

Manual de Medio Ambiente y Comercio

2a Edición



Manual de Medio Ambiente y Comercio

2a Edición

Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
División de Tecnología, Industria y Economía
Servicio de Economía y Comercio
e
Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible

Manual de Medio Ambiente y Comercio

Copyright © 2005 Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible

Publicado por el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible

Derechos Reservados

Impreso en Canadá

Las copias están disponibles en el PNUMA y el IIDS. Para hacer un pedido, por favor póngase en contacto con cualquiera de sus autores:

Servicio de Economía y Comercio
División de Tecnología, Industria y Economía
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
International Environment House
11 – 13, Chemin des Anémones
CH-1219 Chatelaine
Ginebra, Suiza

Tel: +41 22 917 8243
Fax: +41 22 917 8076
E-mail: etb@unep.ch

Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible
161 Portage Avenue East, 6th Floor
Winnipeg, Manitoba
Canadá R3B 0Y4

Tel.: +1 (204) 958-7700
Fax: +1 (204) 985-7710
E-mail: info@iisd.ca
Internet: <http://www.iisd.org>



Printed on 100% post-consumer recycled paper.

El Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente

El Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) es la organización general coordinadora para asuntos del medio ambiente del sistema de Naciones Unidas. Su misión es proporcionar liderazgo y fomentar las alianzas para el cuidado del medio ambiente, inspirando, informando y capacitando a las naciones y a los pueblos para que mejoren su calidad de vida sin poner en peligro aquella de las generaciones futuras.

El Servicio de Economía y Comercio (ETB, por su sigla en inglés) del PNUMA es una de las secciones de la División de Tecnología, Industria y Economía (DTIE, por su sigla en inglés). La misión de ETB es mejorar las capacidades de los países, en especial las de los países en desarrollo y las de aquellos con economías de transición, para integrar consideraciones ambientales a sus políticas de planeación del desarrollo y macroeconómicas, incluyendo aquellas relativas al comercio. El componente de comercio del programa de trabajo de ETB se enfoca en el mejoramiento de la comprensión por parte de los países de los impactos ambientales, sociales y económicos de la liberalización del comercio, así como de los impactos comerciales de las políticas ambientales. ETB apoya a los países en la formación de capacidad para desarrollar políticas de apoyo mutuo en materia de comercio y medio ambiente, que contribuyan al desarrollo sostenible y a la reducción de la pobreza. También hace aportes técnicos al debate sobre comercio y medio ambiente, mediante un proceso consultivo transparente, amplio y diverso.

Para mayor información, por favor contactarse con:

Hussein Abaza
Jefe, Servicio de Economía y Comercio
División de Tecnología, Industria y Economía
Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
11-13, Chemin des Anémones
CH-1219 Chatelaine
Ginebra, Suiza
Tel: + 41 22 917 8179
Fax: + 41 22 917 8076
email: hussein.abaza@unep.ch
<http://www.unep.ch/etb/>

El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible

El Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible contribuye al desarrollo sostenible adelantando recomendaciones de políticas de comercio internacional, inversión y económicas, cambio climático, medición y evaluación, y gestión de los recursos naturales. A través de la Internet, informamos acerca de negociaciones internacionales y compartimos el conocimiento adquirido a través de proyectos de colaboración con socios globales, lo cual conduce a investigaciones más rigurosas, a la formación de capacidad en los países en desarrollo y a un mejor diálogo entre Norte y Sur.

La visión del IIDS es la de lograr una mejor vida para todos de modo sustentable. Su misión es la de fomentar la innovación, permitiendo a las sociedades vivir de manera sostenible. El IIDS está registrado en Canadá como una organización de beneficencia y posee estatus 501(c)(3) en los Estados Unidos. El IIDS recibe del Gobierno de Canadá apoyo básico para sus operaciones, a través de la Agencia Canadiense para el Desarrollo Internacional (CIDA, por su sigla en inglés), el Centro de Investigaciones sobre Desarrollo Internacional (IDRC, por su sigla en inglés) y Environment Canada, así como de la Provincia de Manitoba. El Instituto recibe también financiación para sus proyectos de numerosos gobiernos, dentro y fuera del Canadá, agencias de Naciones Unidas, fundaciones y el sector privado.

El trabajo del IIDS en comercio, inversión y desarrollo sostenible busca encontrar esas áreas de sinergia en las que comercio, inversión, medio ambiente y desarrollo puedan beneficiarse mutuamente y ayudar a los diseñadores de políticas a explotar esas oportunidades. Su trabajo se centra en dos temas principales: la reforma de la reglamentación del comercio y la inversión y de las instituciones, y la formación de capacidad en los países en desarrollo para abordar las cuestiones de comercio y desarrollo sostenible. Desde 1991, IIDS ha trabajado para ampliar las bases de los debates sobre comercio y medio ambiente, de manera tal que incluyen las preocupaciones y los objetivos de los países en desarrollo, es decir, para convertirlos en debates acerca de comercio y desarrollo sostenible. Todo el trabajo del IIDS apunta a la creación de conciencia pública sobre la importancia de la problemática del desarrollo sostenible. Este manual, publicado por primera vez en 2001 y acogido ampliamente como un estándar para el lector culto lego en la materia, forma parte de esa tradición.

Para mayor información, por favor contactarse con:

Mark Halle

Director, Comercio e Inversión

Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible

161 Portage Avenue East, 6th Floor

Winnipeg, Manitoba

Canadá R3B 0Y4

Tel.: +1 (204) 958-7700

Fax: +1 (204) 958-7710

E-mail: mhalle@iisd.ca

Internet: <http://www.iisd.org/trade>

Políticas comerciales y ambientales que se apoyen mutuamente son el núcleo para lograr las metas del desarrollo sostenible. La expansión del comercio está creando grandes oportunidades pero, al mismo tiempo, retos enormes. Para maximizar los beneficios del comercio, se requiere una comprensión más profunda del complejo entramado que vincula las cuestiones comerciales y ambientales.

*Dr. Klaus Töpfer,
Director Ejecutivo, PNUMA*

Prefacio

El crecimiento y la liberalización del comercio internacional están cambiando la forma en que vivimos y trabajamos en todo el mundo. Los flujos comerciales, que ascienden a \$11 trillones al año, y las reglas que los rigen constituyen una fuerza masiva que impulsa el cambio económico, ambiental y social. El comercio internacional se está convirtiendo en un motor cada vez más importante del desarrollo económico, dado que ha venido expandiéndose a un ritmo que prácticamente duplica aquel de la actividad económica global durante los últimos 15 años. Un número creciente de países en desarrollo ven el comercio y la inversión como una parte central de sus estrategias para el desarrollo, y las consideraciones comerciales cobran una importancia cada vez mayor en la determinación de las políticas económicas en todos los países, tanto los desarrollados como aquellos en vías de desarrollo.

Al mismo tiempo, sin embargo, la mayoría de los indicadores ambientales mundiales se han venido deteriorando continuamente, y el logro global de metas tan importantes como los Objetivos de Desarrollo del Milenio parece estar en entredicho. Es posible, pero en ningún caso automático, que los flujos comerciales y de inversión puedan contribuir al logro de los objetivos ambientales y de desarrollo, pero esto requerirá una estrecha integración de políticas en las tres áreas.

Dicha integración puede darse en el contexto de las negociaciones internacionales, tales como el programa de Trabajo de Doha de la OMC, y de las muchas negociaciones comerciales y de inversión regionales y bilaterales, o puede darse a nivel nacional, en políticas y medidas encaminadas al progreso económico, social y ambiental. En cualquiera de los dos casos, es calve una comprensión más amplia de los enlaces.

Este manual tiene por objeto fomentar ese tipo de comprensión, describiendo detalladamente cómo el comercio puede afectar al medio ambiente, para bien o para mal, y cómo la preocupación por el medio ambiente puede trabajar a través del sistema comercial para fomentar o frustrar el desarrollo, tanto en los países ricos como en los pobres. Está dirigido primordialmente a quienes tienen algún conocimiento de comercio, medio ambiente o desarrollo, pero que no son expertos en la intersección de los tres. Debe servir de herramienta práctica de referencia para los diseñadores de políticas y practicantes, y puede serle de igual utilidad a los medios de comunicación y a la sociedad civil. Con esto en mente, se utiliza en el manual un lenguaje claro y con un mínimo de jerga especializada, para fomentar una mayor comprensión por parte de todos los segmentos del público.

Este manual está disponible en línea en: www.unep.ch/etb y www.iisd.org/trade/handbook

Agradecimientos

Este manual es el resultado de un trabajo conjunto. La inspiración y la energía para el proyecto surgieron del Servicio de Economía y Comercio de la División de Tecnología, Industria y Economía del PNUMA, por una parte, y, por otra, del equipo de trabajo sobre comercio e inversión del IIDS. Aaron Cosby del IIDS se desempeñó como gerente del proyecto y Hussein Abaza y Benjamin Simmons dirigieron el proyecto por parte del PNUMA, con el apoyo invaluable de sus colegas Charles Arden-Clarke, Cristina Gueco, Anushika Karunaratne, Desiree Leon, Emily Lydgate, Maria Cecilia Pineda y Vera Weick. Contribuyeron a él Aaron Cosby, Howard Mann, Konrad von Moltke, Sophia Murphy, Tom Rotherham, Scott Sinclair, David Vivas-Eugui y Matthew Walls, y Don Berg trabajó en el diseño y la diagramación.

Agradecemos también a los generosos e idóneos evaluadores, entre los cuales se hallan Matthias Buck, Chantal Line Carpentier, Robin Rosenberg y Matthew Stilwell, quienes leyeron y comentaron el documento en su capacidad de miembros del grupo de pares evaluadores del proyecto. Entre los evaluadores estaban también los diferentes miembros del grupo de pares evaluadores de la primera edición, que es el fundamento de esta edición revisada. María Julia Oliva y Elisabeth Tuerk también contribuyeron con comentarios esenciales. Mientras que la ayuda de los diversos evaluadores fue invaluable para la creación de este libro, ni ellos ni las organizaciones que representan son responsables de cualquier error que el producto final pueda contener.

Esta edición revisada del manual de medio ambiente y comercio está dedicada a la memoria de nuestro amigo y colega Konrad von Moltke—un pionero en esta área y en muchas otras. Su compasión y energía, su sentido del humor y su habilidad para ver lo que otros no podían ver, hacen de su memoria una inspiración permanente.

Tabla de Contenido

Prefacio	vii
Agradecimientos	viii
Siglas	viii
Recuadros	xv
1. Introducción	1
1.1 Tendencias globales	1
1.2 Vinculaciones entre medio ambiente y comercio	2
1.3 Perspectivas diferentes	4
2. Gestión ambiental internacional	9
2.1 Orígenes	9
2.2 Principios	11
2.3 Estándares ambientales nacionales	12
2.4 Acuerdos multilaterales sobre medio ambiente	15
2.4.1 Estructura	15
2.4.2 Los AMUMA claves relacionados con el comercio	17
2.4.3 Implementación y solución de diferencias	21
2.4.4 Disposiciones relacionadas con el comercio en los AMUMA	22
3. Legislación comercial internacional	29
3.1 Introducción	29
3.2 Estructura de la Organización Mundial del Comercio	31
3.2.1 El Comité de Comercio y Medio Ambiente	34
3.3 Funciones de la OMC	36
3.4 Los principios fundamentales	36
3.5 Los acuerdos clave, con especial consideración de aquellos relacionados con el medio ambiente	39
3.5.1 GATT de 1994	39
3.5.2 El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio	45
3.5.3 El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias	46
3.6 Otros acuerdos	47
3.7 Acuerdos comerciales regionales	47
3.8 Solución de diferencias	48

4.	Vinculaciones físicas y económicas	51
4.1	Repercusiones sobre los productos	51
4.2	Repercusiones de escala	53
4.3	Repercusiones estructurales	56
4.4	Repercusiones directas	58
5.	Vinculaciones legales y de políticas	61
5.1	Procesos y métodos de producción	61
5.2	Estándares ambientales y competitividad	66
5.3	Estándares ambientales, ciencia y precaución	69
5.4	Etiquetado ecológico y programas de certificación de la gestión ambiental	71
5.4.1	Eco-etiquetas	72
5.4.2	Certificación de la gestión ambiental	73
5.4.3	Eco-etiquetas, certificación de la gestión ambiental y comercio internacional	74
5.5	La OMC y los AMUMA	76
5.6	Derechos de propiedad intelectual	81
5.6.1	ADPIC, CDB y conocimiento tradicional	86
5.6.2	El Acuerdo sobre los ADPIC y la agricultura	87
5.7	Subsidios	91
5.8	Agricultura	93
5.8.1	Agricultura, subsidios y apoyo nacional	95
5.8.2	Agricultura y OGMs	98
5.9	Inversión	99
5.10	Servicios	102
5.11	Bienes ambientales	104
5.12	Contratación pública	106
6.	Acuerdos comerciales regionales y bilaterales	115
6.1	Medio ambiente y desarrollo sostenible como objetivos del acuerdo	115
6.2	Excepciones ambientales	116
6.3	Relación con los AMUMA	116
6.4	Evaluación del impacto ambiental	116
6.5	Gobierno ambiental	117
6.6	Apertura	118
6.7	Conclusiones	119

7. Cuestiones transversales	123
7.1 Las negociaciones de Doha de la OMC	123
7.1.1 El programa de Doha después de la Conferencia Ministerial de Cancún	128
7.2 Apertura	128
7.3 Evaluación ambiental integrada de las políticas y los acuerdos relacionados con el comercio	131
7.3.1 Evaluación del impacto y evaluación ambiental de las políticas relacionadas con el comercio en la práctica	133
7.4 Formación de capacidad	134
8. Conclusiones	141
Índice	143

Siglas

AA	Acuerdo sobre Agricultura de la OMC
ACAAN	Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte
ACP	Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC
ACV	análisis del ciclo de vida
ADPIC	Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio de la OMC
AGCS	Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios de la OMC
AMUMA	acuerdo multilateral sobre medio ambiente
ASEAN	Asociación de Naciones del Asia Sudoriental
BIT	tratado bilateral de inversión
CCA	Comisión para la Cooperación Ambiental
CCMA	Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC
CDB	Convenio sobre la Diversidad Biológica
CdP	Conferencia de las Partes
CFP	Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Objeto de Comercio Internacional
CITES	Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres
CMDS	Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible
CMNUCC	Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático
CNUMAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo
COPs	Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes
DET	dispositivo excluidor de tortugas
DPI	derecho de propiedad intelectual
EEUU	Estados Unidos de América
ESD	Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC
FSC	Consejo de Manejo Forestal
GA	gestión ambiental
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GM	genéticamente modificado
IED	inversión extranjera directa

ISO	Organización Internacional para la Normalización
Mercosur	Mercado Común del Sur - Argentina, Brasil, Paraguay, Uruguay
MIC	Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio
MSD	mecanismo de solución de diferencias de la OMC
MSF	Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias
NMF	nación más favorecida
OA	Órgano de Apelación de la OMC
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OGM	organismo genéticamente modificado
OMC	Organización Mundial del Comercio
OMPI	Organización Mundial de la Propiedad Intelectual
ONG	organización no-gubernamental
OSD	Órgano de Solución de Diferencias de la OMC
OTC	Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio
OVM	organismo vivo genéticamente modificado
PCBs	bifenilos policlorinados
PIB	producto interno bruto
PMP	procesos y métodos de producción
PNUMA	Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte (Canadá, México, Estados Unidos)
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
UPOV	Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales

Recuadros

Desarrollo sostenible según la Comisión Brundtland	10
Los AMUMA claves relevantes para el comercio	14
Disposiciones relacionadas con el comercio en determinados AMUMA	20
El Mandato de Marrakech para el Comité de Comercio y Medio Ambiente	30
La OMC, camarones y tortugas	32
Cuatro etapas del mecanismo de solución de diferencias de la OMC	41
Mejorar la eficiencia: Cómo el comercio puede generar riqueza	48
PMP relacionados con los productos y PMP no relacionados con los productos	54
Eco-etiquetas según la ISO: Los 3 tipos de etiquetas	62
Tipos de derechos de propiedad intelectual	70
Las tres cajas agrícolas de la OMC	81
Supresión del carácter reservado de los documentos de la OMC	108
Declaraciones sobre formación de capacidad	112

1. Introducción

1.1 Tendencias globales

Nuestro mundo ha vivido cambios fundamentales y profundos durante los últimos 50 años. Las economías nacionales se integran cada vez más a una estructura económica global en la cual todos los elementos necesarios para producir un bien o un servicio final – la producción de insumos, el diseño, el ensamblaje, la administración, el mercadeo, los ahorros para inversión – pueden contratarse en cualquier lugar del mundo dentro de un sistema ligado por poderosas tecnologías de comunicación e información. La tendencia hacia la globalización ha sido impulsada en parte por estas tecnologías y en parte por los reducidos obstáculos al comercio internacional y a los flujos de inversión. Posiblemente como resultado de esto, el mundo ha visto una importancia creciente del comercio internacional dentro de la economía global: desde 1960, mientras que la economía global prácticamente se cuadruplicó, el comercio mundial creció en un factor de 12.

Otra tendencia importante es la inequidad creciente; los beneficios del crecimiento se han repartido de manera desigual. Aunque el ingreso global promedio excede actualmente los \$5,100 dólares por persona por año, 2.8 billones de personas (2 de cada 5) todavía sobreviven con ingresos menores a los dos dólares diarios. El uno por ciento de las personas más ricas del mundo perciben tantos ingresos como el 57 por ciento más pobre de la población. Y esta desigualdad creciente entre y dentro de las naciones no da señales de disminuir.

El mundo también ha experimentado un cambio ambiental enorme. La pionera Evaluación de Ecosistemas del Milenio halló que en los últimos 50 años los seres humanos han alterado los ecosistemas del mundo de manera más fundamental que en cualquier otro período de la historia humana, y que un 60 por ciento de los servicios de los ecosistemas del mundo se están degradando o están siendo utilizados de modo no sustentable. Las emisiones globales de dióxido de carbono se han cuadruplicado y hay cada vez más evidencia de que estamos llegando a puntos de inflexión en materia de cambios climáticos catastróficos. La tasa actual de extinción de especies es casi mil veces mayor que la tasa histórica típica. El aumento continuo de las liberaciones de nitrógeno por vehículos y fertilizantes está

creando desiertos sin vida en nuestros océanos y lagos. La mitad de los stocks pesqueros del mundo se están pescando en sus límites biológicos, y otra cuarta parte ya ha superado ese punto. De continuar estas tendencias, en 20 años tres billones y medio de personas vivirán en países que sufren “estrés hídrico”, es decir, que tienen menos de 1000 litros de agua por persona por año. Cada día, 6000 personas, sobre todo niños, mueren de enfermedades causadas por la falta de acceso a agua limpia y a condiciones de salubridad.

El daño ambiental ha sido impulsado, al menos en parte, por el crecimiento de la población: ésta ha aumentado dos veces y media desde 1950, hasta alcanzar los 6.4 billones, y las proyecciones para el 2050 prevén un aumento de 2.5 billones, es decir, la población mundial de 1950.

Las instituciones encargadas de abordar las cuestiones ambientales también han evolucionado. Desde que se firmó el primer tratado ambiental global en 1973, han entrado en vigencia otros 12, relacionados con cuestiones tales como el agotamiento del ozono, el transporte de desechos peligrosos y las especies migratorias, y más del 70 por ciento de los países del mundo han firmado los 13 tratados. A nivel regional o bilateral, han entrado en vigencia aproximadamente unos mil tratados más, conformando así un enorme y complejo cuerpo de legislación ambiental internacional. A nivel nacional, los encargados de la regulación han pasado de soluciones globales del tipo “comando y control”, a una variedad de herramientas que incluyen incentivos basados en el mercado tales como multas, impuestos y sistemas de intercambio por contaminación. En el caso de problemas específicos, tales como el agotamiento del ozono estratosférico, la calidad del aire local, el manejo de desechos, y la calidad de los ríos regionales, los resultados muestran mejoría desde el punto de vista ambiental, pero, según muchos, las tendencias desalentadoras continúan.

1.2 Vinculaciones entre medio ambiente y comercio

Estas tendencias no son aisladas, sino que, por el contrario, están esencialmente relacionadas. Gran parte del daño ambiental se debe a la mayor escala de la actividad económica global. El comercio internacional constituye una porción cada vez mayor de esa creciente escala, hecho éste que lo vuelve cada vez más importante como motor del cambio ambiental. A medida que avanza la globalización económica y se hace cada vez más evidente el carácter global de muchos problemas ambientales, es inevita-

ble que haya roces entre los sistemas legales multilaterales y las políticas que rigen a los dos sectores.

El propósito de este libro es el de contribuir al esclarecimiento del área donde interactúan estas amplias tendencias, es decir, de las vinculaciones físicas, legales e institucionales entre comercio internacional y medio ambiente. En el proceso, deben aclararse dos verdades fundamentales acerca de esa relación:

- Los vínculos entre comercio y medio ambiente son múltiples, complejos e importantes.
- La liberalización del comercio no es de por sí ni buena ni mala para el medio ambiente. Sus efectos sobre el medio ambiente dependen, de hecho, de la medida en que los objetivos ambientales y comerciales puedan hacerse complementarios y se apoyen mutuamente. Un resultado positivo requiere de políticas de apoyo económicas y ambientales a nivel nacional e internacional adecuadas.

En el nivel más básico, comercio y medio ambiente se relacionan porque toda actividad económica está basada en el medio ambiente. Éste constituye el fundamento de todos los insumos básicos (metales y minerales, tierra, bosques y pesquerías), y de la energía necesaria para procesarlos. Además, el medio ambiente recibe todos los productos de desecho de la actividad económica. A su vez, el comercio también se ve afectado por las preocupaciones ambientales, dado que los exportadores deben responder a la demanda del mercado de bienes y servicios más ecológicos. Estas vinculaciones físicas y económicas se analizan en el Capítulo 4.

En otro nivel, medio ambiente y comercio representan dos cuerpos distintos de legislación internacional. La legislación comercial se halla plasmada en estructuras tales como la Organización Mundial del Comercio y los acuerdos comerciales regionales y bilaterales. La legislación ambiental se halla plasmada en los numerosos acuerdos multilaterales y en las reglamentaciones nacionales y sub-nacionales. Es inevitable que estos dos sistemas de legislación interactúen. La legislación ambiental internacional determina cada vez más la forma en que los países deben estructurar sus actividades económicas (las partes de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, por ejemplo, se han comprometido a reestructurar sus economías para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero), y la legislación comercial define cada vez más la forma en que los países deben diseñar sus leyes y políticas nacionales en áreas tales como los derechos de propiedad intelectual, las políticas de inversión y la protección ambiental. Estas vinculaciones se estudian en el Capítulo 5.

Cada vez más, debido al aumento fulminante de los acuerdos regionales y bilaterales de comercio e inversión, la legislación comercial abarca mucho más de lo que sucede a nivel multilateral. El Capítulo 6 explora la forma en que estos acuerdos abordan las cuestiones ambientales.

Finalmente, existen algunos asuntos de carácter transversal. El Programa de Trabajo de Doha de la OMC, por ejemplo, involucra casi todos los asuntos tratados en este libro, y el Capítulo 7 se inicia con una mirada a la forma en que se tratan estos asuntos en dicho contexto. El capítulo se dedica luego a examinar algunas cuestiones institucionales surgidas de las relaciones entre comercio y medio ambiente. ¿Qué instituciones podrían contribuir a asegurar que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente? ¿Dónde y cómo deberían solucionarse las diferencias? ¿Deberían someterse los acuerdos y las políticas comerciales a la evaluación del impacto ambiental? ¿Qué papel debe desempeñar el público en todo esto?

