 88.187

Comunidades Europeas: 80.15.2.2

Dinamarca:	86.107
Estados Unidos:	81.21 ; 86.18
Finlandia:	88.95
Irlanda:	84.87
Países Bajos:	82.189
Reino Unido:	81.194
Singapur:	89.218
Suecia:	81.6; 85.86; 85.166
Suiza:	87.6

● **Reaprovechamiento y eliminación de desechos, con inclusión de pilas y acumuladores**

Austria:	90.316 ; 90.270
Comunidades Europeas:	81.106 ; 89.195
Dinamarca:	81.288; 86.73
Noruega:	88.204 ; 89.143
Suecia:	87.29 ; 90.209

● **Transporte de productos peligrosos**

Austria:	90.349
Canadá:	82.106; 83.151; 83.209; 86.152; 86.153; 86.154
Estados Unidos:	80.9.3; 80.9.4; 81.111
Nueva Zelanda:	80.63; 81.155
Suecia:	81.2 ; 82.41 ; 87.125
Suiza:	85.22

● **Radiaciones**

Bélgica:	87.58
----------	--------------

Comunidades Europeas: 86.85; 86.161; 87.106

Filipinas: 86.134; 87.27

Japón: 86.208

República Federal Checa y Eslovaca: **89.319**

Suecia: **87.154**

● **Conservación de especies amenazadas**

Estados Unidos: **81.273**

Países Bajos: **90.274**

Suiza: **86.7**

● **Conservación de la energía**

Alemania: 81.11; 81.198; 81.199; 84.64

Austria: 81.128; 81.129; 81.130; 82.145; 82.146; 82.181

Canadá: 80.32; 80.85; 82.47

Dinamarca: **89.317**

Estados Unidos: 82.103; 83.135; 84.24; 87.49; 88.100; 89.222; 90.82; 90.295

Nueva Zelanda: 80.62

Suiza: **84.124**

**Esta edición se terminó de imprimir
en la Sede Central del IICA
en Coronado, San José, Costa Rica,
en el mes de noviembre de 1996,
con un tiraje de 1000 ejemplares.**

SERIE INVESTIGACION Y EDUCACION EN DESARROLLO SOSTENIBLE

A partir de 1990, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) y la Cooperación Alemana para el Desarrollo han trabajado en conjunto para apoyar a los países de América latina y el Caribe en el área de **agricultura, recursos naturales y desarrollo sostenible**.

Desde hace seis años, el proyecto IICA-GTZ contribuye al fortalecimiento de la capacidad institucional del IICA para satisfacer las demandas de los países miembros en estas áreas, enfatizando el desarrollo de:

- **Un marco conceptual y metodológico sobre desarrollo sostenible, para la institución.**
- **Un programa de capacitación para el IICA y sus contrapartes nacionales.**
- **Una estrategia para generar experiencia práctica ("ventanas de sostenibilidad").**
- **Un sistema de documentación e información.**
- **Un marco conceptual y metodológico para indicadores de sostenibilidad.**

Aunque ya se cuenta con publicaciones sobre algunas de las experiencias pasadas, el **Proyecto IICA-GTZ** se propone ahora hacer una contribución especial a través de esta Serie para documentar y promover estudios realizados en el marco de la cooperación interinstitucional, así como para ofrecer materiales de capacitación en estos importantes temas.

El Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura y la Cooperación Alemana para el Desarrollo han acordado ampliar sus actividades en el contexto de la Agenda 21. Como parte de este compromiso, se espera que esta serie de publicaciones genere en la región un mayor interés y una más profunda comprensión sobre los principios de la sostenibilidad.



IICA C