Antes de ahondar en las vinculaciones entre comercio y medio ambiente, hacemos un estudio básico de la estructura, las metas y los principios del sistema internacional de gestión ambiental en el Capítulo 2, y del sistema multilateral de reglas comerciales en el Capítulo 3.

1.3 Perspectivas diferentes

Las personas que participan en los debates sobre comercio y medio ambiente provienen de muchos ámbitos diferentes. Los supuestos y las visiones del mundo con que llegan a estos debates, así como las diferencias en el vocabulario técnico utilizado, pueden convertirse en obstáculos importantes para el diálogo y las soluciones significativas, aunque este problema solía destacarse más en los primeros años del debate que hoy en día.

La gente puede entender los asuntos desde cualquiera de las tres perspectivas, es decir, la del comercio, la del medio ambiente o la del desarrollo. Claro está que esas perspectivas no se excluyen mutuamente y, de hecho, muchas personas comprenden las tres. En lo que sigue, proporcionamos una caracterización escueta de cada perspectiva, con el fin de ilustrar los desafíos que conlleva el hallar políticas que apoyen simultáneamente los objetivos del comercio, del medio ambiente y del desarrollo.

La perspectiva del comercio:

- El comercio genera riqueza que podría utilizarse para aumentar el bienestar humano.

- Pero la mayoría de los gobiernos nacionales responden muy directamente a las industrias nacionales y, por ende, intentarán preservar los mercados internos para esas industrias, manteniendo a raya a los competidores extranjeros.
- Al hacer esto, los gobiernos perjudican a los ciudadanos: las empresas nacionales se vuelven ineficientes, los consumidores internos pagan precios más altos y se deja por fuera a las compañías extranjeras más eficientes.
- La mejor protección es un sistema fuerte de reglas en contra de este tipo de comportamiento, como por ejemplo, las reglas de la Organización Mundial del Comercio (OMC), que pueda ser acatado por todos los países.
- Aun después de suscribir ese tipo de acuerdos, los países intentarán buscar escapatorias. Una de esas escapatorias podría ser la prohibición o restricción del comercio por razones ambientales.
- El comercio puede ser benéfico para el medio ambiente dado que genera riqueza que puede utilizarse para la mejora ambiental. Las ganancias en cuanto a eficiencia derivadas del comercio pueden significar que se usen menos recursos y se produzcan menos desechos, y el comercio puede ampliar el acceso a tecnologías eficientes y amigables para el medio ambiente.

La perspectiva ambiental:

- Nuestros sistemas sociales y económicos actuales, incluyendo el hecho de que los precios no reflejan el costo total del daño ambiental, amenazan seriamente los ecosistemas de la tierra.
- Pero la mayoría de los gobiernos responden muy directamente a las industrias nacionales y, por ende, intentarán protegerlas de las exigencias ambientales “costosas”.
- Al hacer esto, los gobiernos perjudican a los ciudadanos: las empresas nacionales obtienen ganancias, pero el público las subsidia pagando los costos de la degradación ambiental.
- Una forma de evitar estos problemas es un sistema fuerte de reglas que definan claramente cómo debe protegerse el medio ambiente, a nivel nacional e internacional.

- Aun después de aprobadas esas reglas, los gobiernos y la industria tratarán de evadirlas. Una forma de evadirlas podrían ser las reglas comerciales que prohíban ciertos tipos de reglamentos ambientales.
- Más comercio significa más actividad económica y, por ende, en muchos casos, mayor daño ambiental. La riqueza generada por el comercio no conduce necesariamente a mejoras ambientales.

La perspectiva del desarrollo:

- Más de la quinta parte de la población mundial vive en la pobreza absoluta, la mayoría de ella en los países en desarrollo, y la brecha entre los países ricos y los pobres se sigue ensanchando. La prioridad número uno de los países en desarrollo es reducir la pobreza y estrechar esa brecha.
- La apertura al comercio y la inversión puede ser una forma clave de lograr lo anterior, aunque los vínculos entre apertura y crecimiento económico no son automáticos.
- Pero los países ricos protegen sus industrias mediante subsidios, reglas comerciales especiales y sistemas arancelarios que perjudican a los productores y exportadores de los países en desarrollo.
- La mejor solución es un conjunto fuerte de reglas multilaterales en contra de ese tipo de comportamiento. Sin embargo, las actuales reglas de la OMC están demasiado influenciadas por las naciones comerciales poderosas, y, en muchos casos, la liberalización ha beneficiado de manera selectiva a ciertos sectores que son de interés para las naciones desarrolladas.
- Con el tiempo, a medida que ese tipo de comportamiento es prohibido por las reglas comerciales, los países ricos buscarán nuevas formas de mantener a los competidores extranjeros por fuera de sus mercados. La prohibición o restricción del comercio por razones ambientales puede ser una de esas formas.
- Exigir que los países pobres cumplan con los estándares ambientales de los países ricos no es razonable, especialmente si esas exigencias no van acompañadas de asistencia técnica o económica. Las prioridades varían: por ejemplo, en muchos países pobres el agua limpia es primordial, mientras que en los países ricos, ya no es una preocupación primaria. Y, cuando se trata de la preocupación

por asuntos globales, tales como el agotamiento del ozono y el cambio climático, son los países ricos los que, en primer lugar, han causado el mayor daño ambiental.

A lo largo de los años, los debates sobre comercio y medio ambiente se han ampliado para incluir el tipo de preocupaciones de desarrollo mencionadas arriba, sobre la base de que resulta imposible abordar aisladamente los asuntos ambientales de manera efectiva. Por ejemplo, para abordar el temor de los países con estándares elevados de que el comercio introduzca bienes altamente contaminantes provenientes de países con estándares bajos, una solución podría ser una prohibición comercial por motivos ambientales. Pero esto podría simplemente perpetuar la pobreza en el país exportador y, con ello, exacerbar el estrés ambiental global. Una opción más fructífera en el largo plazo sería ayudarle a la compañía o al país exportador a enfrentar las limitaciones que conducen a la adopción de tecnologías y prácticas subestándar. Esto implicará inevitablemente comprender y el abordar asuntos de desarrollo tales como la falta de recursos, la carencia de tecnologías adecuadas, y la falta de capacitación y de experiencia.

El principio fundamental del concepto de desarrollo sostenible es precisamente la inseparabilidad de los objetivos ambientales, sociales y económicos. (ver Sección 2.1). Reconociendo el hecho de que los problemas ambientales con frecuencia requerirán soluciones con un enfoque más amplio que el meramente ambiental, en ocasiones, este manual va más allá de las interacciones entre comercio y medio ambiente para describir el universo más amplio de los asuntos de comercio y desarrollo sostenible.

Lecturas recomendadas

Tendencias globales

PNUD, 2004. Informe sobre Desarrollo Humano (series anuales). New York: UNDP. <<http://hdr.undp.org/>>.

PNUMA, 2002. Global Environmental Outlook-3. <<http://www.unep.org/geo/geo3/>>.

_____, et al., 2005. Millennium Ecosystem Assessment. <<http://www.millenniumassessment.org/>>.

Vinculaciones entre comercio y medio ambiente

Nordstrom, Hakan and Scott Vaughan, 1999. "Trade and Environment," (special studies #4). Geneva: WTO. <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/special_study_4_e.pdf>

Neumayer, Eric, 2001. Greening Trade and Investment: Environmental Protection without Protectionism. London: Earthscan.

Perspectivas diferentes

"IISD Trade Statement," <<http://www.iisd.org/trade/philosophy/statement.asp>>.

Friends of the Earth International, 2001. "The Citizens Guide to Trade, Environment and Sustainability," Amsterdam. <<http://www.foei.org/trade/activistguide/index.html>>.

OMC. "Commercial Interests Do Not Take Priority over Environmental Protection," in 10 Common Misunderstandings about the WTO. Geneva: WTO. <http://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/10mis_e/10m00_e.htm>.

Third World Network. "Trade Issues/Rules and WTO," (Portal Web site). <<http://www.twinside.org.sg/trade.htm>>.

2. Gestión ambiental internacional

2.1 Orígenes

El sistema moderno de gestión ambiental se remonta a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente Humano de 1972, llevada a cabo en Estocolmo, Suecia. Existían ya algunos acuerdos ambientales internacionales antes de la Conferencia de Estocolmo, en particular algunos sobre contaminación marina, pero este evento ambiental, el primero de esta magnitud, generó una oleada de actividad a nivel nacional e internacional, por cuanto los países y otras organizaciones internacionales respondieron a los desafíos de la gestión ambiental a todos los niveles. La Conferencia de Estocolmo también fue pionera en la creación de nuevas formas de participación pública en una conferencia de Naciones Unidas al crear enlaces entre los procesos formales y los procesos informales paralelos de las organizaciones no gubernamentales (ONG).

La Conferencia de Estocolmo condujo a la creación del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente con sede en Nairobi, Kenya. El PNUMA actuaría como catalizador para cuestiones ambientales dentro del sistema de Naciones Unidas, pero sus recursos eran limitados en proporción con las dimensiones de su tarea. A lo largo de los años, sin embargo, el PNUMA ha consolidado un número importante de acuerdos internacionales y hoy en día está a cargo de la administración de varias convenciones importantes así como de muchos acuerdos regionales. Ha sido también la conciencia ambiental del sistema de Naciones Unidas.

Muy pronto se hizo evidente que el enfoque en el medio ambiente, sin la debida preocupación por el desarrollo, adoptado por la Conferencia de Estocolmo no bastaba para promover la agenda ambiental internacional a largo plazo. En 1985 las Naciones Unidas creó la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, la cual publicó su informe, Nuestro Futuro Común, en 1987. Este informe constituye la primera articulación sistemática del concepto de desarrollo sostenible (Ver Recuadro 2-1). Éste, a su vez, se convirtió en la base para una revisión fundamental de todas las actividades ambientales de las Naciones Unidas a través de la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, llevada a cabo en 1992 en Río de Janeiro, Brasil. La CNUMAD articuló un ambicioso programa de desarrollo sostenible, que aparece formulado en el documen-

to final de la conferencia y que se conoce como la Agenda 21. La Conferencia de Río contribuyó a establecer la Comisión de Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible y consolidó el papel del Fondo para el Medio Ambiente Mundial, con lo cual se amplió la base organizacional para el medio ambiente y el desarrollo dentro del sistema de Naciones Unidas. La CNUMAD tuvo una función clave en el proceso que llevó a los estados a acordar la Convención Marco sobre Cambio Climático y la Convención sobre la Diversidad Biológica tras breves y muy intensas negociaciones. La CNUMAD también fue pionera en la introducción de mecanismos de participación pública en los procesos intergubernamentales.

La compleja red de instituciones y organizaciones que se ha desarrollado alrededor de los acuerdos ambientales internacionales reciben, con frecuencia cada vez mayor, el nombre de “regímenes”, expresando así el hecho de que estos procesos involucran a una gran variedad de actores y que ya no reflejan tan sólo las dinámicas de poder entre estados soberanos. Las normas que gobiernan a estos regímenes difieren en la medida en que reflejan las disposiciones de cada acuerdo relevante. Todos, sin embargo, se basan en el derecho internacional consuetudinario y en una serie de prácticas y principios ampliamente aceptados.

Recuadro 2-1: Desarrollo sostenible según la Comisión Brundtland

El desarrollo sostenible implica mucho más que una preocupación por el medio ambiente. Su objetivo es el de mejorar las condiciones de la humanidad, pero busca lograr esto de manera sustentable para el medio ambiente. Según el informe de la “Comisión Brundtland”, *Nuestro Futuro Común*, el desarrollo sostenible es:

Un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las futuras generaciones para satisfacer sus propias necesidades. Contiene dentro de sí dos conceptos clave:

- El concepto de “necesidades”, específicamente las necesidades básicas de los pobres del mundo, a las cuales se les debe dar una prioridad primordial; y
- La idea de las limitaciones que imponen el estado de la tecnología y de la organización social a la capacidad del medio ambiente para satisfacer las necesidades del presente y el futuro.

Fuente: World Commission on Environment and Development. Our Common Future. Oxford: Oxford University Press, 1987. [Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. Nuestro futuro común. Madrid: Alianza Editorial, 1988.]

2.2 Principios

La estructura de los regímenes ambientales internacionales debe reflejar la estructura de los problemas que se quieren abordar. Un régimen que protege la biodiversidad tiene que usar herramientas diversas, debe apelar a distintos grupos de interesados y disponer de configuraciones institucionales distintas a las de un régimen orientado a la protección de los mares contra la contaminación petrolera, o uno que se ocupa del comercio internacional de especies amenazadas. Sin embargo, la mayoría de los regímenes internacionales han llegado a respetar algunos principios y enfoques fundamentales, y han contribuido a articularlos. Muchos de estos se establecieron en la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, otro producto de la CNUMAD de 1992. A continuación se describen seis principios y enfoques principales.

Prevención. En general, reparar los daños al medio ambiente una vez han ocurrido es costoso, difícil o incluso imposible, por lo cual es mucho mejor evitar que tales daños ocurran. Este principio, aparentemente evidente, tiene importantes consecuencias prácticas, pues exige que se actúe antes de que ocurra el daño; es decir, requiere de una acción basada en la posibilidad de un daño.

Subsidiaridad. Las conexiones que existen entre los individuos y las consecuencias globales de sus actos son un desafío de gran impacto para la organización de la gestión ambiental. En concreto, esto implica que las normas que se desarrollan a un nivel—en los regímenes internacionales, por ejemplo—deben ajustarse a las condiciones de una gran variedad de ambientes regionales o locales. El principio de subsidiaridad requiere que la toma de decisiones y la responsabilidad descienda a los niveles más bajos de gobierno o de las organizaciones políticas que estén en capacidad de actuar efectivamente.

Responsabilidad común pero diferenciada. Muchos regímenes ambientales requieren de la participación de muchos países, tanto ricos como pobres. Pero no todos los países tienen la misma responsabilidad por los daños ambientales del pasado, y cada país tiene diferentes recursos a su disposición. Así, mientras todas las partes en los regímenes ambientales reconocen una responsabilidad común por el medio ambiente, también trabajan para desarrollar responsabilidades diferenciadas para abordar los problemas ambientales. Bajo el Protocolo de Kyoto, por ejemplo, sólo los países desarrollados tienen metas para la reducción de la emisión de gases de efecto invernadero.

Apertura. La apertura contiene dos elementos: la transparencia y la participación pública en la formulación de políticas. Ambas son necesarias para una buena gestión ambiental, pues la protección del medio ambiente requiere de la participación de un gran número de personas en muchos lugares distintos. La mayoría de los regímenes ambientales son muy abiertos y recurren a las organizaciones ambientales, a los medios de comunicación y a la Internet para comunicarse con el público. Muchos de ellos permiten la participación de las organizaciones no gubernamentales en las discusiones y negociaciones de sus disposiciones.

Principio de que “quien contamina paga”. El principio de que “quien contamina paga” fue propuesto por primera vez por la OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico—el “club de políticas” de los países industrializados) en 1972. En esa época sólo decía que quienes contaminaran deberían cubrir el costo total del cumplimiento de las regulaciones y lo estándares ambientales. No se les darían subsidios para ayudarlos en este proceso. Desde ese entonces, ha evolucionado hasta convertirse en un principio más amplio de internalización del costo: los contaminadores deberían pagar el costo total del daño ambiental producido por sus actividades. Por supuesto, una buena parte de ese costo recaerá en el consumidor a través del precio de las mercancías, pero esto a su vez desestimula el consumo de productos altamente contaminantes.

Enfoque precautelativo. Calcular la posibilidad de un daño ambiental es una tarea difícil porque nuestro conocimiento de los procesos ecológicos y ambientales es, en el mejor de los casos, bastante rudimentario y está basado en la fundamentación de la investigación científica, la cual se encuentra siempre en estado de evolución. Desafortunadamente, la ciencia no siempre brinda una guía clara con respecto a las medidas que se pueden requerir, de tal manera que con frecuencia nos encontramos en la situación de tener que establecer políticas en medio de la incertidumbre. Tal como se articula en la Declaración de Río, la falta de evidencia científica concluyente no justifica la inacción, especialmente cuando las consecuencias de no actuar pueden ser devastadoras y los costos de la acción son muchísimo menores.

2.3 Estándares ambientales nacionales

A nivel de cada país, la aplicación de estos principios se realiza a través de diversos medios. En la base de la mayoría de las medidas nacionales, y de gran relevancia para la interfaz entre el medio ambiente y el comercio, se encuentran los estándares ambientales, especialmente aquellos que se

imponen a los productos que se comercian. En el proceso que recorre un producto desde la extracción de materias primas, pasando por la manufactura, empaque, transporte, comercio, venta y uso, hasta que se arroja a la basura, se encuentran muchos tipos de estándares ambientales. Por ejemplo:

- Medidas de conservación de especies y del hábitat;
- Restricciones a ciertos productos y a ciertas prácticas, incluyendo prohibiciones, y requisitos en materia de estándares y permisos;
- Impuestos y tasas ambientales;
- Acuerdos negociados voluntariamente; y
- Programas de depósito, devolución y retorno de residuos.

Los estándares nacionales se pueden ordenar en cinco grupos.

Los estándares de calidad ambiental buscan establecer el estado ambiental deseado. Pueden especificarse en términos de un estatus aceptable para el aire o el agua, o en términos de concentraciones máximas de ciertas sustancias contaminantes en el aire, el agua o el suelo. Un enfoque moderno sobre los estándares de calidad, que atiende a la acumulación de sustancias nocivas en el ambiente natural, lo brinda el concepto de “cargas críticas”: los niveles de deposición de contaminantes por debajo de los cuales no se perjudican algunos elementos del medio ambiente. Los estándares de calidad también pueden expresarse en términos de estándares de población que exigen la protección de ciertas especies que se encuentran amenazadas o en peligro de extinción.

Los estándares de emisión establecen la cantidad de ciertas sustancias que puede emitir un complejo. Suelen ser estándares dinámicos que exigen el uso de la mejor tecnología disponible. Los estándares de emisión pueden afectar significativamente los procesos de producción, pues por lo general resulta menos costoso evitar la producción de contaminantes que capturarlos al final del proceso de producción, lo cual crea una corriente de desechos que tiene que ser, a su vez, administrada.

Los estándares para los productos especifican ciertas características que se consideran necesarias para evitar daños ambientales causados por el uso de un producto o su eliminación. Por ejemplo, el uso de plomo en las pinturas de paredes para el hogar ha sido prohibido porque una parte de este metal pesado tóxico puede filtrarse al medio ambiente y causar peligro; se ha prohibido también el uso de clorofluocarbonos en los aerosoles porque

destruyen la capa de ozono estratosférico. Los estándares relativos a los productos se usan con frecuencia para proteger la salud humana.

Los estándares basados en procesos y métodos de producción (PMP) especifican cómo se deben producir los productos y qué tipo de impacto pueden tener sobre el medio ambiente. Los estándares basados en los procesos y métodos de producción cobran una significación en el comercio internacional de la que carecen a nivel nacional. Cuando se aplican a mercancías comercializadas, se les ha acusado de ser el equivalente de una imposición de estándares por parte del país regulador sobre las actividades en el país productor. Por supuesto, tal como se ha anotado, los estándares para los productos también pueden obligar a cambiar los procesos y métodos de producción. Las implicaciones de los estándares basados en PMP para el comercio se examinarán en la Sección 5.1.

Los estándares de desempeño exigen que se lleven a cabo ciertas acciones, como evaluaciones ambientales, por ejemplo, para mejorar la gestión ambiental. Al igual que los estándares basados en los PMP, estos se centran en procesos, pero no en el proceso mismo de producción. Los estándares de gestión ambiental, por ejemplo, exigen una estructura de gestión firme que propicie un abordaje adecuado de los problemas ambientales, fijando las pautas que han de seguir los informes, ordenando que se siga un objetivo de mejoramiento continuo, y otros similares.

Cuando se lleva a cabo el análisis del impacto total de un producto se pueden combinar todas estas medidas y estándares; es decir, se pueden tomar todos los impactos ambientales de la producción de un producto, de su uso y de la eliminación final, y combinarlos en un análisis del ciclo de vida del producto. Aun cuando los ACV (Análisis del Ciclo de Vida) no son en sí parte de las herramientas regulatorias, pueden usarse para identificar las oportunidades de reducción del impacto ambiental o para comparar los impactos ambientales de productos que se pueden considerar “similares” en otros sentidos; por ejemplo, cuando se comparan pañales desechables con pañales de tela, o distintos tipos de envases para bebidas. Los ACV, por definición, tienen en cuenta una gran cantidad de categorías de impacto ambiental, como por ejemplo el consumo de agua y energía y la liberación de varias sustancias contaminantes. La dificultad de comparar productos se presenta cuando hay que sumar los diferentes tipos de impacto, y además decidir cómo sopesarlos, para calcular una medida global del impacto ambiental.

El efecto general de establecer todos estos estándares es que obligan a los productores, comerciantes y consumidores a que tengan en cuenta el impacto ambiental de las decisiones económicas que toman. Es decir, estos

participantes deben comenzar a internalizar los costos ambientales externos de sus decisiones. Obviamente, es posible lograr muchas de estas metas por medio de instrumentos del mercado, tales como impuestos, cobros, permisos negociables o subsidios. La ventaja de tales instrumentos es que son por lo general económicamente más eficientes. La desventaja es que, al igual que los estándares, exigen que haya metas ambientales articuladas con mucha precisión, así como un sistema de monitoreo para asegurar que se estén obteniendo los resultados deseados. Es importante reconocer, sin embargo, que todas estas medidas, tanto las regulatorias como las basadas en el mercado, tiene como resultado un cambio estructural en la economía por cuanto se favorecen las actividades que son deseables desde el punto de vista del medio ambiente en detrimento de aquellas que no son deseables desde ese mismo punto de vista.

Este numeroso y variado conjunto de estándares, que generalmente se aplican combinados y no de forma aislada, generan una compleja estructura de gestión en la que cada estándar complementa los otros, y pocos o ninguno, funcionan efectivamente por sí solos. Todos tienen implicaciones económicas, aunque de distinto grado, y crean problemas potenciales para el sistema de comercio, el cual hasta ahora ha manejado sobre todo estándares de producción.

2.4 Acuerdos multilaterales sobre medio ambiente

2.4.1 Estructura

En los últimos veinte años se ha firmado un número extraordinario de acuerdos internacionales sobre medio ambiente. Existen más de 200 acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA), definidos en este libro como aquellos celebrados entre más de dos países. Algunos de ellos son tratados globales, que incluyen a todos los países. No se conoce el número de acuerdos bilaterales, pero se calcula que sobrepasa por mucho los mil. La estructura internacional para la gestión ambiental es, por lo tanto, muy diversa y refleja el enorme rango de problemas e intereses involucrados.

Muy pocos de los AMUMA regulan realmente el comercio o contienen estipulaciones relacionadas con el comercio. De los más o menos 20 acuerdos que sí se relacionan, sólo pocos tienen un efecto significativo en la interfaz entre medio ambiente y comercio ya que sus medidas no afectan de manera sustancial los flujos comerciales, o el valor de los flujos comerciales que sí se ven afectados tiene poco impacto a nivel global. En lo

que sigue, nos ocuparemos de los siete AMUMA que son especialmente relevantes para el comercio.

Recuadro 2-2: Los AMUMA claves relevantes para el comercio

- Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES)—1973
- Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono—1985—
 - Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono —1987
- Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación Final—1992
- Convenio sobre la Diversidad Biológica—1992
 - Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología—2000
- Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)—1992
 - Protocolo de Kyoto a la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático —1997
- Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional (CFP)—1998
- Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs)—2001

(Las fechas se refieren al cierre de las negociaciones. Todos los tratados en esta lista están vigentes.)

La estructura internacional de la gestión ambiental es sumamente dinámica. Los diferentes regímenes abordan una gran variedad de problemas que van desde las sustancias tóxicas hasta las especies en peligro de extinción, de la contaminación del aire a la biodiversidad. A la vez, deben prestar atención a los cambios en la información científica acerca del medio ambiente, a los cambios en la percepción de la importancia y significación

de esta información y a la retroalimentación constante sobre los éxitos y fracasos de las medidas adoptadas para lograr sus objetivos.

2.4.2 Los AMUMA claves relacionados con el comercio

En este manual se definen los AMUMA como aquellos acuerdos entre más de dos partes; es decir, multilateral es todo aquello mayor que bilateral. La palabra “multilateral” tiene un significado algo distinto en la comunidad comercial, pues para ésta el sistema de comercio multilateral es el sistema de comercio global. A continuación se presentan los AMUMA que son especialmente relevantes para los regímenes comerciales.

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas. El primero de los AMUMA claves, CITES, se acordó en 1973 y entró en vigor dos años más tarde. CITES busca regular el comercio de ciertas especies y sus partes, así como de los productos hechos con estas especies. En tres anexos se presenta la lista de las especies que identificó la Conferencia de las Partes (con apoyo científico) como aquellas que requieren distintos grados de restricción comercial para asegurar su sostenibilidad. Las restricciones van desde la prohibición general de la comercialización hasta sistemas parciales de licenciamiento. CITES es reconocida desde hace tiempo por la intensa y activa participación de organizaciones no gubernamentales en sus deliberaciones, especialmente de organizaciones científicas y de cabildeo. En tiempos más recientes ha comenzado a ocuparse de especies que se comercializan a tan gran escala que tienen un valor económico significativo, como ciertas especies de árboles o de pescado, lo cual ha generado no poca controversia. (169 partes)

El Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono. El Convenio de Viena se concluyó en 1985, en un momento en el que se sospechaba el agotamiento de la capa de ozono, pero no se había confirmado aún. Alentó la investigación y la cooperación para comprender mejor el problema y creó un acuerdo marco bajo el cual se podrían negociar protocolos específicos a medida que surgiera la necesidad. Pronto se obtuvo más evidencia del problema, y en 1987 las Partes redactaron el Protocolo de Montreal en el que se establece un régimen de control para diversos tipos de sustancias químicas industriales que ahora se sabe afectan la capa de ozono estratosférico. El Protocolo ha tenido cuatro enmiendas para fijar controles más estrictos. Como resultado, se han prohibido la producción y el uso de varias sustancias químicas industriales, a la vez que se han impuesto serias limitaciones sobre otras. Este protocolo

ha aplicado con éxito un enfoque precautelativo, por cuanto ha actuado antes de contar con evidencia científica clara, así como el enfoque de responsabilidad común y diferenciada, en tanto que ha establecido un fondo para ayudar a los países en vía de desarrollo a hacer la transición para que puedan prescindir del uso de sustancias controladas. La principal herramienta para su implementación, además de la continua presión pública, es el control de la producción y el comercio de sustancias que agotan la capa de ozono, así como del comercio de productos que contengan sustancias controladas. Se incluyó la posibilidad de imponer controles al comercio de productos que fueran producidos con sustancias controladas (aun cuando no las contuvieran), pero las partes todavía no han considerado necesario implementar estos controles. (Convenio de Viena: 190 Partes; Protocolo de Montreal: 189 Partes.)

El Convenio de Basilea sobre el Control de los Movimientos Transfronterizos de los Desechos Peligrosos y su Eliminación Final. El Convenio de Basilea es el resultado de la preocupación de los países en vías de desarrollo, especialmente los de África, de que se podrían convertir en el vertedero de desechos peligrosos cuya eliminación en los países desarrollados se hacía difícil y costosa. Los países en vías de desarrollo y las organizaciones no gubernamentales han desempeñado desde el inicio un papel significativo en este régimen. Las discusiones dentro del régimen han estado marcadas por las disputas acerca de la estrategia más adecuada para controlar los movimientos de desechos peligrosos (prohibiciones regionales vs. consentimiento fundamentado previo) y sobre la dificultad técnica de establecer distinciones inequívocas entre desechos peligrosos y materiales reciclables. Las Partes han adoptado una enmienda que prohíbe la exportación de desechos peligrosos que salen sobre todo de los países de la OCDE hacia países que no son parte de la OCDE (la Prohibición de Basilea) y un protocolo sobre responsabilidad y compensación, los cuales todavía no han entrado en vigor aun cuando ya muchos países se adhieren a ellos. (166 partes, 3 firmantes no han ratificado.)

El Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología. Este convenio se abrió para su firma en la Conferencia de Río y su objetivo es la conservación de la diversidad biológica, el uso sostenible de sus componentes y una distribución justa y equitativa de los beneficios que genera el uso de los recursos genéticos. El convenio ha conducido a estrategias nacionales sobre biodiversidad y a planes de acción en más de cien países, y ha producido el famoso Protocolo de Cartagena, que se discutirá más adelante. También desempeña una función importante en la labor de resaltar la importancia de la biodiversidad a nivel global, a través de la investigación y la educación pública.

Las conexiones entre el CDB, la agricultura y el Acuerdo de la OMC sobre los ADPIC se discuten en la Sección 5.6.1. (188 partes, 1 firmante no ha ratificado).

El Protocolo de Cartagena es un protocolo al CDB que cubre el comercio en la mayoría de los organismos vivos genéticamente modificados (OVMS) y los riesgos que representa para la biodiversidad. Crea un sistema de consentimiento fundamentado previo para los OVMS que van a ser incorporados al medio ambiente (como los micro-organismos y las semillas), y un sistema menos complejo de monitoreo de aquellos destinados a ser usados como alimento humano o animal o para procesamiento. Establece un procedimiento para que los países puedan decidir si restringen la importación de OVMS, explicitando, por ejemplo, el tipo de evaluación de riesgos que debe llevarse a cabo. Al permitir que se tomen tales decisiones, aun cuando no se conozcan los riesgos, el Protocolo de Cartagena pone en práctica el enfoque precautelativo. (125 partes, 22 firmantes no han ratificado).

Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto. La CMNUCC, adoptada en la Conferencia de Río en 1992, confronta uno de los más complejos problemas ambientales y el que puede tener mayores impactos económicos: busca estabilizar la emisión de varios gases de efecto invernadero (tal como el dióxido de carbono y el metano) que contribuyen al cambio climático. Puesto que tales emisiones pocas veces pueden ser limitadas por medio de tecnologías al final del proceso, la principal estrategia de la CMNUCC debe ser la de cambiar los patrones de producción, consumo e inversión futuros a favor de actividades que emitan menos gases de efecto invernadero. En diciembre de 1997 se adoptó el Protocolo de Kyoto, que entró en vigor en febrero del 2005. Creó dos categorías de países: aquellos con compromisos de limitar la emisión de gases de efecto invernadero (países industrializados) y aquellos sin compromisos. Aun cuando ni la CMNUCC ni el Protocolo de Kyoto incluyen disposiciones relacionadas con el comercio, es muy probable que las partes, al cumplir con las obligaciones adquiridas bajo el Protocolo de Kyoto, adopten políticas y medidas nacionales con efectos significativos sobre el comercio. (CMNUCC: 189 partes; Protocolo de Kyoto: 155 partes).

Convenio de Rotterdam sobre el Procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo (CFP) Aplicable a Ciertos Plaguicidas y Productos Químicos Peligrosos Objeto de Comercio Internacional. El Convenio de Rotterdam está diseñado para ayudar a los países a monitorear y controlar el comercio de ciertas sustancias químicas peligrosas. Muchos productos prohibidos o estrictamente limitados a nivel nacional circulan comercialmente a nivel

internacional. Durante años ha habido gran controversia acerca de los procedimientos a seguir para asegurarse de que las autoridades competentes en el país importador sean informadas a tiempo. De hecho, un grupo de trabajo del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, el predecesor de la OMC) le dedicó varios años de negociación a este tema sin haber logrado un resultado aceptable para todos. El PNUMA (preocupado por el manejo de sustancias potencialmente tóxicas) y la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (preocupada por el uso de pesticidas) estaban altamente interesadas en desarrollar un sistema uniforme de notificación. El régimen de CFP ofrece una garantía de que se brindará información de manera expedita y que ésta llegará a las autoridades competentes cuando sea necesario. Crea, así mismo, un sistema que le permite a los países en vías de desarrollo suspender la importación de ciertas sustancias si lo consideran necesario. (98 partes, 17 firmantes no han ratificado).

Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs). El Convenio sobre COPs entró en vigor en mayo del 2004. Establece un régimen internacional para controlar ciertas sustancias que perduran en el medio ambiente y se pueden acumular en la cadena alimenticia. Estas son sustancias que se sospecha pueden trastornar las funciones hormonales en los animales y los seres humanos, y se conocen como disruptores endocrinos. Las listas de sustancias controladas están publicadas en tres anexos: una que contempla la eliminación de nueve sustancias químicas o tipos de sustancia química (sujetas a excepciones con límite de tiempo); una que impone restricciones al uso de DDT; y una que se ocupa de la producción no intencional de ciertas sustancias químicas. El Convenio sobre COPs también establece un procedimiento para hacer adiciones a estos anexos. (108 partes, 68 firmantes no han ratificado).

Regímenes Emergentes. Hay varios regímenes ambientales internacionales que están siendo negociados o que probablemente se mantendrán sobre la base de un entendimiento menos formal entre las partes interesadas. El régimen forestal internacional sigue siendo controvertido y no se ha articulado completamente; muchos observadores dudan que vaya a cristalizar en un acuerdo multilateral en el futuro cercano. Existe, sin embargo, un régimen privado viable para la silvicultura, que ha sido el resultado de la colaboración entre los productores y las organizaciones no gubernamentales ambientalistas para etiquetar las prácticas sostenibles. También es posible que se desarrolle un régimen privado similar para las pesquerías sostenibles. Estos regímenes son de alta relevancia para el comercio, pues involucran mercancías de gran circulación comercial.

2.4.3 Implementación y solución de diferencias

Los regímenes ambientales internacionales acarrear complejas interacciones entre las partes, sus jurisdicciones sub-nacionales, sus ciudadanos y, en algunos casos, otros grupos de intereses. En la práctica, suele haber varias rondas de negociaciones antes de que surja efectivamente un régimen. Aun así, la aplicación de un AMUMA a nivel nacional y el monitoreo de su progreso a nivel internacional requieren ajustes permanentes - como resultado de las investigaciones que se continúan haciendo intensivamente sobre los problemas ambientales y sobre la base de la efectividad del régimen- y un debate público continuo sobre los resultados de las investigaciones, entre mucho otros aspectos.

Los acuerdos ambientales internacionales se basan en el consentimiento de las partes. De todos los acuerdos arriba mencionados, sólo el Convenio sobre CFP tiene una estructura elaborada de solución de diferencias. Es un hecho ampliamente reconocido que coaccionar a los países para que actúen no constituye una base sólida para la aplicación de políticas ambientales internacionales. Como primera medida, rara vez hay una posibilidad efectiva de ejercer el tipo de presión económica que se puede utilizar en una resolución de diferencias comerciales. En segundo lugar, el incumplimiento de lo acordado bajo regímenes ambientales obedece con mayor frecuencia a la falta de capacidad para implementar las medidas que a un mal comportamiento estratégico. Por lo tanto, los regímenes ambientales internacionales utilizan la solución de diferencias coercitiva sólo en raras ocasiones y tienden más bien a adoptar como soluciones el desarrollo de la capacidad, el diálogo y la transparencia.

Otra razón para no utilizar mecanismos coercitivos, o para un uso muy poco frecuente de los pocos que existen, es que, a diferencia de lo que sucede en el contexto comercial, el incumplimiento por parte de un país no suele afectar directamente a otro país, sino que más bien perjudica el bien común global. En tales casos, bien puede ser que ningún país en particular se vea tan afectado por el incumplimiento como para que se justifiquen los costos de un proceso de resolución de diferencias por medios coactivos a nivel de la diplomacia internacional. Con base en esta lógica, los mecanismos de coerción para las diferencias suelen utilizarse ante todo en acuerdos regionales y bilaterales sobre aguas compartidas, en los cuales sí hay perjuicio directo.

La transparencia y la participación son sin duda las dos herramientas más importantes para la aplicación de los regímenes ambientales internacionales. Las ONGs pueden desempeñar aquí un papel decisivo, por cuanto pueden evaluar la implementación interna de un AMUMA en un país y

ejercer presión sobre el gobierno para que lo cumpla de buena fe. Las evaluaciones con fundamentación científica de los desarrollos ambientales son la base de la mayoría de estos acuerdos y esta actividad depende de un flujo libre de información y un acceso directo a los mecanismos de toma de decisiones dentro del régimen.

2.4.4 Disposiciones relacionadas con el comercio en los AMUMA

Uno de los temores de la comunidad ambiental desde el inicio de los debates sobre medio ambiente y comercio ha sido que un panel de solución de diferencias en cuanto a la ley comercial dictamine que un país, por cumplir con sus obligaciones bajo un AMUMA, ha incumplido sus obligaciones bajo la legislación comercial. Rara vez se han presentado conflictos entre la legislación de la OMC y las disposiciones relacionadas con el comercio en los AMUMA. Los conflictos jurídicos comerciales y ambientales que se han presentado hasta la fecha han girado alrededor de medidas ambientales a nivel nacional como las mencionadas en la Sección 2.3. La relación entre la OMC y los AMUMA se discute más detalladamente en la sección 5.5. Lo que sigue es una introducción a la naturaleza y al uso de las disposiciones relacionadas con el comercio en los AMUMA.

Como se anotó anteriormente, son pocas las disposiciones relacionadas con el comercio en los AMUMA y aparecen en tan sólo una décima parte de todos los acuerdos. Pero aquellas que existen pueden tener efectos importantes sobre los flujos comerciales internacionales. Las disposiciones relacionadas con el comercio tal como aparecen en cinco AMUMA se describen en el Recuadro 2-3.

Recuadro 2-3: Disposiciones relacionadas con el comercio en determinados AMUMA

Convenio de Basilea: Las partes sólo pueden exportar desechos peligrosos a otra parte que no haya prohibido su importación y que haya consentido a la importación por escrito. Las partes no deben por lo general importar de o exportar a un país que no sea parte. También están obligadas a evitar que se importen o exporten desechos peligrosos si por alguna razón consideran que los desechos no serán manejados de una manera ecológicamente aceptable en su lugar de destino. La enmienda de la Prohibición de Basilea (ver arriba) contempla una prohibición de toda exportación de los países de la OCDE hacia países que no son parte de la OCDE.

Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas: La CITES prohíbe el comercio internacional de una lista acordada de especies amenazadas. También regula y monitorea (por medio de licencias, cuotas y otras medidas restrictivas) el comercio en especies que puedan llegar a estar amenazadas.

Protocolo de Montreal: El Protocolo enumera ciertas sustancias que agotan la capa de ozono y en general prohíbe el comercio en todas estas sustancias entre estados partes y estados no partes. Como parte de los procedimientos con respecto al incumplimiento, se pueden implementar prohibiciones similares en contra de las partes. El protocolo también contempla la posibilidad de permitir la prohibición de importar productos hechos con sustancias que agotan la capa de ozono, aun cuando no las contengan, una prohibición que se basa en los procesos y métodos de producción.

Convenio de Rotterdam sobre el CFP: Las partes pueden decidir, a partir de la lista acordada de sustancias químicas y pesticidas, cuáles son las que no pueden manejar de manera segura y, por lo tanto, no desean importar. Cuando de todas maneras se realizan transacciones comerciales en estas sustancias, se deben seguir los requisitos de etiquetado e información. Las decisiones que tomen las partes deben ser neutras desde el punto de vista comercial: si una parte decide no aceptar la importación de cierta sustancia química, también debe discontinuar la producción de ese químico dentro de su país para su uso interno, así como toda importación del producto desde un país no parte.

Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología: Las partes pueden restringir la importación de algunos organismos modificados genéticamente como parte de un procedimiento de evaluación de riesgos cuidadosamente especificado. Los OVMs que se van a dispersar intencionalmente en el medio ambiente están sujetos a un procedimiento de consentimiento fundamentado previo y aquellos destinados a ser usados como alimento humano o animal o para procesamiento deben ir acompañados de los documentos que los identifiquen.

¿Por qué incluyen ciertos acuerdos ambientales estipulaciones relacionadas con el comercio? La explicación varía según las circunstancias del acuerdo. Hay por lo menos cuatro razones por las cuales algunas veces se consideran necesarias estas medidas:

1. Marcos regulatorios. Los participantes en un mercado necesitan la seguridad de que todos los demás participantes enfrentan restric-

ciones reglamentarias similares y que éstas se están implementando correctamente. Algunas restricciones reflejan las preferencias económicas y sociales de los consumidores y pueden considerarse como parte de las condiciones normales de la competencia. Otras reflejan imperativos ambientales con base científica y se deben respetar para evitar daños graves e irreversibles, independientemente de otras prioridades. Establecer cuáles restricciones han de ser obligatorias para todos los participantes en el mercado y cuáles pueden considerarse opcionales es una de las tareas más importantes tanto para la comunidad ambientalista como para la comercial.

2. Contención. En ocasiones, los requisitos prácticos para manejar una disciplina comercial ambientalista imponen la necesidad de mantener ciertos límites. Por ejemplo, imponer un límite al tamaño que deben tener las langostas que se pescan ayuda a proteger los stocks de langosta, pero estas limitaciones no se controlan en el momento de la pesca sino en el lugar de venta. En aguas más cálidas, las langostas maduran más rápidamente, así que un límite de tamaño menor logra el mismo objetivo de conservación. En rigor, desde un punto de vista puramente ecológico, las langostas más pequeñas deberían ser aceptables si provienen de países con aguas más frías. Pero un panel comercial del Acuerdo de Libre Comercio de Estados Unidos y Canadá dictaminó que los Estados Unidos puede impedir que las langostas canadienses, que son más pequeñas, entren al mercado estadounidense porque no podría mantener esta disciplina conservacionista primordial sin tal prohibición; sería muy difícil evitar que en los mercados estadounidenses se hagan pasar langostas estadounidenses de menor tamaño como si fueran canadienses. Una lógica similar se puede aplicar a los desechos peligrosos o a las sustancias tóxicas, los cuales se hace cada vez más difícil controlar entre más se transportan de un lugar a otro.
3. Control de mercados. Algunos productos pueden tener mucha demanda, pero cubrir esta demanda puede llegar a destruir los recursos de los que se derivan. Puede resultar muy difícil o incluso imposible asegurar que el precio refleje adecuadamente el valor que tienen estos recursos por lo escasos o que las utilidades se distribuyan de tal manera que promuevan en lugar de debilitar su conservación. En tales circunstancias se necesita una estructura internacional de control del mercado. Esta es la lógica que sustenta

acuerdos como la CITES y que juega un papel significativo en el CDB.

4. Aseguramiento del cumplimiento. La amenaza de imponer límites al comercio con estados no partes puede ser una herramienta muy efectiva para asegurar un mayor cumplimiento de los AMUMA. Así se hizo en el caso del Protocolo de Montreal. Ciertamente, es importante asegurarse de que los límites no sean ni arbitrarios ni desproporcionados; es decir, no deben restringir una cantidad sustancial de comercio para manejar un problema ambiental relativamente limitado.

La legislación comercial contempla de manera diferente las medidas comerciales tomadas por motivos ambientales cuando éstas se relacionan con un AMUMA. Pero, en última instancia, una serie de variables entran en juego, tal como el hecho de si la medida en cuestión es un mandato específico de un AMUMA o no específicamente ordenada pero tomada para cumplir con los objetivos del AMUMA. Estas cuestiones se exploran en profundidad en la Sección 5.5.

Lecturas recomendadas

Orígenes

PNUMA, página inicial. PNUMA. <<http://www.unep.org/>>.

“Rio Declaration on Environment and Development,” (“Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo”, tomado de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo), 1992. <<http://www.unep.org/Documents/Default.asp?DocumentID=78&ArticleID=1163>>.

World Commission on Environment and Development, 1987. Our Common Future (the “Brundtland Report”). Oxford: Oxford University Press. En español: Comisión Mundial del Medio Ambiente y del Desarrollo. Nuestro futuro común. Madrid: Alianza Editorial, 1988.

Principios

Hunter, David, James Salzman, and Durwood Zaelke, 2002. International Environmental Law and Policy, (2nd ed.). New York: Foundation Press, University Casebook Series.(Legislación y políticas ambientales internacionales).

OECD, 1995. “Environmental Principles and Concepts,” (OCDE/GD(95)124). Paris: OECD. <[http://www.oilis.oecd.org/oilis/1995doc.nsf/linkto/ocdegd\(95\)124](http://www.oilis.oecd.org/oilis/1995doc.nsf/linkto/ocdegd(95)124)>. (Principios y conceptos ambientales).

Sands, Philippe, 2002. Principles of International Environmental Law. Cambridge: Cambridge University Press. (Principios de la ley ambiental internacional).

Gestión ambiental nacional

Abaza, Hussein and Andrea Baranzini, 2001. Implementing Sustainable Development. UNEP: Geneva. (La implementación del desarrollo sostenible).

Auty, Richard M., 2003. Natural Resources, Development Models and Sustainable Development. IIED. Stevanage, U.K.: Earthprint Limited. <http://www.iied.org/docs/eep/dp03_01.pdf>. (Recursos naturales, modelos de desarrollo y desarrollo sostenible).

PNUMA, 2004. “The Use of Economic Instruments in Environmental Policy: Opportunities and Challenges.” Geneva: UNEP. <http://www.unep.ch/etu/publications/Economic_Instrument_Opp_Chnull_final.pdf>. (El uso de instrumentos económicos en la política ambiental: oportunidades y desafíos).

PNUMA, 2002. "Economic Instruments for Environmental Protection," UNEP Briefs on Economics, Trade and Sustainable Development. Geneva: UNEP. <http://www.unep.ch/etu/publications/UNEP_Econ_Inst.PDF>. (Instrumentos económicos para la protección ambiental).

AMUMA

Linkages: A multimedia resource for environment and development policy makers. IISD. <<http://www.iisd.ca/>>. ("Enlaces: Un recurso multimediático para los encargados de la formulación de políticas ambientales y de desarrollo"). Esta página presenta cubrimiento de actualidad y contiene informes archivados de todas las reuniones y negociaciones claves relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo.

OECD, 1999. "Trade Measures in Multilateral Environmental Agreements: Synthesis report of three case studies (Basel Convention, Montreal Protocol and CITES)," COM/ENV/ TD(98)127/FINAL, Paris. ("Medidas comerciales en acuerdos ambientales multilaterales: Informe resumido de tres estudios de caso").

OMC. "MEA Database: Matrix of Trade Measures Pursuant to Selected MEAs." (Página en la red que se actualiza regularmente). <http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/mea_database_e.htm>. En español: OMC-WTO. "Base de Datos de los AMUMA: Matriz de las medidas comerciales adoptadas en el marco de determinados acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA)." <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/mea_database_s.htm>.

PNUMA. "Environmental Legal Instruments (MEAs)," UNEP. <<http://www.unep.org/unep/conv.htm>>. (Instrumentos legales ambientales- AMUMA) Un portal para todos los AMUMA.

PNUMA, 2004. "Economic Instruments in Biodiversity-related Multilateral Environmental Agreements." Geneva: UNEP. <http://www.unep.ch/etu/publications/EconInst/eco_inst_bio_mea.pdf>. ("Instrumentos económicos en los acuerdos ambientales multilaterales adoptados en el marco de la biodiversidad").

3.

Legislación comercial internacional

3.1 Introducción

Las bases del régimen de comercio internacional se remontan a 1947 cuando se concluyó el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Este Acuerdo, recuperado de uno más extenso para establecer una Organización Internacional del Comercio que no fue ratificado, iba a ser una parte del así llamado sistema de Bretton-Woods, diseñado en el ambiente de la post-guerra de la Segunda Guerra Mundial para promover y manejar el desarrollo económico global. (El Fondo Monetario Internacional y el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo — el Banco Mundial — fueron las otras dos partes más importantes.) Los cuarenta y ocho años de historia del GATT establecieron las dos direcciones básicas para el régimen comercial:

- Desarrollar los requisitos para reducir y eliminar aranceles, y
- Crear obligaciones para evitar o eliminar obstáculos no arancelarios al comercio, es decir, otro tipo de normas, políticas o medidas que pudieran obstaculizar el comercio.

Desde 1948 hasta 1994 la Secretaría del GATT supervisó el desarrollo del régimen comercial multilateral, que incluyó ocho “Rondas” de negociación, las cuales avanzaron el desarrollo del régimen comercial bajo los lineamientos arriba mencionados. Las primeras rondas se ocuparon sobre todo de los aranceles, pero los obstáculos no arancelarios comenzaron a ocupar un lugar más prominente a partir de la así llamada Ronda Kennedy que concluyó en 1964.

La última de estas negociaciones, la “Ronda Uruguay”, concluyó en 1994. El Acuerdo de Marrakech que estableció la Organización Mundial del Comercio puso fin a la Ronda y estableció la OMC como la estructura organizacional para aplicar el GATT y otros acuerdos comerciales multilaterales. El sistema comercial multilateral, que desde sus torpes inicios no había logrado establecerse en propiedad como un régimen internacional, ahora tenía un verdadero “hogar”. Entre los cambios sustanciales que se hicieron en ese momento está la creación de un sistema más eficiente de solución de diferencias, que cuenta con un órgano de apelación.

En 2001, en la cuarta Conferencia Ministerial de la OMC, los miembros iniciaron un nuevo programa de negociaciones, análisis y trabajo para implementar los acuerdos ya existentes: el programa de trabajo de Doha, que se discute en mayor detalle en la Sección 7.1 y en varias secciones del Capítulo 5. Los miembros no se ponen de acuerdo para determinar si el programa de trabajo de Doha constituye una novena ronda de negociaciones multilaterales o no. En este libro nos referiremos al programa de trabajo de Doha o a la agenda de Doha.

Mientras se desarrollaba el GATT y se creaba la OMC, también se estaban desarrollando otras áreas dentro del régimen comercial. El desarrollo de los regímenes internos europeos de comercio e inversión anticiparon a la vez que fortalecieron la ya profunda integración continental. Surgieron acuerdos comerciales regionales en Norte América, Sur América, Asia y demás, con diferentes grados de liberalización comercial. A su vez, cobraron más importancia los asuntos no arancelarios dentro del régimen comercial. Ya para 1992-1994 (los períodos finales de negociación tanto para el Acuerdo de Libre Comercio de Norte América (TLCAN) como para la OMC) se incluyeron puntos como los derechos de propiedad intelectual, normas de inversión, subsidios y otras áreas de legislación y regulación que afectan el comercio.

No es de sorprenderse que esta vasta expansión de las normas comerciales haya generado una serie mayor de conexiones entre la ley comercial y el medio ambiente. En esta sección y en la que sigue se identifican los elementos básicos de la OMC y su legislación, así como otras fuentes y elementos que hoy día integran el régimen de legislación comercial internacional, junto con las formas en que se relacionan con la gestión y la protección ambiental. Entre éstas se cuentan las funciones, los principios y los acuerdos más importantes que constituyen los fundamentos del régimen comercial actual.

En esta sección y a todo lo largo de este libro, cuando nos referimos al régimen multilateral de comercio nos estamos refiriendo al cuerpo de leyes e instituciones de la OMC. Cuando hablamos del régimen internacional de comercio, éste incluye la OMC y todos los demás acuerdos regionales y bilaterales que abarcan el comercio internacional.

3.2 Estructura de la Organización Mundial del Comercio

La Organización Mundial del Comercio entró en vigor el 1 de enero de 1995, reemplazando totalmente a la Secretaría del GATT como la organización responsable de la administración del régimen comercial multilateral. La estructura básica de la OMC se compone de los siguientes organismos (Ver diagrama organizacional):

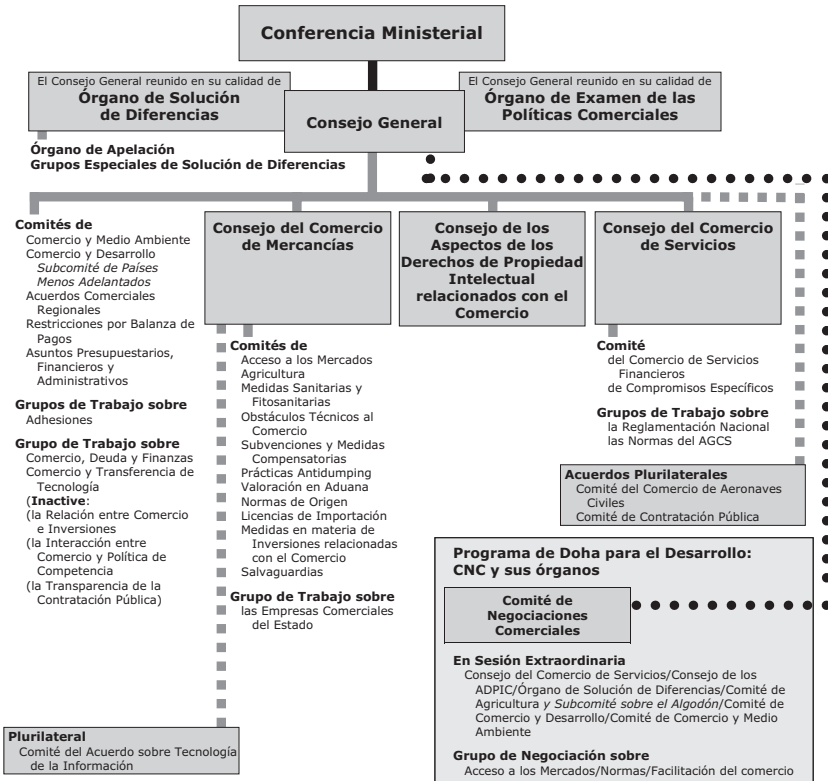
- La Conferencia Ministerial está compuesta por los ministros de comercio internacional de todos los países miembros. Este es el organismo supremo de la OMC, encargado de establecer la dirección estratégica de la organización y de tomar todas las decisiones finales sobre los acuerdos que se establecen bajo su jurisdicción. La Conferencia Ministerial se reúne por lo menos cada dos años. Aun cuando puede haber votación, las decisiones generalmente se toman por consenso, un proceso que puede ser muy difícil en un organismo que cuenta con 148 miembros que difieren mucho entre sí.
- El Consejo General está compuesto por representantes de alto rango (generalmente a nivel de embajador) de todos los países miembros. Es el encargado de supervisar las actividades día a día y la administración de la OMC y está domiciliado en la sede de la OMC en Ginebra, Suiza. En la práctica, este cuerpo es el foro clave de la OMC para la toma de decisiones sobre la mayoría de los asuntos. Varios de los organismos que se describen abajo rinden cuentas directamente al Consejo General.
- El Órgano de Examen de las Políticas Comerciales también está integrado por todos los miembros de la OMC y supervisa el Mecanismo de Examen de las Políticas Comerciales. Revisa periódicamente las políticas y las prácticas comerciales de todos los estados miembros. Estas revisiones tienen como objetivo suministrar un indicativo general sobre cómo están cumpliendo los miembros con sus obligaciones y ayudarles a mejorar la observación de sus obligaciones ante la OMC.
- El Órgano de Solución de Diferencias también consta de todos los miembros de la OMC. Supervisa la implementación y efectividad de los procesos de solución de diferencias para todos los acuerdos de la OMC, así como la implementación de las decisiones con respecto a las disputas en la OMC. Las disputas se presentan y se

resuelven en paneles de solución de diferencias nombrados específicamente para cada caso, así como en el Órgano de Apelación, establecido en 1994. La solución de diferencias es un requisito para todos los miembros y es vinculante para todos los miembros. Una decisión final del Órgano de Apelación sólo puede ser revocada por consenso general del Órgano de Solución de Diferencias.

- Los Consejos del Comercio de Mercancías y del Comercio de Servicios funcionan bajo el mandato del Consejo General y se componen de todos los miembros. Brindan un mecanismo para supervisar los detalles de los acuerdos generales y específicos de comercio en mercancías (tales como los acuerdos sobre textiles o agricultura) y de comercio en servicios. También hay un Consejo para el acuerdo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio, que se ocupa solamente de ese acuerdo y esa área temática.
- La Secretaría y la Oficina del Director General de la OMC tienen su sede en Ginebra, en la que solía ser la sede del GATT. En la Secretaría trabajan unas 600 personas y asume las funciones administrativas en todos los aspectos de la organización. La Secretaría no tiene facultades legales de toma de decisiones pero ofrece servicios vitales, y con frecuencia guía, a los miembros. El Director General, elegido por todos los miembros, encabeza la Secretaría.
- El Comité de Comercio y Desarrollo y el Comité de Comercio y Medio Ambiente son dos de los varios comités que continuaron o se establecieron bajo el Acuerdo de Marrakech en 1994. Tienen mandatos específicos de concentrarse en estas relaciones, las cuales son de especial importancia para el manejo que hace la OMC de los asuntos relacionados con desarrollo sostenible. El Comité de Comercio y Desarrollo se estableció en 1965. El predecesor del Comité de Comercio y Medio Ambiente (el Grupo sobre Medidas Ambientales y Comercio Internacional) se estableció en 1971, pero no se reunió sino hasta 1992. Ambos Comités funcionan hoy en día como foros de discusión y lugares de negociación y son parte del programa de trabajo de Doha. El mandato del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) se discutirá en detalle en la Sección 3.2.1.

Estructura de la OMC

Todos los Miembros de la OMC pueden participar en todos los consejos, comités, etc., con excepción del Órgano de Apelación, los grupos especiales de solución de diferencias, y los comités establecidos en el marco de los acuerdos plurilaterales.



Explicación	
■	Rinden informe al Consejo General (o a un órgano subsidiario)
■	Rinden informe al Órgano de Solución de Diferencias
■ ■ ■ ■ ■	Los Comités de los Acuerdos plurilaterales rinden informe de sus actividades al Consejo General o al Consejo del Comercio de Mercancías, aunque no todos los Miembros de la OMC han firmado estos acuerdos
● ● ● ● ●	El Comité de Negociaciones Comerciales rinde informe al Consejo General
El Consejo General se reúne también en su calidad de Órgano de Examen de las Políticas Comerciales y Órgano de Solución de Diferencias	

Fuente: Organización Mundial del Comercio

3.2.1 El Comité de Comercio y Medio Ambiente

Entre los términos de referencia que recibió el CCMA en sus orígenes en Marrakech se encontraban estos:

“Establecer la relación existente entre las medidas comerciales y las medidas ambientales con el fin de promover un desarrollo sostenible;

Hacer recomendaciones oportunas sobre si son necesarias modificaciones de las disposiciones del sistema multilateral de comercio, compatibles con el carácter abierto, equitativo y no-discriminatorio del sistema...”

El Comité redujo este amplio mandato a un plan de trabajo de diez puntos (ver Recuadro 3-1) y usó esa agenda como el marco para las discusiones, hasta que su función cambió fundamentalmente con la Declaración de Doha del 2001. En Doha, los miembros encargaron al Comité de concentrarse primordialmente en tres aspectos:

- La relación entre la OMC y los AMUMA;
- Los procedimientos de intercambio de información entre las Secretarías de los AMUMA y la OMC, y criterios para otorgarle a los AMUMA el estatus de observadores en las reuniones de la OMC; y
- La reducción o eliminación de los obstáculos al comercio en bienes y servicios ambientales.

El CCMA pasaba a servir de foro de negociación para estas cuestiones y así contribuir a los resultados del plan de Doha, un papel fundamentalmente distinto del que había tenido como foro de discusión hasta ese momento. Para su nueva misión se reúne en sesiones especiales de negociación. También se le indicó al CCMA que en el desarrollo de su trabajo sobre la agenda de diez puntos, le prestara especial atención a tres cuestiones (aun cuando no en forma de negociaciones):

- El efecto de las medidas ambientales sobre el acceso al mercado y los beneficios ambientales de la eliminación de las distorsiones en el comercio;
- Las estipulaciones pertinentes del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC); y
- Los requisitos para el etiquetado con fines ambientales.

El contenido de estos aspectos se discute en profundidad en el capítulo 5 y los detalles específicos de la agenda revisada del CCMA se tratan con mayor detalle en la Sección 7.1.

**Recuadro 3-1: El Mandato de Marrakech
para el Comité de Comercio y Medio Ambiente**

El CCMA se creó con un programa de discusión de diez puntos:

1. La relación entre las reglas de comercio y las medidas comerciales usadas para fines ambientales, incluyendo las que se encuentran en los AMUMA.
2. La relación entre las normas comerciales y las políticas ambientales que afecten el comercio.
3. a) La relación entre las normas comerciales y los impuestos y tasas ambientales.
b) La relación entre las normas comerciales y los requisitos ambientales para los productos, tales como los estándares y regulaciones establecidos para el empaque, etiquetado y reciclaje.
4. Normas comerciales sobre transparencia (es decir, la publicación completa y oportuna) de las medidas comerciales que se usan para fines ambientales, y de las políticas ambientales con impactos sobre el comercio.
5. La relación entre los mecanismos de resolución de diferencias de la OMC y los de los AMUMA.
6. La posibilidad de que se creen medidas ambientales que impidan a las exportaciones de los países en desarrollo el acceso a los mercados, y los potenciales beneficios ambientales de eliminar las restricciones y distorsiones en el comercio.
7. La cuestión de la exportación de mercancías que están prohibidas en el mercado interno.
8. La relación entre el medio ambiente y el Acuerdo sobre los ADPIC.
9. La relación entre el medio ambiente y el comercio de servicios.
10. La relación de la OMC con otras organizaciones, tanto no gubernamentales como inter-gubernamentales.

3.3 Funciones de la OMC

Las principales funciones de la OMC se pueden describir en términos sencillos. Son las siguientes:

- Supervisar la implementación y la administración de los acuerdos de la OMC;
- Brindar un foro para las negociaciones; y
- Brindar un mecanismo de solución de diferencias.

Los objetivos de estas funciones están señalados en el preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC. Son los siguientes:

- Mejorar los niveles de vida;
- Asegurar pleno empleo;
- Asegurar un nivel elevado y cada vez mayor del ingreso real y de la demanda; y
- Expandir la producción de y el comercio en bienes y servicios.

Estos objetivos deben lograrse al mismo tiempo que se permite un uso óptimo de los recursos del mundo en concordancia con el objetivo de desarrollo sostenible, y a la vez que se busca proteger y preservar el medio ambiente. El preámbulo también menciona específicamente la necesidad de ayudar a los países en desarrollo, especialmente a los menos desarrollados, para que obtengan una participación creciente en el comercio mundial.

3.4 Los principios fundamentales

La OMC busca lograr sus objetivos mediante la reducción de los obstáculos existentes al comercio y evitando que se creen nuevos obstáculos. Busca asegurar condiciones justas y equitativas de competencia para el acceso a los mercados, así como la previsibilidad del acceso para todos los bienes y servicios transados. Este enfoque se basa en dos principios fundamentales: el del trato nacional y el de la nación más favorecida. Estos dos principios constituyen la “disciplina” fundamental de la no discriminación que se encuentra a la base de la legislación comercial.

- El principio de trato nacional exige, en sus términos básicos, que todos los bienes y mercancías de otro país deben ser tratados de la misma manera que se tratan los del propio país.

- El principio de la nación más favorecida exige que si se le da un trato especial a los bienes y servicios de un país, éste debe extenderse a todos los miembros de la OMC. Ningún país debe recibir privilegios que distorsionen el comercio.

Los miembros aplican estos principios de no discriminación a “productos similares”, es decir, aquellos que tienen una cualidad similar y que desempeñan más o menos la misma función de manera parecida. Tienen el derecho, por supuesto, de discriminar entre productos que no son similares: las naranjas extranjeras no tienen que someterse al mismo trato que las zanahorias locales. Nótese, sin embargo, que aun cuando ciertos productos no sean ni física ni químicamente idénticos pueden ser considerados como productos similares si, entre otras, sirven para el mismo fin, los consumidores los tratan como intercambiables, se desempeñan con la misma eficacia o no exigen un trato distinto en su uso o en el momento de deshacerse de ellos. Por lo tanto, la “prueba de productos similares”, que trata de determinar cuáles productos son iguales y cuáles no, es de fundamental importancia. Estos dos principios y la noción de “productos similares” se discuten más adelante en la Sección 3.5.1.

Hay quienes sostienen que el concepto de desarrollo sostenible sirve ahora como un principio guía para la interpretación de los acuerdos de la OMC. En el fallo del Órgano de Apelación en el caso **Estados Unidos- Camarones-Tortugas** (ver recuadro 3-2) se vio claramente que la interpretación de la legislación de la OMC debe reflejar la inclusión muy explícita que se hizo en la Ronda Uruguay del lenguaje y el concepto de desarrollo sostenible (en el Preámbulo del Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC). Este fallo puede haber sido el que condujo a la OMC a exigir que las disposiciones legales de sus acuerdos se interpreten y apliquen a la luz de la evolución de los principios y los estándares legales del desarrollo sostenible.

Esta por verse aún, por supuesto, cómo va a utilizar la OMC el concepto de desarrollo sostenible como principio de interpretación. Pero sí queda claro que elevar la noción de “desarrollo sostenible” a esta función es un paso significativo para lograr que los objetivos de las políticas comerciales y del desarrollo sostenible se apoyen mutuamente.

Recuadro 3-2: La OMC, camarones y tortugas

Los fallos del Órgano de Apelación (OA) de la OMC en el caso ***Estados Unidos-Camarones- Tortugas*** son una especie de hito ambiental. El caso tiene su origen en una medida de los Estados Unidos para prohibir la importación de camarones de países que no prescriben medidas similares a las que obligan a la flota de los Estados Unidos para evitar que las tortugas marinas amenazadas se ahoguen en las redes de pesca de camarón. Es decir, esta fue una medida basada en procesos y métodos de producción (PMP) que discriminaba ciertas importaciones de camarón sobre la base del método utilizado para cosechar el camarón.

En octubre de 1996, India, Malasia, Pakistán y Tailandia presentaron una queja ante la OMC alegando que esta medida violaba las normas de la OMC. El panel de disputas estuvo de acuerdo, lo mismo que el OA. Pero este último se posicionó en contra de la noción tradicional, y falló que la medida de los Estados Unidos, basada en los PMP, podía ser permitida bajo la excepción del Artículo XX(g) de GATT, la cual se refiere a la conservación de recursos naturales. También sentó un precedente al mirar más allá de la ley comercial y referirse a varios AMUMA para conseguir una definición de recursos naturales que incluyera los recursos vivos (como las tortugas).

Pero falló contra los Estados Unidos por cuestiones de procedimiento, al encontrar que hubo discriminación injustificada o arbitraria en los siguientes sentidos:

- Se precisó el uso de una tecnología específica—el dispositivo excluidor de tortugas (DET)—en lugar de señalar el objetivo ambiental;
- Le dio a los países reclamantes menos tiempo de ventaja para cumplir con lo solicitado que a otros países;
- Rechazó camarones basándose en la política que se sigue en el país de origen, incluso si el camarón había sido pescado utilizando estándares aceptables para los Estados Unidos acepta;
- No tuvo en cuenta el relativamente alto costo de los DETs en los países en desarrollo;
- No exploró alternativas multilaterales con los reclamantes.

El resultado de este caso no es tan sólo un conjunto muy favorable de precedentes desde el punto de vista del desarrollo sostenible, sino también una guía de “principios básicos” para establecer qué hace que una medida basada en los PMP sea aceptable.

3.5 Los acuerdos clave, con especial consideración de aquellos relacionados con el medio ambiente

3.5.1 GATT de 1994

El GATT es el punto de partida para los principios clave de la legislación comercial, bien sea multilateral, bilateral o regional. Concluido en 1948, se ha mantenido prácticamente en la misma forma desde entonces, formando parte integral de los resultados de la Ronda de Uruguay como GATT de 1994. Consta de 37 artículos y un número de acuerdos aclaratorios, así como algunos anexos. En esta sección reseñamos algunos artículos que son de importancia clave para el medio ambiente.

El Preámbulo

El primero, y que de alguna manera subyace a nuestra interpretación del GATT de 1994 y de otros elementos de la OMC, es el preámbulo al Acuerdo de Marrakech—el acuerdo que cerró la Ronda Uruguay de negociaciones y estableció la OMC. Aun cuando el texto mismo del GATT no fue enmendado en la Ronda de Uruguay, hoy se considera que el preámbulo del Acuerdo de Marrakech produjo un cambio importante al preámbulo del GATT original al incorporarlo y agregarle una serie de puntos clave. El texto original del párrafo principal del preámbulo del GATT de 1947 se cita en tipo normal abajo. Lo que se agregó en el Acuerdo de Marrakech aparece en bastardilla:

Reconociendo que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y de demanda efectiva, y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales *de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico.*

Esta adición al texto se ha convertido de hecho en una guía útil para interpretar el GATT y otros acuerdos de la OMC y, por lo tanto, ha tenido un efecto significativo en las decisiones del mecanismo de solución de diferencias de la OMC, especialmente en el Órgano de Apelación. Como resultado de estas decisiones, el GATT de 1994 debe leerse y entenderse a la luz de este nuevo preámbulo.

En términos de la relación con la gestión y la protección ambiental, la legislación del GATT debe trabajarse en dos pasos: primero, hay algunas disciplinas específicas, muy notablemente las que se refieren a la discriminación entre productos locales e importados y aquellas relacionadas con las restricciones cuantitativas a la importación o exportación. En segundo lugar, están las excepciones a las reglas, las cuales establecen el derecho que tienen los miembros de desviarse de esas disciplinas por una razón u otra, entre las que se cuenta la protección ambiental. Más adelante nos ocupamos de estos dos pasos.

Artículos I y III No discriminación, productos similares

En los artículos I y III del GATT residen los principios fundamentales: la nación más favorecida y el trato nacional. Más arriba señalamos cómo estos dos principios constituyen la disciplina básica de no discriminación de la OMC.

El Artículo I establece la norma de la nación más favorecida. Ésta le exige a las partes que si se le confiere un trato especial a los bienes provenientes de un país, este trato debe hacerse extensivo a los demás países miembros de la OMC. Esta disposición se estableció debido a que los países tenían diversos niveles arancelarios para los distintos países, y su propósito era el de eliminar estas diferencias. Este principio se ha hecho extensivo a otros posibles obstáculos al comercio.

Esta regla tiene dos excepciones importantes. La primera tiene que ver con los acuerdos comerciales regionales. Dondequiera que se hayan adoptado estos acuerdos, se pueden establecer aranceles preferenciales entre las partes en el acuerdo. La segunda excepción es para los países en desarrollo, especialmente para los menos desarrollados. El GATT permite a los miembros establecer tarifas arancelarias preferenciales, o la eliminación total de tales tarifas, a los productos que provengan de esos países, al mismo tiempo que se mantienen tarifas más altas para productos similares provenientes de otros países. Esta excepción tiene como fin promover el desarrollo económico en donde más se necesita.

El Artículo III establece la norma del trato nacional. Exige que los productos de otros países no sean tratados “menos favorablemente” que los “productos similares” producidos en el país importador. La finalidad básica de la regla del trato nacional es la de asegurar que los productos elaborados en el extranjero tengan las mismas oportunidades para competir en los mercados nacionales. Es decir, las leyes, regulaciones y políticas nacionales no deben afectar las oportunidades competitivas de los productos importados.

De aquí se desprenden dos cuestiones cruciales. Primero, ¿qué quiere decir “no ser tratados menos favorablemente”? Bajo la ley comercial, se entiende que a nivel nacional se pueden tener medidas diferentes para los productos importados que para los de origen nacional siempre y cuando el trato que se le dé por ello al producto importado no sea menos favorable en términos de oportunidades para competir en el mercado. Adicionalmente, la ley puede ser exactamente la misma sobre el papel para el producto local y para el importado, pero si el efecto de la ley es sustancialmente diferente y si en la práctica (de facto) se trata el producto importado de manera menos favorable, esto podría ser una violación de la norma de trato nacional. La prueba clave para el trato menos favorables es, entonces, la forma en que la medida afecta realmente el producto en cuestión.

La segunda pregunta crucial es qué se entiende por “productos similares”. El Artículo III ordena dar el mismo trato sólo a los “productos similares”, otorgándole así enorme importancia a la definición. La prueba de productos similares es importante desde el punto de vista ambiental. Exploraremos este asunto con profundidad cuando discutamos los procesos y métodos de producción en la Sección 5.1, pero por ahora se puede ilustrar con un ejemplo. Tomemos dos tableros de circuitos integrados, uno producido de tal manera que emita sustancias que agotan el ozono y otro producido de tal manera que no contamine. ¿Son similares estos productos? Si lo son, entonces los reguladores ambientales no le pueden dar preferencia al producto ecológico por encima del otro cuando los dos llegan a las fronteras. Tampoco puede discriminar en contra del producto contaminante si cruza la frontera para competir con productos de origen nacional cuya producción no es contaminante. Todavía no se tiene una respuesta clara a estas cuestiones, y la ley consuetudinaria existente permite que se presenten argumentos a favor de cada caso.

El asunto es muy distinto si la contaminación en cuestión surge no de la forma en que un bien es producido, sino de las características del bien o de la manera en que es usado o desechado. Es decir, ¿pueden considerarse “similares” un automóvil que es energéticamente eficiente y uno que gasta mucho combustible? Tradicionalmente, los paneles de solución de diferencias del GATT han utilizado cuatro criterios para establecer si los productos son similares, criterios que han sido diseñados principalmente para poner a prueba si compiten directamente por el mismo renglón en el mercado, es decir, si son “intercambiables comercialmente”:

1. Propiedades físicas, naturaleza del producto y calidad;
2. Usos finales;
3. Gustos y hábitos de los consumidores; y
4. Clasificación arancelaria.

Hasta el momento, el Órgano de Apelación de la OMC no ha querido incluir los riesgos a la salud humana o al medio ambiente como criterios separados para establecer la similitud de los productos. Sin embargo, sí ha declarado que las cuatro pruebas arriba indicadas no son criterios mandados por el tratado y que cualquier determinación definitiva sobre la similitud de los productos requiere de una evaluación general basada en una serie de criterios pertinentes y datos relacionados. En por lo menos un caso (CE – Asbestos), esta serie de criterios ha incluido el riesgo a la salud humana o al medio ambiente que conlleva el producto. Es decir, según el Órgano de Apelación, cuando se produce un riesgo por las características físicas de un producto, pero no por las de otro, esto puede ser un argumento legítimo en contra de la similitud.

Artículo XI: Restricciones cuantitativas y licencias

El Artículo XI del GATT impone otro tipo de límite a las medidas que pueden tomar los miembros para restringir el comercio. Prohíbe el uso de prohibiciones o cuotas a la importación o exportación, bien sea por medio de prohibiciones sencillas o limitaciones o a través de sistemas de licencias de importación o exportación. Esta prohibición tiene su origen en el hecho de que tales medidas basadas en el volumen distorsionan el mercado más que las medidas basadas en el precio, tales como los aranceles y los impuestos. Los productos agrícolas se benefician en la actualidad de una importante excepción al Artículo XI y están sujetos en general a un régimen distinto (el Acuerdo sobre Agricultura de la OMC).

El Artículo XI podría llevar a conflictos con los mecanismos comerciales de algunos AMUMA. Por ejemplo, el Convenio de Basilea y la CITES imponen requisitos de licencias o permisos para comerciar en los materiales que controlan. Sin embargo, hasta el presente este tipo de provisiones de los AMUMA no han sido cuestionados bajo la legislación comercial.

Artículo XX: Excepciones ambientales

Un gobierno que desee cuestionar una medida ambiental (o de otro tipo) tiene que alegar incumplimiento de los Artículos I, III u XI de GATT (o de otro acuerdo, tal como se han descrito). Sin embargo, incluso cuando la legislación nacional se considera incompatible con alguna de estas normas, no violará el GATT de 1994 si el estado que invoque esa medida puede argumentar de manera convincente que cae bajo las disposiciones del Artículo XX del GATT (Excepciones Generales), el cual admite ciertas excepciones específicas a las reglas. Hay dos tipos de excepción que son de especial relevancia para las medidas relacionadas con el medio ambiente, los Artículos XX(b) y XX(g):

Artículo XX: A reserva de que no se apliquen las medidas 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 alguna parte contratante adopte o aplique las medidas:...

- (b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;*
- (g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales;*

Un país que desee usar las excepciones ambientales contempladas en el Artículo XX tiene que superar dos obstáculos. Primero debe establecer la justificación provisional para usar el Artículo XX demostrando que es aplicable el sub-párrafo (b) o (g). Debe luego establecer una justificación final, demostrando que la medida en cuestión no contradice el párrafo introductorio, o encabezamiento, arriba citado.

El párrafo (b) exige que el estado demuestre que la medida es “necesaria” para la protección del medio ambiente. La prueba de la necesidad se había aplicado en algunos casos del GATT para descartar categóricamente las leyes ambientales que protegían el medio ambiente por fuera de los límites del país que se acogía a esta regulación. Sin embargo, el Órgano de Apelación de la OMC de 1998 que falló sobre el Artículo XX (g) (el caso Estados Unidos-Camarones-Tortugas – ver Recuadro 3-2) puede haber cambiado esto al exigir que sólo se establezca un “nexo suficiente” entre a ley y el medio ambiente del país que promulga la medida. Este fallo hará más difícil que se hagan exclusiones generales cuando se aplique el párrafo (b) del mismo artículo. Aun cuando este fallo no examinó en detalle lo que puede considerarse un nexo suficiente, parece que puede aplicarse a los impactos transfronterizos sobre el aire y el agua, o a los efectos sobre las especies amenazadas o migratorias, por ejemplo.

Otros aspectos de la prueba de necesidad en la época en que regía GATT exigían que el país miembro demostrara que era necesario aplicar medidas que afectaran el comercio y, si esto se demostraba, también se debía probar que se había usado la medida menos restrictiva para el comercio que fuera posible. Estos requisitos constituían un difícil obstáculo, especialmente si la medida en discusión se contraponía a alternativas puramente hipotéticas, en lugar de a aquellas que eran realmente prácticas para los reguladores ambientales. Sin embargo, en casos recientes la OMC

ha adoptado un enfoque más apropiado, en el que sólo se tienen en cuenta las medidas alternativas “razonablemente disponibles”, y en donde “razonable” se define teniendo en cuenta factores tales como los costos de la adopción de las medidas y la capacidad administrativa para implementarlas. Adicionalmente, las medidas alternativas deben ser igualmente eficaces para lograr los objetivos del país que las adopte.

Un estado que reclame una excepción bajo el parágrafo (g) debe probar primero que su legislación se relaciona con la conservación de recursos naturales agotables. El caso Estados Unidos-Camarones-Tortugas (ver Recuadro 3-2) significó un progreso desde la perspectiva ambiental al basarse en una definición amplia de recurso natural agotable que incluye recursos vivos y no vivos (que incluyen a su vez otras especies) así como recursos renovables y no renovables. Como segunda medida, la legislación debe ir acompañada de restricciones internas sobre la administración, producción o consumo del recurso a ser conservado. En otras palabras, los costos de cualquier régimen de conservación no pueden reservarse exclusivamente para países extranjeros. Por último, la legislación debe estar “encaminada principalmente” a los objetivos de conservación; debe demostrar una “relación estrecha entre medios y fines”. Estos requisitos contribuyen a asegurar que la protección ambiental no sea apenas una forma enmascarada de discriminación comercial.

Si la legislación pasa las pruebas aquí descritas, debe entonces pasar las pruebas que figuran en el encabezamiento o párrafo introductorio del Artículo XX que abordan la forma como se aplica la ley. Las tres pruebas que hay que pasar según el encabezamiento determinan si, en su aplicación, una medida es discriminatoria arbitraria o injustificadamente, o si consiste en una forma enmascarada de discriminación comercial. La expresión más clara hasta el momento sobre lo que conllevan estas pruebas en el contexto ambiental proviene del caso Estados Unidos-Camarones-Tortugas de 1998. Aun cuando el Órgano de Apelación no trató de definir estos términos, se puede afirmar que definió una serie de criterios en ese caso para establecer cuándo un país no ha pasado las pruebas, tal como son los siguientes:

- Un estado no puede exigir a otro que adopte ciertas tecnologías o medidas ambientales específicas; debe permitirse el uso de tecnologías o medidas que tengan el mismo efecto final.
- Cuando se aplique una medida a otros países, los países reguladores deben tener en cuenta la diferencia de las condiciones que rigen en esos otros países.

- Antes de promulgar medidas comerciales unilaterales que abarquen procesos y métodos de producción extranjeros, los países deben emprender negociaciones con el (los) país(es) exportador(es). Si los países exportadores no aceptan negociar, o negocian de mala fé, esto le otorga una mayor libertad de acción a los países importadores para promulgar medidas unilaterales en el futuro.
- Se debe otorgar a los países extranjeros afectados por las medidas comerciales el tiempo necesario para hacer ajustes.
- Deben ponerse a disposición de los países o productores extranjeros el debido proceso, la transparencia, los procedimientos adecuados de apelación u otras medidas de salvaguarda del proceso para que puedan revisar la aplicación de la medida.

3.5.2 El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio

El Acuerdo de Marrakech por el que se establece la OMC conjugó una serie de acuerdos negociados en la Ronda Uruguay, así como el GATT de 1994, para configurar un corpus coherente de legislación para la OMC que cubriera muchos aspectos del comercio en bienes y servicios. Uno de estos acuerdos fue el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (precedido en la Ronda de Tokio por el Código de Normas plurilateral), que cubre medidas relacionadas con las normas que pueden ser obstáculos no arancelarios al comercio. Entre éstas se cuentan los estándares técnicos de desempeño que debe cumplir un producto para ser importado o exportado, como los estándares de eficiencia energética para las máquinas lavadoras, por ejemplo. También se cuentan los estándares ambientales, sanitarios, laborales y demás con los que debe cumplir un producto en su ciclo de vida, como por ejemplo que los productos madereros deben venir de bosques manejados de manera sostenible. El Acuerdo sobre OTC establece cuándo se permite fijar tales obstáculos y bajo cuáles condiciones (notificación, transparencia en el desarrollo de las normas, el uso de estándares internacionales cuando sea apropiado, y demás). Rige para todos los estándares gubernamentales e incluye la mayoría de los niveles de gobierno. Los estándares no gubernamentales y no obligatorios se cubren el Código de Buenas Prácticas, que es menos estricto. Las diferencias en el tipo de cubrimiento se discuten en mayor detalle en el contexto de los estándares ambientales y las etiquetas ecológicas en la Sección 5.4.

Mientras que la idea central del GATT es la de establecer un estándar relativo para el trato en el comercio de bienes, es decir, que los bienes del extranjero no reciban un trato menos favorable que el que se le aplica a

los bienes de origen nacional, o a los bienes que provengan de terceros, el OTC es diferente en tanto va un paso más allá al exigir ciertos estándares de trato absolutos. Por ejemplo, el OTC exige que los requisitos de etiquetado no sean más restrictivos de lo necesario, independientemente de si se trata de la misma manera a los productos extranjeros y los de origen nacional.

3.5.3 El Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias

Al igual que el Acuerdo OTC, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias se negoció en la Ronda Uruguay. Cubre todos los estándares “necesarios” para proteger a los seres humanos, los animales y las plantas de ciertos peligros asociados con el movimiento de plantas, animales y alimentos en el comercio internacional. Entre estos se cuentan, por ejemplo, las medidas en estas áreas para proteger el medio ambiente o la salud de los seres humanos, los animales y las plantas contra:

- Los riesgos de plagas, enfermedades y organismos patógenos resultantes que ingresan al país con los bienes comerciados; y
- Los riesgos resultantes de la presencia de aditivos, contaminantes, toxinas u organismos patógenos en los productos alimenticios, las bebidas o los piensos.

De la misma manera que el Acuerdo sobre OTC, el acuerdo MSF brinda ciertos estándares estrictos para la elaboración de normas, en este caso las que tienen que ver con las medidas sanitarias y fitosanitarias. Describe cuáles son las condiciones que se deben cumplir (tales como la notificación, la transparencia en el desarrollo de las normas, el uso de estándares internacionales cuando sea apropiado y demás). Exige que los estándares se basen en evidencia científica y que se haga una evaluación de riesgos. Hay una provisión especial para poder adoptar medidas provisionales cuando la información científica del momento no sea suficiente para adoptar medidas permanentes, con lo cual el acuerdo MSF resulta ser uno de los pocos acuerdos de la OMC que adopta un enfoque precautelativo.

Los estándares absolutos que imponen los Acuerdos OTC y MSF pueden causar problemas. En algunos casos, los niveles establecidos pueden ser tan altos como para que le resulte muy difícil alcanzarlos a los países en desarrollo, dados sus limitados recursos técnicos y administrativos. Así mismo, los estándares que establece el Acuerdo MSF en particular pueden ser muy distintos a los que se establecen en los regímenes ambientales na-

cionales e internacionales. Por ejemplo, aun cuando el Acuerdo MSF cuenta con disposiciones que admiten medidas provisionales cuando no hay certeza, sin embargo no va hasta el punto que sí considera el Protocolo de Cartagena de admitir medidas precautelativas. Por lo tanto, hay algo de incertidumbre acerca de cuáles han de ser exactamente las obligaciones que contraen los países ante este tipo de normas, así como el riesgo de que las normas comerciales entren en conflicto con algunas políticas ambientales nacionales e internacionales establecidas por fuera de la OMC.

3.6 Otros acuerdos

Otros acuerdos de la OMC tienen efecto sobre la relación a largo plazo entre el régimen comercial, el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Algunos están siendo negociados como parte del programa de Doha (ver Sección 7.1), aun cuando las implicaciones ambientales de estas negociaciones no se abordan explícitamente. Entre ellos se cuentan los siguientes acuerdos:

- El Acuerdo sobre la Agricultura (ver Sección 5.8);
- El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ver Sección 5.7);
- El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (ver Sección 5.10); y
- El Acuerdo sobre Contratación Pública (ver Sección 5.12).

3.7 Acuerdos comerciales regionales

Aun cuando la OMC proporciona los rasgos centrales del régimen comercial global, al mismo tiempo están vigentes cada vez más acuerdos comerciales regionales y bilaterales, en gran parte modelados a partir del sistema multilateral. De los 273 acuerdos comerciales regionales de los que se ha notificado a la OMC hasta diciembre del 2003, tan sólo 120 fueron creados antes de 1995. Si estos acuerdos se concluyen tal como se prevé en la notificación a la OMC, para diciembre del 2005 habrá más de 300 acuerdos comerciales regionales vigentes. También hay vigentes unos 2200 acuerdos bilaterales de inversión.

Según el Artículo XXIV del GATT y el Artículo V de AGCS, tales áreas de libre comercio son permitidas bajo las normas de la OMC, siempre y cuando reúnan tres criterios: que no se erijan obstáculos al comercio para

los no firmantes, que el área de libre comercio se establezca en su totalidad dentro de un plazo razonable de transición (que se entiende generalmente como de no más de diez años), y que se eliminen los aranceles y las regulaciones en “sustancialmente todos los sectores”. Esto último se ha interpretado de varias maneras, y puede decirse que muchos acuerdos no consiguen superar este obstáculo. Sin embargo, aun cuando se debe notificar a la OMC sobre todos los acuerdos regionales/bilaterales en los que participe un país miembro, y estos deben ser aprobados por la OMC, hasta el momento ninguno ha sido rechazado. Bien puede ser que los miembros no se sienten inclinados a censurar lo que ellos también practican.

Los acuerdos regionales y bilaterales adoptan enfoques muy variados respecto a las ambientales. Estos se describen en mayor detalle en el Capítulo 6.

3.8 Solución de diferencias

El mecanismo de solución de diferencias de la OMC, con su capacidad para brindar decisiones vinculantes, es uno de los elementos centrales de los Acuerdos de la Ronda Uruguay. El Entendimiento sobre la Solución de Diferencias (ESD) introdujo un proceso más estructurado de solución de diferencias con etapas más claramente definidas de las que existían bajo el GATT de 1947. Una diferencia fundamental entre los dos es que bajo el GATT se necesitaba de un consenso positivo para adoptar las resoluciones, de tal manera que cualquier parte podía evitar que se adoptara formalmente una decisión. Bajo el ESD, las resoluciones de solución de diferencias se adoptan automáticamente, a menos que se decida lo contrario por consenso. Esto se conoce como un “consenso negativo” (o “en contrario”) y dificulta que se rechacen las decisiones. El ESD, sin embargo, también introdujo un mecanismo de apelación de los fallos ante un Órgano Permanente de Apelación.

Una diferencia se presenta ante la OMC cuando un miembro considera que otro miembro ha infringido sus derechos bajo alguno de los acuerdos regidos por la OMC. De ordinario, esto se plantea cuando una empresa llama la atención de su gobierno sobre una presunta infracción, y el gobierno decide que se justifica presentar el caso ante la OMC. Las dos partes en la diferencia siguen una serie pre-establecida de procedimientos (ver Recuadro 3-3).

Recuadro 3-3: Cuatro etapas del mecanismo de solución de diferencias de la OMC

Consultas: Las partes en una diferencia tienen que mantener consultas para ver si pueden resolver sus diferencias por sí solos. Si las consultas no dan resultados positivos en un lapso de 60 días, el país reclamante puede pedir al Órgano de Solución de Diferencias que forme un panel. Las partes pueden también buscar resolver la diferencia por medio de procedimientos de buenos oficios, conciliación o mediación.

El Panel: Un panel conformado por tres miembros decide el caso en un proceso cuasi-judicial. En caso de que la disputa involucre a un país en desarrollo, uno de los miembros del panel tiene que ser de un país en desarrollo. El informe del panel, que debe circular entre todos los miembros de la OMC en un plazo de nueve meses después de haberse constituido el panel, se convierte en el fallo definitivo del OSD, a menos que sea rechazado por consenso o se pase una apelación.

Apelaciones: En comparación con el GATT, la posibilidad de apelar una decisión del panel es un rasgo nuevo dentro de los mecanismos de solución de diferencias. Cualquiera de las partes puede apelar un fallo del panel, basándose en cuestiones de derecho. Tres miembros del Órgano de Apelación, escogidos al azar, examinan la apelación y pueden confirmar, modificar o revocar las constataciones y conclusiones jurídicas del panel en un informe que se debe presentar en un plazo de 60 a 90 días.

Vigilancia de la implementación: Se le exige al país demandado que declare su intención de cumplir con lo dispuesto al cabo de 30 días después de que el OSD haya emitido su resolución. Si el país parte no implementa lo dispuesto dentro de un lapso de tiempo razonable (generalmente entre ocho y quince meses), los dos países inician negociaciones para acordar una compensación adecuada. Si esto fracasa, el país reclamante puede pedir autorización al OSD para aplicar medidas de retorsión como, por ejemplo, la imposición de sanciones comerciales, el nivel de las cuales, a su vez, está sujeto a un arbitraje.

El OSD no puede obligar a un país a cambiar su legislación, ni siquiera cuando sus leyes contravienen las normas de la OMC. Los estados que quieren conservar esas leyes pueden o bien negociar compensación para el demandante (por ejemplo, aumentando el acceso a mercados en otras áreas), o bien, en caso de que esto falle, verse sujetos a sanciones comerciales de retorsión.

Lecturas recomendadas

Estructura y funciones de la OMC

Entender la OMC. Una introducción a la OMC. <http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/tif_s.htm>.

Sutherland, Peter et al., 2004. "The Future of the WTO: Addressing Institutional Challenges in the New Millenium." Report by the Consultative Board to the Director General Supachai Panitchpakdi. Geneva: WTO. <http://www.wto.org/english/thewto_e/10anniv_e/future_wto_e.pdf>.

Los acuerdos clave

Textos jurídicos de la OMC. <http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/legal_s.htm>.

Resolución de diferencias

Solución de diferencias en la OMC. <http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/dispu_s.htm>.

4. Vinculaciones físicas y económicas

No existe un modelo sencillo para establecer las relaciones entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo. Según el sector, el país, los mercados y las políticas imperantes, el comercio y la liberalización del comercio pueden ser benéficos o nocivos para el medio ambiente y el desarrollo. De hecho, suelen ser ambos a la vez, benéficos en unos sentidos y nocivos en otros.

En este capítulo se ilustra esta cuestión señalando y explicando los complejos vínculos físicos y económicos que existen entre el comercio y el desarrollo sostenible. Estos consisten, en su mayoría, en las repercusiones del comercio en el medio ambiente y el desarrollo. En el próximo capítulo sobre los vínculos legales y de políticas, se amplía el espectro para incluir las repercusiones que tienen las preocupaciones ambientales y la legislación ambiental en el comercio.

Los flujos comerciales y la liberalización del comercio producen por lo menos cuatro tipos de repercusiones en el medio ambiente y el desarrollo: la repercusión sobre los productos, las repercusiones de escala, las repercusiones estructurales y las repercusiones directas.¹ Aquí examinaremos cada una por separado.

4.1 Repercusiones sobre los productos

Las repercusiones sobre los productos se presentan cuando los mismos productos transados afectan el medio ambiente o el desarrollo. En un sentido positivo, el comercio puede tener como efecto la difusión de nuevas tecnologías para proteger el medio ambiente, tal como son las técnicas de biorremediación para limpiar los derrames de petróleo. También puede distribuir bienes o tecnologías que tienen menos repercusión sobre el medio ambiente que los que se usan más corrientemente, como por ejemplo la tecnología de energía solar o los automóviles que hacen un uso más eficiente del combustible. La apertura comercial y financiera también puede contribuir al logro de los objetivos de desarrollo, pues posibilita la transferencia de tecnologías y sistemas de administración nuevos y mejorados.

¹ Esta taxonomía se basa en el trabajo de la OCDE. Ver *The Environmental Effects of Trade, Paris: OECD, 1994*.

En un sentido negativo, el comercio posibilita el movimiento internacional de bienes con los que, desde un punto de vista ambiental, sería mucho mejor no comerciar. En el caso de los desechos peligrosos y los materiales tóxicos, entre más se transportan más aumentan los riesgos ambientales, pues siempre existe el peligro de un derrame. Adicionalmente, estos “bienes” pueden llegar a ser vertidos en países que no cuentan con la capacidad técnica o administrativa para deshacerse de ellos de manera adecuada; es más, puede ser que ni siquiera puedan evaluar si debieran aceptarlos o no. El comercio también posibilita que haya una sobre-explotación de las especies hasta el punto de que pueden extinguirse, pues raramente hay suficiente demanda interna para generar tal presión. Un subconjunto de las repercusiones sobre los productos, que se conocen también como “repercusiones tecnológicas”, tiene que ver con los cambios en la forma en que se procesa un producto según la tecnología que se utilice. Las repercusiones tecnológicas se derivan de la forma en que la liberalización del comercio afecta la transferencia tecnológica y los procesos de producción que se utilizan para hacer los productos comerciados. Se producen efectos tecnológicos positivos cuando se reduce la emisión de contaminación por unidad de producto económico. Los productores foráneos pueden llegar a transferir tecnologías más limpias al extranjero cuando una medida o un acuerdo comercial produce como resultado una mayor apertura de mercado y un ambiente de negocios más favorable para la inversión. El crecimiento generado por el comercio y las presiones de competencia en el mercado que produce la liberalización pueden acelerar procesos de modernización de capital y tecnológica en todas las empresas. Los nuevos mercados que se abren pueden generar ingresos y ganancias que le permiten a las empresas acelerar el movimiento del capital, y así invertir en plantas, tecnologías y procesos más limpios y eficientes.

Por otro lado, la liberalización del comercio y la expansión de los mercados pueden afectar aquellos métodos de producción tradicionales menos perjudiciales para el medio ambiente y socialmente más valiosos. La liberalización del comercio puede también promover la difusión y el uso de tecnologías más perjudiciales para el medio ambiente. Las repercusiones generales de la tecnología en el medio ambiente como efecto de la liberalización serán positivas o negativas dependiendo en mucho de otras condiciones y políticas del mercado que determinarán la disponibilidad de esas tecnologías y las opciones que se presenten (como son el precio y las regulaciones ambientales nacionales). Estas repercusiones se discutirán bajo el encabezamiento “eficiencia importada” en el Recuadro 4-1.

4.2 Repercusiones de escala

El comercio y la liberalización del comercio pueden expandir los niveles de actividad económica posible en la medida en que incitan a que la actividad sea más eficiente. En el Recuadro 4-1 se explica cómo el comercio puede aumentar la eficiencia para producir más bienes con el mismo conjunto de recursos, trabajo, máquinas y tecnología.

Esta expansión —que es básicamente la creación de más riqueza— puede tener repercusiones positivas en el medio ambiente y el desarrollo. Trae obvios beneficios en el campo del desarrollo; aun cuando el desarrollo es más que el crecimiento económico, tal crecimiento es fundamental para el desarrollo en la mayoría de los países del Sur. Debemos anotar, sin embargo, tres diferencias importantes en este vínculo positivo entre el comercio y el desarrollo:

- Primero que todo, la distribución de la riqueza es un punto crucial. Es decir, si el comercio crea desigualdad al crear riquezas que se concentran en las manos de los ricos, entonces está operando en contra de objetivos de desarrollo significativos.
- Segundo, no todos van a beneficiarse con la liberalización del comercio; un aspecto inherente al proceso de creación de riqueza es la destrucción de las empresas y los sectores que no son eficientes.
- Tercero, el potencial que tiene el comercio de aumentar la riqueza es sólo eso: un potencial. Para poder gozar plenamente de ese potencial los países tienen, por ejemplo, que invertir una gran cantidad de recursos para fortalecer la capacidad de su sector de exportación.

Cuando el comercio genera riqueza, pueden presentarse dos tipos de beneficio ambiental. Primero, el aumento en la eficiencia puede beneficiar directamente el medio ambiente, pues una empresa eficiente consume menos recursos naturales y produce menos contaminación. En este sentido, la base de la ventaja comparativa —el uso eficiente de los recursos— también es el fundamento de la meta de un desarrollo sostenible.

Segundo, la eficiencia puede favorecer indirectamente el medio ambiente en la medida en que las personas, al ser más pudientes, van a estar más inclinadas a exigir mayor protección ambiental. Esto no quiere decir que los pobres no valoren el medio ambiente; de hecho, su pobreza puede significar que dependan más directamente del medio ambiente que los ricos. Pero puede ser una prioridad menor de lo que es para aquellos que tienen

un empleo estable e ingresos, alimentación y vivienda adecuados. Hay evidencia suficiente que demuestra que las economías más ricas tienden a una menor producción de ciertas emisiones peligrosas que las más pobres (esta relación no se sostiene para la producción de contaminación y para la degradación ambiental cuyos efectos se sienten a mayor distancia en el tiempo o en el espacio, como son las emisiones de gases de efecto invernadero). En donde el comercio mitiga la pobreza extrema, puede ayudar a la gente a salir del círculo vicioso que los obliga a degradar el medio ambiente para sobrevivir, con lo cual, a su vez, se empobrecen aún más.

Una escala mayor de actividad económica también puede tener repercusiones ambientales negativas. La mayoría de las actividades económicas perjudican de alguna manera el medio ambiente, bien sea por la extracción de materias primas, la cosecha de recursos renovables o la creación de desechos y contaminación. Salvo que haya regulaciones para garantizar que las actividades adicionales no causen mayores daños —algo poco probable—, el incremento en la actividad económica implica un aumento en los niveles de daño ambiental. De hecho, aun cuando el medio ambiente se ha beneficiado con el incremento constante de la eficiencia económica a lo largo de los años —es decir, se ha dado un “divorcio” entre el crecimiento y las repercusiones ambientales—, esos beneficios se han visto desbordados por el impacto que tienen una producción y un consumo mayores.

Otra posible repercusión negativa surge de la riqueza adicional generada por el comercio, esa misma riqueza que como anotábamos antes puede favorecer el medio ambiente y el desarrollo. En el caso de ciertos tipos de contaminación, más riqueza implica más, y no menos, contaminación. Los países más ricos del mundo, por ejemplo, tienen emisiones mucho más altas per cápita de todo tipo de gases de efecto invernadero que los países en desarrollo, un consumo mucho mayor de recursos naturales y muchas más emisiones per cápita de sustancias tóxicas tales como PCBs, dioxinas y furanos. Cuando se tiene suficiente riqueza, se tiene también mayor oportunidad de consumir a niveles y en formas que son más perjudiciales para el medio ambiente.

**Recuadro 4-1. Mejorar la eficiencia:
Cómo el comercio puede generar riqueza**

Eficiencia distributiva. La liberalización del comercio le permite a los países especializarse en aquellos productos en cuya producción son más eficientes, es decir en aquellos en los que gozan de una “ventaja comparativa”. Esto posibilita que las naciones involucradas en el comercio produzcan más bienes y servicios, y con ello aumenta el PIB. El otro lado de la moneda es que las restricciones o distorsiones en el comercio tienden a reducir la eficiencia distributiva. Por ejemplo, si un país en el Norte estableciera suficientes protecciones arancelarias y adjudicara subsidios y, a la vez, construyera suficientes invernaderos y suministrara suficiente energía, podría producir el café para su mercado interno. Pero esto sería económicamente poco eficiente así como perjudicial para el medio ambiente.

Eficiencia generada por la competencia. Otra manera en que el comercio genera riqueza es al exponer a las empresas nacionales a la competencia extranjera y obligarlas así a innovar para ser más eficientes. En ocasiones, un mejor suministro de bienes puede favorecer directamente los objetivos del desarrollo, como es el caso de las telecomunicaciones y otras infraestructuras de ese orden. Una vez más, estos beneficios en la eficiencia pueden perderse si se restringe o distorsiona el comercio. Obviamente, incluso los productores nacionales que sean eficientes pueden verse afectados si están expuestos a la competencia de empresas internacionales que tienen un monopolio.

Eficiencia importada. Una tercera vía por la cual el comercio puede producir riqueza es a través de la apertura a la inversión extranjera, o por medio de la importación de tecnología foránea, la cual puede introducir métodos de procesamiento y producción más eficientes. Estos pueden darse en la forma de piezas de maquinaria o en las técnicas de administración que introduce una empresa extranjera al instalarse en el país anfitrión. Algunas compañías multinacionales establecen estándares globales e introducen el mismo nivel de tecnología y de prácticas en todas las lugares del mundo en los que operan. Otras compañías reducirán la repercusión de la eficiencia importada si usan tecnologías anticuadas y menos eficientes en los países en los que la protección a la salud, las medidas de seguridad y la protección ambiental son más relajadas.

4.3 Repercusiones estructurales

La liberalización del comercio produce cambios en la composición de la economía de un país, pues lo induce a producir más de los bienes que mejor hace o de los que tiene en mayor abundancia para intercambiarlos por aquellos que no produce o tiene. Por ejemplo, un país con grandes recursos forestales que no comerciara, produciría tan solo los productos madereros que necesita en el mercado interno. Desde el punto de vista del comercio, podría producir lo suficiente para la exportación y así aumentar la proporción de participación que tiene la silvicultura en la economía nacional. Este tipo de repercusión estructural puede ser positiva o negativa para el medio ambiente y el desarrollo.

Del lado positivo, si la composición de la economía cambia de tal manera que los sectores que menos contaminan tengan una mayor participación en la economía, entonces el comercio tiene como resultado una mejora ambiental (por lo menos a nivel nacional, pues las empresas contaminantes pueden haberse trasladado a otros países). De la misma manera, la liberalización del comercio podría contribuir a promover el desarrollo si la composición de la economía cambia para incluir sectores o empresas con vínculos más fuertes con la economía nacional, o aumenta las perspectivas de empleo, o, de cualquier otra manera, eleva el potencial para crear mayor equidad en los ingresos.

Establecer relaciones comerciales con un país cuyos consumidores exigen productos ecológicos es algo que también puede cambiar la composición de la economía, si los exportadores responden a la demanda con la creación de productos o sectores nuevos. Unos cuantos productores de café en México, por ejemplo, se han unido para comercializar café de cultivo orgánico, el cual se puede vender a precios superiores. Los posibles beneficios ambientales son obvios. Por lo general, el impulso para pasarse a una producción ecológicamente más favorable no proviene de los consumidores finales del producto, sino de otras empresas que compran insumos. Por ejemplo, Ford y GM, dos gigantes de la industria automotriz estadounidense, han declarado que sólo comprarán de proveedores certificados según el sistema de gestión ambiental ISO 14001. Si la certificación del ISO conduce a que se hagan mejoras ambientales, entonces Ford y GM habrán impuesto estas mejoras a los proveedores extranjeros y nacionales a través de la cadena de suministros.

También del lado positivo, la liberalización del comercio puede conducir a que se eliminen los subsidios, cuotas y otras medidas que restringen el comercio y frustran las posibilidades de la eficiencia distributiva. Para

seguir con el ejemplo ficticio que presentamos en el Recuadro 4-1, si la liberalización del comercio forzara al país del Norte a dejar de proteger su propia industria cafetera, los recursos que se utilizaban para mantener esa industria podrían usarse de maneras más productivas. Esto a su vez favorecería el desarrollo de aquellos países en los que el café crece naturalmente, pues aumentaría sus exportaciones. Además, sería ventajoso desde el punto de vista ambiental. Por ejemplo, se necesitaría mucho menos (o ninguna) energía de combustible fósil para sustituir la siembra de café por la de productos tradicionales del lugar, en los mismos invernaderos.

Del lado negativo, si los bienes que un país produce mejor se basan en recursos naturales o son muy contaminantes, entonces la liberalización del comercio aumentará la participación de tales industrias en la economía nacional. Si no se tienen políticas ambientales adecuadas, esto generará mayor contaminación o acelerará la extracción de recursos naturales tales como los peces o las maderas, tal vez hasta llegar incluso a niveles insostenibles. Cuando la liberalización crea las oportunidades para este tipo de comercio que establece un vínculo entre los recursos naturales nacionales y la demanda internacional, la degradación ambiental y el agotamiento de los recursos pueden darse muy rápidamente; el incremento en la escala de actividad que resulta de la expansión de nuevos sectores puede llegar a exceder la capacidad de los regímenes regulatorios nacionales.

De manera análoga, la liberalización del comercio puede llegar a cambiar la composición de la estructura industrial para atraer industrias que ayudan muy poco a adelantar los objetivos del desarrollo. La liberalización de la agricultura, por ejemplo, puede desplazar a los campesinos con cultivos de subsistencia para darle más lugar a los inversionistas con los medios para operar agro-industrias de exportación a gran escala. Si bien la economía en general puede crecer ante tal transformación, la distribución del ingreso se verá afectada.

Otra serie de posibles efectos negativos de la apertura económica tiene que ver con el momento de introducción de la liberalización, así como con el proceso de transición de la reestructuración económica. Estos son el resultado de la apertura no sólo al comercio en bienes y servicios, sino también a los flujos de inversión (como por ejemplo, inversión extranjera directa, inversión en cartera y especulación en divisas). Cada vez más investigaciones demuestran que la planeación del tiempo es un factor crucial en la liberalización de los regímenes comerciales y de inversión. Las economías pequeñas en desarrollo, en particular, pueden estar impedidas por problemas geográficos, sectoriales e institucionales que no son fáciles de superar rápidamente. Mientras tanto, la liberalización puede impulsar

una transición penosa y prolongada. La experiencia ha demostrado que para estas economías la apertura económica tiene que hacerse en etapas cuidadosamente planeadas y debe ir acompañada de políticas diseñadas específicamente para facilitar el proceso de reestructuración. De otra manera, la liberalización puede de hecho, por lo menos a corto y mediano plazo, obrar en contra del crecimiento, el empleo, la reducción de la pobreza, la protección ambiental y otros componentes del desarrollo sostenible.

4.4 Repercusiones directas

Las repercusiones directas son los efectos ambientales causados por el comercio mismo, y no las que se producen indirectamente por los cambios económicos o jurídicos que éste ocasiona. Una de tales repercusiones es la contaminación que se produce al transportar bienes comerciados. Bien sea en camión, por barco o por aire, los bienes comerciados tienen que ser transportados de alguna manera desde el lugar de producción al punto de venta final. Por lo tanto, el aumento en el comercio de bienes significa inevitablemente un aumento en la contaminación por causa del transporte. Algunos estudios sobre el impacto ambiental del mercado interno en la Unión Europea predicen que el aumento en la contaminación, producida mayormente por el transporte en camiones, puede llegar a superar todos los otros impactos ambientales, así como puede llegar a hacerle contrapeso a las posibles ventajas ambientales derivables de la integración.

Otra repercusión directa proviene de las especies invasoras de plantas o animales que se transportan accidentalmente con los productos comerciados. Pueden ser importadas en los productos mismos (por ejemplo, plagas que llegan con el producto) o en el proceso de distribución de los productos (por ejemplo, en el material de empaque o abordaje de los vehículos de transporte). El escarabajo asiático de antenas largas, que amenaza con destruir los bosques de maderas duras del nordeste de los Estados Unidos, muy probablemente llegó en embalajes provenientes de Asia. El daño económico anual que puede producir una sola especie invasora puede superar los mil millones de dólares, como ha sido el caso del mejillón cebra, arrastrado a los Grandes Lagos de Norteamérica en el lastre de los barcos. Las especies invasoras causan estragos en el ecosistema anfitrión, pues desplazan a las especies nativas; por esto, son uno de los factores que más han contribuido a la desaparición de más o menos la mitad de las especies amenazadas en Norteamérica.

Lecturas recomendadas

Vinculaciones físicas y económicas

Copeland, Brian R. and M. Scott Taylor, 2003. Trade and the Environment: Theory and Evidence. Princeton: Princeton University Press.

Gallagher, Kevin P. and Jake Werksman, 2002. Earthscan Reader on International Trade and Sustainable Development. London: Earthscan Publications Ltd.

Nordstrom, Hakan and Scott Vaughan, 1999. "Trade and Environment," (special studies #4). Geneva: WTO. <http://www.wto.org/english/res_e/booksp_e/special_study_4_e.pdf>

5. Vinculaciones legales y de políticas

La sección anterior describió las formas en que el comercio, el medio ambiente y el desarrollo se relacionan a nivel físico y económico, enfocándose principalmente en los impactos del comercio sobre el medio ambiente y el desarrollo. Esta sección examina un tipo diferente de vínculos: las interacciones entre la legislación comercial y la legislación ambiental. Anteriormente se señaló que la legislación ambiental determina cada vez más la forma en que los países van a estructurar sus economías (por ejemplo, el Protocolo de Kyoto, si resulta exitoso, implicará cambios masivos en las decisiones de inversión y producción), y que la legislación comercial define cada vez más la forma en que los países deberían estructurar sus leyes y políticas internas en áreas tales como la protección ambiental. Es, pues, inevitable, que los dos sistemas de legislación y de políticas interactúen.

Estas interacciones se dan en dos niveles: el nacional y el internacional. A nivel nacional, las áreas de políticas que trataremos incluyen los subsidios, el etiquetado ecológico, los derechos de propiedad intelectual, la agricultura, la inversión y la contratación pública. También estudiaremos los estándares a nivel nacional en cuanto se relacionan con tres temas: la discriminación basada en el uso de procesos y métodos de producción, los efectos sobre la competitividad de los diferentes niveles de estándares entre los países, y la formulación de políticas en un ámbito de incertidumbre. A nivel internacional, examinaremos la interacción entre el sistema de comercio multilateral y los regímenes multilaterales para la gestión ambiental.

5.1 Procesos y métodos de producción

En el transcurso de la década de los 90, la sigla “PMP” (procesos y métodos de producción) se convirtió en la sigla más controvertida en la historia de la legislación comercial. Para muchas personas, este debate se ubicaba en el núcleo mismo de la relación entre comercio y medio ambiente. La vehemencia del debate sobre los PMP se ha amainado considerablemente en los últimos años, pero su importancia sigue tan alta como siempre.

Un proceso o un método de producción es la forma en que se hace un producto. Muchos productos pasan por una serie de etapas y, por lo tanto, por varios PMP, antes de estar listos para salir al mercado. Por ejemplo, la fabricación tradicional del papel requiere que se cultiven y corten los árboles, que se procese la madera, que se blanquee la pulpa, y demás. Otro tipo de papel puede hacerse con desechos post-consumidor, o sin cloro, procesos que podría decirse tienen menos impacto ambiental. Los diversos procesos tendrán diferentes tipos de impacto ambiental: impactos sobre la biodiversidad, sobre las quebradas y la fauna de los bosques, sobre la salud humana a causa de la contaminación química de las vías fluviales o en términos de contaminación del aire y uso de la energía.

Algunos casos de legislación comercial anteriores al establecimiento de la OMC desarrollaron una distinción técnica entre los PMP relacionados con los productos y los PMP no relacionados con ellos (ver Recuadro 5-1). A lo largo de este libro, el término PMP se referirá a los PMP no relacionados con los productos, que es la acepción generalmente aceptada.

Recuadro 5-1: PMP relacionados con los productos y PMP no relacionados con ellos

La distinción entre los PMP relacionados con los productos y aquellos no relacionados con ellos puede parecer exceso de quisquillosidad, pero es importante entender que los dos se han tratado de manera algo diferente según la legislación comercial.

La distinción reside en la forma en que los PMP afectan el producto final. Tomemos, como ejemplo, dos rollos de papel de prensa. Uno se produjo con un 50 por ciento de materiales reciclables, y el otro, con un cien por ciento de fibra virgen. Aquí se trata de dos PMP totalmente diferentes. Pero la pregunta clave es si el producto final tiene cualidades diferentes, las cuales determinarían que fuera tratado de manera distinta en cuanto a su uso, manejo, o deshecho. Si el papel de prensa reciclado se desempeña de la misma manera que aquel con contenido virgen en todos los sentidos, entonces el proceso de contenido reciclado no es un PMP relacionado con el producto, dado que tiene un impacto mínimo sobre el producto final.

Otro ejemplo sería el de dos manzanas: una producida orgánicamente y otra producida usando pesticidas, algunos de los cuales quedan como residuo en el producto. De nuevo tenemos dos PMP totalmente diferentes. Pero, en este caso, la diferencia hará que manejemos y usemos

(pero probablemente que no desechemos) los productos de manera diferente. Algunas personas podrían preferir pelar la manzana que ha sido tratada químicamente, y las autoridades fronterizas examinarán los niveles de residuo pesticida con el fin de establecer si el producto cumple con las regulaciones sanitarias. La manzana orgánica puede someterse a estrictos controles fronterizos encaminados a evitar la difusión de pestes invasivas. En este caso, los diferentes PMP sí causan una diferencia en el producto final, y por eso serían tratados como PMP relacionados con el producto.

La legislación comercial no cuestiona el derecho de los países a discriminar con base en los PMP relacionados con los productos. Claro está que existen reglas con respecto al proceso y al grado de la discriminación: por ejemplo, el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias – MSF – prefiere los estándares internacionales para imponer restricciones a los niveles de residuos pesticidas, pero se acepta el principio de discriminación dentro de ciertos límites.

Por otra parte, desde finales de la década de los 80 y comienzos de los 90, los PMP empezaron a verse como un asunto diferente. Se alegaba que la forma en que fueran hechos los productos (siempre y cuando fuera imposible diferenciar entre los productos finales) no hacía que los productos fueran diferentes unos de otros. En términos de la legislación comercial, serían considerados como “productos similares” (ver la discusión en profundidad en la Sección 3.5.1). Como tales, los países no podrían tratarlos de manera diferente e incluso las excepciones previstas en la legislación comercial, como por ejemplo el Artículo XX del GATT, podrían no excusar un manejo discriminatorio tal.

Desde la perspectiva ambiental, no tiene mucho sentido ignorar la forma en que se hace un producto. La forma de producir un producto es una de las tres preguntas esenciales para un gestor ambiental: ¿cómo se produce, cómo se usa, y cómo se desecha el producto? Abundan las reglamentaciones ambientales nacionales con respecto a los PMP: establecen cuánta contaminación pueden emitir las fábricas, cómo y en dónde pueden talar árboles las compañías de productos madereros, cómo deben manejar sus desechos las empresas mineras y cómo deben restaurarse los lugares una vez cerradas las minas. Desde esta perspectiva, también tiene sentido que en las fronteras se discrimine entre productos similares en otros aspectos pero que fueron producidos de manera limpia o sucia.

La situación de la legislación comercial a este respecto parece haber cambiado. Los dos últimos paneles anteriores al GATT de la OMC que tomaron decisiones sobre la base de la discriminación entre PMP defendieron la posición de que los PMP no podían ser utilizados para distinguir entre productos. Dictaminaron que las excepciones previstas en el Artículo XX no podían utilizarse para salvar las medidas en cuestión, dado que habían sido diseñadas, según ellos, exclusivamente para proteger el medio ambiente de los estados que adoptaron las medidas y no el medio ambiente de los estados exportadores donde ocurría el daño ambiental. No obstante, en el famoso caso manejado por la OMC, EE.UU.-Camarones-Tortugas (ver Recuadro 3-2), el Órgano de Apelación parece haber adoptado un nuevo enfoque y dictaminó que las medidas tomadas con respecto a un PMP extranjero (es decir, la forma en que se producen los camarones) podrían justificarse en conformidad con el Artículo XX. El Órgano de Apelación sí exigió que hubiera un “nexo ambiental” entre el estado que tomaba la medida y el problema abordado por la medida. La protección de las especies migratorias, por ejemplo, podría ser una preocupación compartida por el país exportador y el importador, como también lo sería la protección de recursos compartidos de agua y aire, la estabilización climática, y demás. El Órgano de Apelación estableció también los otros controles y límites discutidos arriba en la Sección 3.5.1, relacionados con la utilización del Artículo XX del GATT.

Como resultado de estos desarrollos, la distinción entre los PMP relacionados con los productos y los no relacionados ha perdido mucho de su impacto jurídico, aunque no su totalidad. Sigue siendo relevante dado que las medidas relativas a los PMP tienen que cumplir con ciertos criterios que no son aplicables a las medidas basadas en los productos. Pero, en última instancia, no se considera automáticamente que las medidas basadas en los PMP no concuerden con la legislación comercial.

Si este es el estado actual de la legislación, entonces ¿cuáles son las cuestiones de políticas que subyacen al debate? Hay una serie de razones para la controversia que evaden la cuestión de los PMP.

En la práctica, la discriminación basada en los PMP presenta algunas dificultades para el sistema comercial. En el ámbito de la controversia, la regulación de los PMP le ofrece a los gobiernos una mayor oportunidad de proteger sus industrias injustamente en contra de la competencia extranjera. Motivado por consideraciones económicas y no ambientales, un gobierno podría hacer un inventario de los PMP utilizados por las industrias nacionales, que son preferibles desde el punto de vista ambiental, y emitir nuevas normas que penalicen a aquellos productores (es decir, a los

extranjeros) que no los utilicen. La defensa disponible en contra de tales acciones se halla en la introducción del Artículo XX, la cual intenta eliminar la discriminación proteccionista, así como en los estándares absolutos establecidos por los Acuerdos OTC (Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio) y MSF (Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias).

Desde una perspectiva puramente ambiental, el uso extendido de medidas para abordar el asunto de los PMP extranjeros podría conducir a mejoras ambientales, si bien solamente en industrias seleccionadas. Pero existen dos temores que conspiran contra ese uso extendido. El primero es que los estándares así impuestos podrían ser ambientalmente inapropiados para algunos competidores extranjeros. Por ejemplo, un país en el que la escasez del agua sea un problema fundamental podría promulgar leyes que discriminen los productos producidos en formas que desperdician el agua. Pero esto obligaría a los exportadores en los países ricos en agua a cumplir con estándares que no son relevantes para sus condiciones ambientales locales, o correr el riesgo de perder el acceso al mercado.

El segundo es un argumento relacionado planteado por algunos países en desarrollo que aseveran que sus prioridades sociales son diferentes a las de los países desarrollados. Por ejemplo, es posible que les preocupe más el agua limpia como asunto ambiental que el calentamiento global. De ser así, reza el argumento, es injusto que los países desarrollados discriminen en contra de las exportaciones de los países en desarrollo sobre la base de asuntos ambientales que no tienen prioridad en las agendas de estos países, lo cual los obliga ya sea a adoptar prioridades ambientales propias de los países ricos o perder la posibilidad de exportaciones generadoras de riqueza. Muchos países en desarrollo temen que si la OMC sigue permitiendo la discriminación basada en PMP por motivos ambientales, se verá también obligada a permitirla por motivos sociales, tales como los derechos humanos, estándares laborales y similares, ampliando así el alcance de la amenaza para sus exportaciones.

Otra parte de este argumento es que los países que ya son ricos llegaron a serlo quemando una gran cantidad de combustibles fósiles, talando la mayor parte de sus bosques, y aprovechando, de otras maneras, los recursos ambientales nacionales y globales. Ahora que la riqueza que han acumulado les permite mantener estándares ambientales elevados, resulta hipócrita que se les prohíba a los países en desarrollo seguir el mismo camino. Se argumenta que, como mínimo, las exigencias de mantener estándares ambientales altos deberían ir acompañadas de asistencia técnica y económica, así como de otras formas de formación de capacidad. En

el caso EE.UU.-Camarones-Tortugas, el Órgano de Apelación estuvo de acuerdo con este último punto e impuso dicha asistencia como condición para que el Artículo XX pudiera “salvar” una medida de los Estados Unidos que cubría los PMP utilizados en las exportaciones de los países en desarrollo. La decisión estableció también otras condiciones que de hecho ubicaron el uso de medidas basadas en los PMP dentro de un marco legal que reconoce los temores legítimos de los exportadores de los países en desarrollo.

Finalmente, existe un argumento relacionado con la soberanía. Si el daño ambiental en cuestión es puramente local, entonces es de la incumbencia exclusiva del gobierno exportador y no del gobierno del país importador. Sin embargo, este argumento se debilita si el daño ambiental no es puramente local, es decir, si implica la contaminación de aguas o de corrientes de aire compartidas, que lleve a la merma de poblaciones de especies que migran a través de las fronteras o que cause daño a la atmósfera. En estos casos, es evidente la necesidad de cooperación internacional.

Los AMUMA son una forma de ese tipo de cooperación y constituyen la forma más comúnmente recomendada para impedir los conflictos ambientales y comerciales causados por los PMP. Es decir, que los países deben ponerse de acuerdo colectivamente para armonizar los estándares o, de lo contrario, aceptar un menú negociado de diferentes estándares nacionales. Tal como hemos visto, muchos de esos acuerdos están vigentes hoy en día. No obstante, se necesitan años para negociar esos acuerdos y aún más tiempo para que tengan efecto pleno, lo cual constituye un problema si el problema ambiental en discusión es de carácter urgente. Así mismo, algunas áreas temáticas pueden no estar listas para un acuerdo; los países a menudo difieren en cuanto a la necesidad de reglamentación y a los mecanismos para hacerlo. Estos factores pueden hacer que la opción internacional no sea tan atractiva para abordar asuntos de gran importancia para ciertos países. No obstante, la más reciente decisión del Órgano de Apelación sobre este asunto impone las negociaciones de buena fe como prerrequisito para el uso unilateral de medidas comerciales basadas en los PMP, obligación ésta que es vinculante tanto para el país que las exige (importador) como para los potenciales países “objetivo” (exportadores).

5.2 Estándares ambientales y competitividad

Una preocupación clave de la comunidad ambiental en los países desarrollados es la posibilidad de “una carrera hacia el fondo”, en la que los países tratan de atraer la inversión relajando o reduciendo sus estándares ambientales nacionales, y no forzando su cumplimiento. Esta es una versión

del argumento del “paraíso de la contaminación”, según el cual el libre comercio hará que las empresas migren hacia lugares donde las normas ambientales son menos estrictas y en los cuales el uso de PMP sucios les dará una ventaja competitiva.

Hace tiempo que los investigadores buscan evidencia acerca de estos paraísos de la contaminación y han hallado poca. Cuando se trata de reubicar una empresa, los costos ambientales son apenas uno de los numerosos factores que la compañía debe tener en cuenta y que incluyen la infraestructura, el acceso a insumos, los costos salariales, la productividad laboral y el riesgo político. Los costos promedio de control ambiental equivalen a aproximadamente el dos o el tres por ciento de los costos totales, aunque en ciertos sectores (por ejemplo, en la fundición de aluminio, las operaciones de ganadería intensiva o la manufactura de cemento) pueden ser mucho más altos.

La amenaza de la reubicación de empresas puede ser un problema mayor que la reubicación misma. La amenaza, ya sea explícita o simplemente esperada, puede crear un efecto de “enfriamiento normativo”, es decir, un ambiente en el que las entidades regulatorias gubernamentales se muestren reacias a fortalecer sus leyes ambientales por temor a ahuyentar los negocios existentes o a perder potenciales inversiones de negocios. Si varios países llegan a sentir este tipo de presión de manera simultánea la comunidad global podría llegar a “atascarse en el fango”, como lo expresó un analista, incapaz de fortalecer sus normas a un ritmo que asegure la sostenibilidad ambiental.

En contraste, en algunos casos el comercio y la competencia pueden causar una mejoría en los estándares ambientales. Si un mercado lo suficientemente importante adopta estándares altos, el efecto puede ser el de “exportar” esos estándares a países y productores vinculados comercialmente a ese mercado. A esto se le conoce a veces como el “efecto California”, por el gran estado norteamericano que tiende a liderar los mercados nacionales y globales con estrictos estándares ambientales.

Los países en desarrollo enfrentan un conjunto diferente de problemas relacionados con los estándares ambientales y la competitividad. En primer lugar, no siempre se conocen los estándares ambientales de sus mercados de exportación. El país que impone los estándares puede no proporcionar suficientes detalles acerca de las medidas en cuestión (por ejemplo, qué métodos alternativos aceptables están disponibles), o pueden no advertir acerca de las medidas con la suficiente anticipación como para que los productores cambien sus métodos de producción, o las autoridades del país exportador pueden no difundir la información de manera efectiva en-

tre las firmas exportadoras, lo cual constituye un reto para los ministerios con recursos limitados, especialmente cuando hay muchos productores de pequeña escala. En segundo lugar, aun cuando se conocen los estándares, puede ser demasiado difícil cumplir con ellos. Pueden haberse establecido a niveles muy por encima de los acordados internacionalmente. O pueden ser razonables, pero las complejas instalaciones necesarias para comprobar el cumplimiento con ellos pueden no existir en el país exportador, lo cual implicaría correr con los gastos de costosos viajes por parte de verificadores extranjeros (un problema específico de los países menos desarrollados). O, en el caso de aquellos países en los que hay verificadores nacionales, el país importador puede no reconocer su idoneidad para realizar la labor de verificación. Obtener ese reconocimiento o acreditación es a menudo un trámite prohibitivamente caro, aun en los casos en que el verificador sí tiene la capacidad técnica para hacer el trabajo. Esta constelación de problemas, en su conjunto, significa que los estándares ambientales son en sí mismos un problema de competitividad para muchos exportadores de países en desarrollo, y que pueden convertirse en un obstáculo para el acceso a los mercados de exportación.

Dicho esto, los estándares en cuestión son con frecuencia estándares legítimos que reflejan una preocupación por la conservación ambiental y no por el proteccionismo. Los Acuerdos sobre OTC y MSF de la OMC establecen las reglas para la fijación de estándares con el fin de intentar impedir el que esos estándares sean excesivamente onerosos para los exportadores (ver las Secciones 3.5.2 y 3.5.3). Por ejemplo, el Acuerdo sobre OTC exige la notificación previa así como un período para comentarios para las normas nuevas. También obliga a los países desarrollados a prestar asistencia a los exportadores de los países en desarrollo perjudicados por sus normas, aunque esta disposición nunca se ha puesto en práctica.

La mayoría de los estándares ambientales de interés para los exportadores de los países en desarrollo, no obstante, no están cubiertos por las reglas de la OMC, dado que son impuestos por las empresas compradoras y no por los gobiernos. Mientras que gran parte de los compradores están dispuestos a trabajar con los proveedores para ayudarles a cumplir con los nuevos estándares ambientales, muchos de ellos no lo están y no tienen ninguna obligación legal de hacerlo.

Las preocupaciones respecto de la competitividad también subyacen a los problemas que muchos exportadores de bienes primarios enfrentan al tratar de implementar políticas ambientales apropiadas. Dichas políticas ayudarían a internalizar los costos ambientales externos de la producción y, por ende, elevarían a menudo los precios de los bienes finales. En el caso de la mayor parte de los bienes primarios, incluso un aumento leve

en el precio bastaría para mandar a los compradores donde uno de los muchos competidores. Y los bienes primarios, a diferencia de los bienes de consumo o las manufacturas, generalmente no pueden crear nichos de mercado para bienes más ecológicos. Los compradores de cobre, por ejemplo, quieren el cobre más barato que cumpla con sus especificaciones técnicas, y generalmente no les importa la contaminación producida en su manufactura. Este es un problema serio, dada la importancia para las economías de muchos países en desarrollo de las exportaciones de bienes primarios, y las consecuencias ambientales de gran alcance de la mayor parte de la producción de bienes primarios.

5.3 Estándares ambientales, ciencia y precaución

La ciencia es el punto de partida para todas las políticas ambientales. Sin ella no podríamos saber lo que está sucediendo en el medio ambiente natural, más allá de lo que nos dicen nuestros sentidos. La ciencia hace hablar al medio ambiente, y toda formulación de políticas se basa en intereses que tienen voz. Pero el método científico no genera siempre información precisa para la formulación de políticas; el conocimiento científico es rara vez seguro o completo. Y aun en los casos en que es seguro, por ejemplo la afirmación de que ciertos gases en la atmósfera atrapan el calor y pueden cambiar el clima del planeta, las implicaciones para las políticas pueden ser poco claras.

La tensión entre ciencia y políticas es un tema constante de la política ambiental en general, y de los regímenes ambientales internacionales en particular. Todos estos regímenes tienen el mismo método para revisar la nueva evidencia científica, a menudo a través de sus Conferencias de Partes y a veces a través de sus cuerpos subsidiarios, o, en casos excepcionales, como lo es el del régimen climático, a través de organizaciones independientes creadas especialmente, tales como el Panel Intergubernamental sobre Cambio Climático.

El enfoque precautelativo descrito en el Capítulo 3, aconseja que se tomen medidas ambientales aun cuando la información científica sea incompleta. Esto ha sido difícil de implementar porque requiere que quienes formulan las políticas ejerzan su criterio. Por este motivo, es esencial desarrollar los criterios que rijan su aplicación. Entre otras cosas, estos criterios deberían abordar el equilibrio entre dos consideraciones importantes: la escala del daño potencial y el costo de la acción, o de la inacción.

A medida que aumenta la escala del daño potencial, también aumenta la necesidad de actuar con precaución. Allí donde el daño potencial es obvio,

como en el caso del agotamiento del ozono estratosférico, la necesidad de actuar se hace más clara y menos controvertida. En los casos en que el daño potencial es menos evidente, las acciones precautelativas pueden volverse bastante polémicas, dado que los actores afectados buscarán proteger sus intereses. De hecho, es normal que haya controversia en torno a las acciones relativas a asuntos tales como los organismos genéticamente modificados, con respecto a los cuales la ciencia aún no tiene claridad y está evolucionando rápidamente.

El costo es el otro criterio que debe considerarse al adoptar un enfoque precautelativo. Los recursos son limitados y por eso los gobiernos deben tomar decisiones difíciles acerca de su aplicación. Claramente, deben emprenderse aquellas acciones precautelativas que no acarreen un costo económico neto. Pero dado que tales acciones pueden implicar pérdidas en un área, así sean compensadas por ganancias en otra, pueden suscitar una vigorosa oposición por parte de los perdedores. La inacción también puede acarrear costos – los costos del daño ambiental no controlado - y estos pueden ser cuantiosos. Es importante tener en cuenta estos últimos para los cálculos, para determinar en qué casos pesarán en contra de los costos de la acción.

Mientras que el enfoque precautelativo está bien establecido en los regímenes ambientales nacionales e internacionales, adquiere nuevas dimensiones cuando se lo utiliza como base para los estándares nacionales relativos a los bienes transados. Los exportadores pueden sentirse a veces frustrados ante lo que ven como un enfoque demasiado precavido por parte de los países importadores de la OCDE—un enfoque que les sube los costos de producción o les bloquea de una vez su acceso a los mercados. Existe una tensión entre el régimen comercial, que busca limitar una discreción que podría ser ejercida injustamente para defender el proteccionismo, y un principio que le otorga bastantes facultades a las entidades regulatorias nacionales. El reto consiste en hallar la forma de limitar el potencial para el proteccionismo sin ser tan radicales como para impedir el proceso legítimo de promulgar normas ambientales.

El Acuerdo sobre MSF ofrece ciertas posibilidades para las acciones precautelativas. Permite medidas provisionales cuando se percibe un riesgo pero un miembro necesita más tiempo para asegurarse mejor. Además, las decisiones del Órgano de Apelación han confirmado que la certeza científica – o incluso una posición mayoritaria por parte de la comunidad científica – no es un prerrequisito para tomar medidas precautelativas. Sin embargo, hay una serie de requisitos estrictos para los países que adopten esas medidas. Al establecer los estándares, los miembros deben tratar de minimizar los impactos comerciales negativos. Los estándares utilizados

no deben distorsionar el comercio al tratar niveles similares de riesgo de manera diferente sin buenas razones para ello. El peso de la prueba en una disputa recae generalmente sobre el país regulador. Además, las medidas deben ir apoyadas por una evaluación de riesgo, es decir, un proceso científico formal que intenta calcular los riesgos ambientales conocidos y posibles. A diferencia de muchas directrices para la evaluación de riesgos, el MSF exige que se consideren los riesgos económicos de las medidas en cuestión, entre otras cosas.

La descripción que proporciona el Acuerdo MSF de la evaluación de riesgo exigida es bastante rudimentaria, pero afortunadamente ha sido complementada en áreas clave por acuerdos internacionales más detallados. El Protocolo de Cartagena, por ejemplo, contiene directrices mucho más detalladas sobre lo que constituye una buena evaluación de riesgo para ciertos organismos genéticamente modificados. Y el *Codex Alimentarius*, el organismo internacional que establece los estándares relativos a seguridad alimentaria, también ha aceptado principios para la evaluación del riesgo de los alimentos genéticamente modificados. Es probable, aunque no seguro, que estas definiciones de la evaluación de riesgo sean utilizadas como guía en las disputas que surjan en la OMC sobre las medidas precautelativas, particularmente dada la deferencia con la que el Acuerdo sobre MSF trata “las técnicas de evaluación de riesgo desarrolladas por las organizaciones internacionales relevantes.”

5.4 Etiquetado ecológico y programas de certificación de la gestión ambiental

Las etiquetas ambientales voluntarias (o eco-etiquetas) y los programas de certificación de la gestión ambiental (GA) se ofrecen como posible solución a algunos de los retos asociados con los PMP descritos anteriormente. Es decir, en vez de que los gobiernos dictaminen por ley cuáles son los PMP aceptables, los consumidores pueden decidir por sí mismos, sobre la base de la información proporcionada por las etiquetas y las certificaciones, y realizar sus compras de acuerdo con eso. A diferencia de las leyes y normas gubernamentales, estas son herramientas voluntarias que proporcionan información para ayudarle a los consumidores a tomar decisiones fundamentadas. Las eco-etiquetas dan información acerca de un producto específico, mientras que los esquemas de certificación de GA comunican algo acerca de las compañías (o partes de ellas) que producen los productos. En esta sección se definen primero los dos instrumentos y luego se examina la forma en que podrían interactuar con las reglas del comercio internacional.

5.4.1 Eco-etiquetas

Las eco-etiquetas nos informan acerca de los impactos ambientales de producir un bien o un servicio. La mayoría de las eco-etiquetas son voluntarias, dado que no es obligatorio etiquetar los productos y servicios, pero en algunos mercados se están convirtiendo en un factor competitivo de importancia. Existen muchos programas diferentes de etiquetado manejados por gobiernos, empresas privadas y organizaciones no-gubernamentales, pero todos se reducen a tres tipos básicos de etiqueta (ver Recuadro 5-2). La Organización Internacional para la Estandarización (ISO) ha establecido definiciones y principios para el desarrollo de cada tipo.

Recuadro 5-2: Eco-etiquetas según la ISO: Los tres tipos de etiquetas

Las etiquetas Tipo I (ISO 14024) comparan los productos con otros pertenecientes a la misma categoría y otorgan etiquetas a aquellos que son preferibles desde el punto de vista ambiental a lo largo de su ciclo de vida total. Los criterios los establece un organismo independiente y se monitorean mediante un proceso de certificación o auditoría. Esta clasificación de productos requiere juicios difíciles. Por ejemplo, entre dos productos idénticos en los demás aspectos, salvo que uno contamina el aire y el otro contamina el agua, ¿cuál es superior?

Las etiquetas Tipo II (ISO 14021) consisten en aseveraciones ambientales acerca de los productos, hechas por quienes los manufacturan, importan o distribuyen. No son verificadas independientemente, no utilizan criterios pre-establecidos y aceptados como referencia, y se podría decir que, de los tres tipos de etiquetas ambientales son las menos informativas. Una etiqueta que asevera que un producto es “biodegradable,” sin definir este término, es una etiqueta de Tipo II.

Las etiquetas Tipo III (ISO 14025) proporcionan una enumeración de los impactos ambientales del producto a través de su ciclo de vida. Son similares a las etiquetas de nutrición que especifican el contenido de grasas, azúcar o vitaminas de los productos alimenticios. Las categorías de información las determina el sector industrial o un organismo independiente. A diferencia de las etiquetas Tipo I, no juzgan los productos, dejando esto en manos del consumidor. Los críticos de este tipo de etiqueta cuestionan si el consumidor tiene el tiempo o los conocimientos necesarios para juzgar si, por ejemplo, las emisiones de azufre son más peligrosas que las emisiones de cadmio.

5.4.2 Certificación de la gestión ambiental

Los esquemas de certificación de la gestión ambiental evalúan el manejo global de los asuntos ambientales por parte de una compañía. A diferencia de las eco-etiquetas, estos esquemas no sugieren nada con respecto a los impactos ambientales de los productos de una compañía. Más bien, le exigen a las compañías que cumplan con principios y directrices ambientales previamente establecidos en la conducción de sus negocios. Aunque algunos de estos son más rígidos que otros, los requisitos de estos esquemas voluntarios son flexibles y están abiertos a la interpretación, por lo cual son generalmente menos controversiales que los esquemas de etiquetado ecológico.

El estándar del sistema de gestión ambiental ISO 14001 es uno de esos esquemas a nivel internacional. ISO 14001 le ayuda a las compañías a hacerle seguimiento, comprender y mejorar su gestión ambiental. A diferencia de las certificaciones específicas de ciertos sectores, ISO 14001 es sumamente flexible y no exige que se sigan principios o directrices específicos. Las empresas establecen sus propios objetivos y pueden “auto-certificar” cumplimiento con el estándar, aunque muchas recurren a la verificación externa. Los críticos de este esquema afirman que ISO 14001 no dice nada acerca del desempeño ambiental de una compañía, y que solamente se refiere a la efectividad de su sistema de gestión ambiental. Si se implementa correctamente, ISO 14001 puede ser de utilidad ya que obliga a las compañías a reconocer y abordar asuntos ambientales.

Hay una nueva clase de certificaciones ambientales específicas para los sectores, que se ubican en un punto intermedio entre las eco-etiquetas y las certificaciones GA, tales como aquellas que se han desarrollado para los procesos sostenibles en los sectores de la silvicultura, las pesquerías, la agricultura orgánica y el turismo. El Consejo de Manejo Forestal (FSC), por ejemplo, ha creado un estándar ampliamente utilizado para productos forestales cosechados de manera sostenible, y ha convencido a algunos grandes compradores que adquieran solamente productos certificados por FSC.

En el contexto de este tipo de programas, una compañía normalmente obtiene la certificación si una auditoría externa encuentra que cumple con los principios y criterios establecidos en el esquema. El enfoque en la industria le permite al esquema proporcionar directrices más específicas de las que puede dar un sistema genérico como el ISO 14001. La certificación le permite a la compañía ponerle al producto lo que equivale a una eco-etiqueta que certifica el cumplimiento. Dado que a los consumidores no solamente les interesan las cuestiones ambientales, muchos programas de

certificación han comenzado a integrar un espectro más amplio de cuestiones relativas al desarrollo sostenible que incluyen los estándares laborales y los derechos humanos. Muchos de estos sistemas de certificación se están difundiendo actualmente a través de políticas éticas de contratación pública y privada, o a raíz del interés del inversionista, y no por exigencias surgidas de los consumidores finales.

5.4.3 Eco-etiquetas, certificación de la gestión ambiental y comercio internacional

A medida que los consumidores se hacen más conscientes de los asuntos ambientales, y a medida que los gobiernos y las empresas empiezan a sentir la presión de integrar criterios de sostenibilidad a sus políticas de contratación e inversión, crece la demanda de bienes ecológicos y de comportamientos corporativos ecológicos. Las eco-etiquetas y los programas de certificación GA contribuyen a esto proporcionando la información necesaria para tomar decisiones de compra razonables desde el punto de vista ambiental. Las eco-etiquetas voluntarias a menudo son consideradas como una forma menos restrictiva, desde la perspectiva comercial, de lograr objetivos ambientales, si se comparan con los estándares obligatorios (normas técnicas) o las prohibiciones. En la medida en que se usen ampliamente, tanto las eco-etiquetas como la certificación GA, deben generar beneficios ambientales. Pero también pueden crear problemas, tanto de principio como de proceso, a nivel internacional.

El problema de principio es el mismo que se describió anteriormente con respecto a los PMP y tiene que ver más que todo con las eco-etiquetas o los programas de certificación GA que otorgan una eco-etiqueta, dado que con frecuencia son un medio para que el comprador discrimine entre productos sobre la base de cómo se producen. La mayor parte de los esquemas de etiquetado ambiental son programas nacionales, diseñados para las realidades económicas y ambientales nacionales, y tienen en cuenta las preferencias ambientales internas. Los criterios desarrollados mediante este proceso pueden ser irrelevantes para las prioridades de otros países. Por ejemplo, la conservación de los bosques es una prioridad para algunos países, especialmente para aquellos en los que la reforestación es lenta, y por lo tanto, los consumidores pueden desear que se le otorgue una eco-etiqueta al papel con contenido reciclado. Pero esto descalificará el papel en otros países donde el clima permite plantaciones forestales rentables y administradas de manera sostenible, cuyos productos tengan un contenido del cien por ciento de pulpa virgen. Claro está que este problema causa

menos incomodidades que los estándares obligatorios, dado que la mayoría de las eco-etiquetas y los esquemas GA son voluntarios.

El problema de proceso se relaciona con los procedimientos que los productores extranjeros debe seguir para obtener una eco-etiqueta o certificación. Los procedimientos para las pruebas pueden requerir tecnologías, infraestructura y pericia que no están disponibles en algunos países, especialmente en los menos desarrollados. Aun cuando se puedan llevar a cabo las pruebas, implican costos mucho más altos que aquellos en los que incurren los productores en los países desarrollados o en los países en desarrollo más grandes. Por ejemplo, la tecnología necesaria para realizar pruebas tendientes a detectar la presencia de organismos genéticamente modificados en los productos alimenticios es muy costosa. Las oportunidades de mercado ofrecidas por una eco-etiqueta que certifica que un producto está libre de OGMs serán, por lo tanto, mucho más limitadas para los países que carecen de instalaciones para realizar las pruebas.

Otro problema de proceso se relaciona con el establecimiento de estándares internacionales para la certificación y el desarrollo de eco-etiquetas por parte de organismos tales como la ISO. Aunque se reconoce que estos esfuerzos ayudan a hacer más abierto el proceso y que fomentan el reconocimiento mutuo de aseveraciones entre los países, también son sumamente costosos y le toman demasiado tiempo a los delegados involucrados. Esto conduce a la poca representación de los países en desarrollo y actores de la sociedad civil. Adicionalmente, el proceso carece a menudo de transparencia. Como resultado, algunos temen que los organismos internacionales de estandarización sean simplemente foros en los que los países desarrollados actúen estratégicamente para proteger sus posiciones dominantes en el mercado. Una reacción ante esto ha sido el establecimiento de organismos no-gubernamentales que desarrollen eco-etiquetas y programas de certificación que sean más conscientes de las prioridades de la sociedad civil y de los países en desarrollo. La Alianza Internacional para el Etiquetado Social y Ambiental (ISEAL) es una asociación de los principales organismos no-gubernamentales que desarrollan programas de certificación. La Red Mundial de Eco-etiquetado es una asociación de los principales programas nacionales de eco-etiquetado.

Retomando un asunto que se ha discutido largamente en el CCMA, pero sin que se haya tomado mucha acción hasta la fecha, la Ronda de Doha de negociaciones de la OMC incluyó en la agenda el punto de las eco-etiquetas. Pero muchos expertos cuestionan la capacidad de la OMC de hacer una contribución positiva, dado que muchas eco-etiquetas y muchos programas de certificación son desarrollados por entidades no-guberna-

mentales y están siendo utilizados por compradores corporativos privados más que por las entidades reguladoras de los gobiernos. Muchos sostienen que la OMC no tiene jurisdicción sobre ninguno de esos grupos, aunque la cuestión de si sus reglas cubren las eco-etiquetas no-gubernamentales sigue siendo tema de debate.

5.5 La OMC y los AMUMA

Los AMUMA se han presentado desde hace mucho tiempo como una solución concreta a los potenciales conflictos entre comercio y medio ambiente. Por ejemplo, dado que el comercio de organismos genéticamente modificados puede acarrear consecuencias ambientales, el camino ideal es que los países afectados (tanto importadores como exportadores) se reúnan para negociar la forma de manejar ese comercio: qué medidas deben tomarse a nivel nacional para proteger el medio ambiente, qué medidas deben tomar los exportadores para colaborar en esos esfuerzos, y demás. Siguiendo con este ejemplo, el Protocolo de Cartagena, es una solución multilateral a un problema multilateral, que evita los enfoques unilaterales que podrían estar desequilibrados ya sea a favor de los intereses ambientales o de aquellos comerciales.

Dado el valor de los AMUMA en este sentido, también se ha entendido desde hace tiempo que el sistema multilateral de reglas comerciales tendrá que adaptarse a los AMUMA, en cuanto cuerpo independiente de legislación internacional que a veces aborda los mismos problemas. De acuerdo con la Agenda 21, el Plan de Implementación de la CMDS, y numerosas declaraciones de la OMC, el sistema multilateral de comercio y los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA) deberían apoyarse mutuamente. El peso de estas declaraciones contrasta con el escaso progreso realmente logrado por los negociadores comerciales al examinar la cuestión, que ha estado en la agenda del Comité de Comercio y Medio Ambiente desde su creación en 1995, sin ningún resultado evidente. La Declaración de Doha de 2001 Doha ordenó que se trabajara sobre el asunto (aunque solo sobre una parte estrechamente definida del todo).

La relación entre el comercio y los AMUMA tiene tres componentes distintos. Uno es el impacto que los AMUMA pueden tener sobre el comercio, ya sea directa o indirectamente. Por ejemplo, el Protocolo de Montreal Relativo a las Sustancias que Agotan la Capa de Ozono suspende directamente el comercio de ciertos tipos de productos. También ha forzado cambios en los procesos de producción que antes usaban sustancias que agotaba el ozono, excluyendo de hecho del comercio los productos elaborados con

métodos antiguos. Este tipo de impacto comercial, discutido en la Sección 2.4.4, es un resultado natural de la prohibición o la restricción de productos o procesos que dañan el medio ambiente y es, en efecto, el objetivo central de esas medidas.

Otro componente de la relación es el potencial de la liberalización del comercio para afectar el asunto que constituye el contenido de los AMUMA. Por ejemplo, liberalizar el comercio de chips de computador podría repercutir sobre los objetivos del Protocolo de Montreal, si aumenta la producción de chips en países que usan sustancias que agotan el ozono como solventes limpiadores en la producción de chips.

No obstante, esta sección se ocupará del tercer tipo de relación: la relación legal y de políticas entre el cuerpo de legislación representado en los AMUMA y el cuerpo de legislación representado en los acuerdos de comercio e inversión.

De los más o menos 200 AMUMA que existen actualmente, unos 20 incorporan medidas relacionadas con el comercio con el fin de ayudar a lograr sus objetivos. Aunque este es un número bastante reducido de AMUMA, se trata de algunos de los más importantes (ver Sección 2.4.2), y las disposiciones relacionadas con el comercio son una parte integral del espectro de opciones que los negociadores deben considerar al abordar las cuestiones ambientales globales. La Sección 2.4.4 discute en detalle por qué se usan esas medidas, pero uno de los usos principales es el de controlar el comercio mismo cuando se percibe que el comercio contribuye directamente al daño ambiental que la convención busca abordar y cuándo se considera que esas medidas serían más eficaces que vigilar las medidas ambientales nacionales. CITES, que controla el comercio de especies amenazadas, y el Convenio de Basilea, que controla el comercio de desechos peligrosos, son buenos ejemplos de esto.

Otro uso es el de mejorar la efectividad de un acuerdo. Esas medidas pueden actuar como incentivo adicional para entrar a formar parte y adherir al AMUMA al limitar (y con frecuencia, prohibir) a quienes no son partes comerciar en bienes restringidos con los países partes (aunque normalmente hay excepciones para los países que no son partes mediante legislación que cumple con los estándares de protección del AMUMA). El Protocolo de Montreal, por ejemplo, prohíbe el comercio de sustancias que agotan el ozono y productos que las contengan con países que no sean partes, una disposición que según muchos observadores fue crucial para lograr el amplio apoyo internacional para el Protocolo. Sin esas medidas, el acuerdo podría haber sido fácilmente sabotado por los países no-partes mediante el aumento de la producción de los bienes restringidos

y su envío a las partes que sí habían restringido su propia producción de esos bienes, lo cual sería un resultado perverso tanto desde el punto de vista ambiental como del económico.

El problema es que las reglas de la OMC pueden entrar en conflicto con tales medidas. El Capítulo 3 describe las obligaciones que tienen los miembros de la OMC de respetar los principios de la nación más favorecida y del trato nacional, así como las disposiciones relativas a la eliminación de las restricciones cuantitativas (Artículos I, III y XI). Podría decirse que un acuerdo ambiental que afirme que las partes pueden usar las restricciones al comercio en contra de algunos países (que no sean partes) pero no en contra de otros (las partes) viola los tres artículos. Discrimina entre productos que son “similares” en todos los demás aspectos, impone restricciones cuantitativas y puede tratar los bienes importados de forma diferente a la que trata productos nacionales “similares”.

Ese tipo de medidas que limitan el comercio podría ser utilizadas de dos maneras. En primer lugar, una parte podría utilizarlas en contra de otra parte (por ejemplo, el sistema de consentimiento fundamentado previo del Convenio de Rotterdam se usa solamente entre las partes en el Convenio). La mayoría de los analistas alegan que esto no constituye un problema dado que ambos países aceptaron voluntariamente el carácter vinculante de las reglas del AMUMA, incluyendo el uso de medidas relacionadas con el comercio. Esto puede ser cierto en el caso en que las disposiciones en cuestión relacionadas con el comercio están explícitamente ordenadas en el acuerdo, pero pueden surgir problemas cuando el acuerdo simplemente explicita los objetivos, dejándole a las partes la tarea de promulgar leyes nacionales para lograrlos. Las partes en el Protocolo de Kyoto, por ejemplo, pueden cumplir con sus obligaciones (estipuladas en el protocolo) de reducir las emisiones de gases de efecto invernadero mediante una serie de medidas limitantes para el comercio (no estipuladas). Aunque los miembros de la OMC han expresado su esperanza de que las diferencias entre las partes pueda solucionarse dentro de los AMUMA mismos, un país parte que tenga quejas en contra del uso de tales medidas relacionadas con el comercio podría decidir llevar su caso ante la OMC.

En segundo lugar, una de las partes podría utilizar las medidas relacionadas con el comercio en contra de un país que no sea parte, siendo ambos miembros de la OMC. En este caso, el país que no es parte no ha aceptado de manera voluntaria someterse a las disposiciones relacionadas con el comercio del AMUMA. Al igual que en el caso de las medidas de parte a parte, aquí la parte que impone las limitaciones al comercio puede en principio estar violando los derechos del país que no es parte de acuerdo con

las reglas de la OMC, pero en este caso, el país no parte podría presentar su caso ante la OMC, aun en el caso de que las medidas estén especificadas en el AMUMA.

Ninguna de las medidas comerciales asociadas con un AMUMA han sido cuestionadas por la legislación comercial. Sin embargo muchos observadores siguen preocupados de que esto pueda suceder, con efectos bastante indeseables. Dos factores contribuyeron a aumentar la preocupación en esta área durante la Ronda Uruguay de negociaciones. El primer factor fue la serie de decisiones del panel del GATT (no adoptadas) (Atún-Delfín I y II en particular) según las cuales la legislación comercial debería ser interpretada y aplicada estrictamente dentro de los términos de los acuerdos comerciales, rechazando así la necesidad de usar otras normas de la legislación internacional, tales como los AMUMA.

Estos casos avivaron la segunda dinámica subyacente: el verdadero sentido del conflicto entre los *defensores* de un régimen comercial fuerte, por un lado, y los *defensores* de un régimen ambiental fuerte, por el otro. Con frecuencia, el debate tomó la forma de una escogencia entre la supremacía de un régimen sobre el otro. En conjunto, estos dos elementos generaron una dinámica basada en el conflicto, en un momento crucial del debate sobre medio ambiente y comercio

Sin embargo, estas dinámicas observadas en las últimas décadas han cambiado desde ese entonces. Principalmente, el Órgano de Apelación, a través de una serie de decisiones, ha rechazado inequívocamente el enfoque orientado hacia adentro de los paneles del GATT anteriores a la OMC, y ha sostenido que la legislación comercial debe interpretarse más ampliamente a la luz del derecho público internacional. En más de una ocasión, el Órgano de Apelación ha utilizado acuerdos y declaraciones ambientales internacionales como ayuda en la comprensión e interpretación de los diversos derechos y obligaciones que se hallan en los acuerdos comerciales. Al hacerlo, el Órgano de Apelación ha buscado expresamente, en la práctica, interpretaciones y aplicaciones que se apoyen mutuamente de ambas fuentes de legislación internacional, poniendo así en práctica el tan extendido llamado al apoyo mutuo.

Así mismo, han surgido durante los últimos quince años varios acuerdos de interés específico para los países en desarrollo, que utilizan disposiciones relacionadas con el comercio para proteger sus intereses ambientales. Combinados con el creciente sentido de la capacidad para generar acuerdos que se apoyen mutuamente, esto ha aliviado en parte la preocupación acerca de los AMUMA como una nueva forma de proteccionismo ecológico.

Finalmente, ha habido varias muestras exitosas de que el apoyo mutuo puede lograrse en las negociaciones internacionales. Aunque a lo largo de los años 90 un número de AMUMA pasaron por un período de acaloradas negociaciones centradas en la vieja dinámica de conflicto y supremacía, en algunos casos recientes las comunidades comerciales y ambientales parecen haber encontrado una forma de avanzar. Un buen ejemplo es el Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología, que describe los pasos que pueden seguir los estados para reglamentar el comercio de organismos genéticamente modificados – una cuestión “caliente” de legislación comercial. El preámbulo del Protocolo contiene tres párrafos cuyo resultado es muy convincente: ni la legislación comercial ni el Protocolo tiene una relación de jerarquía con respecto al otro, y en los casos en que haya traslape, la interpretación de cada uno debe hacerse de manera tal que se busque consistencia entre los dos. Aunque muchos argumentan que este resultado no es concluyente, otros sostienen que puede hacer que el Órgano de Apelación, en caso de disputa, use el Protocolo de Cartagena para ayudar en la interpretación de la legislación comercial, lo cual es un resultado de apoyo mutuo.

Otro enfoque negociado para lograr el apoyo mutuo es el de hacerle un lugar a ciertos AMUMA en la legislación comercial. En el TLCAN, por ejemplo, hay una disposición según la cual los derechos otorgados por ciertos AMUMA prevalecerán sobre las obligaciones para con el TLCAN, siempre y cuando las partes en el TLCAN sean partes en el AMUMA, y las medidas tomadas sean las menos restrictivas para el comercio. Sólo tres acuerdos comerciales bilaterales posteriores (Canadá-Chile, Canadá-Costa Rica y México-Chile) siguen este ejemplo.

Estos dos enfoques demuestran que los negociadores tienen opciones viables para abordar la relación entre la legislación comercial y los AMUMA. Aun así, algunos argumentan que el equilibrio y las sinergias actuales dependen demasiado de los argumentos del Órgano de Apelación de la OMC, cuyas opiniones son guías valiosas, pero no vinculantes para paneles futuros.

Esta preocupación motivó la inclusión de la relación entre los acuerdos de la OMC y los AMUMA como un ítem en la agenda de negociaciones de Doha. No obstante, el mandato de Doha sobre los AMUMA es considerado por algunos como frustrado por su estrecho alcance; solamente se ocupa del uso de lo que la OMC ha llamado “obligaciones comerciales específicas” en un conjunto de AMUMA todavía no especificado y, aun así, sólo entre las partes en el AMUMA. En otras palabras, solamente se están discutiendo los aspectos menos controversiales (algunos dirían que los no

controversiales) de la relación. El mandato de negociación, en un pasaje que limita aún más las perspectivas de progreso en estas discusiones, exige que las negociaciones no resulten en cambios al equilibrio de derechos y responsabilidades de los miembros de la OMC.

Irónicamente, existe preocupación en torno al hecho de que el mandato limitado de Doha sobre este asunto pueda tener impactos realmente perjudiciales para la integridad de los regímenes ambientales internacionales en al menos dos sentidos. Podría implicar la renegociación de conjuntos de medidas cuidadosamente balanceadas, incluyendo medidas relativas al comercio, en los AMUMA por parte de miembros de la OMC que pueden no ser partes en el AMUMA en cuestión, quizá en detrimento de las partes en el AMUMA que no son miembros de la OMC. Más fundamentalmente, podría acabar aprobando tipos específicos de medidas comerciales solamente para un grupo estrechamente delimitado de AMUMA, lo cual perjudicaría la legalidad ante el GATT de todas las demás medidas comerciales en los AMUMA presentes y futuros. Reconociendo estos riesgos, algunos países han comenzado a sugerir que el statu quo—teniendo en cuenta los desarrollos del Órgano de Apelación—puede ser suficiente para manejar los problemas de conflicto potencial.

El resultado final de la negociación de Doha en torno a los AMUMA es difícil de predecir. No obstante, queda claro que la negociación, así como otros debates sobre este asunto, están padeciendo el impacto de las cambiadas dinámicas subyacentes, que han generado enfoques legales y prácticos para hacer operativo el tan alabado concepto de apoyo mutuo.

5.6 Derechos de propiedad intelectual

La economía clásica habla de tres factores de producción: tierra, trabajo y capital. No obstante, en las últimas décadas se ha vuelto cada vez más importante otro factor: el conocimiento. El conocimiento es fundamental para asegurar la competitividad, el avance tecnológico y la provisión de bienes y servicios que necesita la sociedad. Pero el conocimiento no es un factor estático, sino que está siendo continuamente desarrollado y mejorado mediante la innovación y la creatividad.

Tradicionalmente, los derechos de propiedad intelectual (DPI) han sido un medio para fomentar ese tipo de innovación y creatividad. Le otorgan al innovador o creador la capacidad exclusiva de controlar el uso de su innovación y creación por un período fijo de tiempo. Durante ese tiempo, el tenedor de los derechos de propiedad intelectual normalmente intentará

comercializar y vender la idea, buscando recuperar su inversión en investigación y desarrollo y compensar sus esfuerzos de innovación.

Los derechos de propiedad intelectual encuentran el justo equilibrio entre el bienestar del innovador o creador, cuyos esfuerzos deben ser recompensados, y el bienestar de la sociedad en general, que se beneficiaría al tener acceso ilimitado a la innovación o creación. Para el desarrollo sostenible, es crucial encontrar el punto de equilibrio adecuado. Las innovaciones, ya sea en eficiencia energética, nuevas medicinas o variedades agrícolas mejoradas, constituyen el núcleo del desarrollo sostenible, pero sirven poco a menos que sean ampliamente difundidas.

El Acuerdo de la OMC sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC) es un tratado internacional que fija unos estándares mínimos a las leyes usadas por los gobiernos nacionales para proteger los DPI. El Acuerdo sobre los ADPIC cubre varios tipos de DPI (ver Recuadro 5-3). De estos, las patentes son los más importantes desde una perspectiva ambiental. Sus objetivos, tal como se exponen en el Artículo 7, reafirman que el propósito de los DPI es el tipo de equilibrio descrito arriba. Declara que los DPI deben contribuir a:

- La innovación tecnológica;
- La transferencia y la difusión de la tecnología; y
- El beneficio mutuo de los usuarios y los productores de tecnología de manera tal que se fomente el bienestar social y económico.

Recuadro 5-3: Tipos de derechos de propiedad intelectual

Los DPI son otorgados legalmente a nivel nacional, y cada país tiene sus propias definiciones de los diversos tipos de derechos. Los siguientes son indicadores aproximados de los tipos de DPI que se hallan en la mayor parte de las legislaciones nacionales:

Patentes: invención de nuevos productos/procesos

Derechos de autor: creaciones/obras

Indicaciones geográficas: marcas que identifican los bienes como provenientes de un territorio en particular

Marcas de fábrica: signos comerciales

Diseños industriales: características estéticas de un producto

Circuitos integrados: diseños de distribución de circuitos integrados

Información no revelada: información confidencial de valor comercial

El Acuerdo sobre los ADPIC es único entre las reglas de la OMC en el sentido de que es definitivamente normativo. Es decir, la mayoría de las reglas de la OMC describen lo que los países no debe hacer, mientras que el Acuerdo sobre los ADPIC describe lo que los países deben hacer. En consecuencia, su implementación requiere de extensas reformas legislativas y administrativas a nivel nacional. El Acuerdo es único también porque se ocupa de derechos privados—los derechos de los innovadores y creadores. Otras reglas de la OMC tienen que ver con los derechos y obligaciones de los gobiernos.

El Acuerdo refleja un alto nivel en materia de estándares tendientes a proteger la propiedad intelectual. Su objetivo, de hecho, era el de obligar al cumplimiento internacional del tipo de estándares elevados que existían en la mayoría de los países desarrollados, pero en pocos de los países en desarrollo.

¿Cómo afectan los DPI fuertes, tal como se plasman en el Acuerdo sobre los ADPIC, el equilibrio entre los intereses públicos y los privados? Del lado positivo, pueden ayudar a asegurar que haya más innovación e inversión. Sin la garantía de ese tipo de protección, ¿quién gastaría millones en desarrollar, por ejemplo, software, medicamentos, o tecnologías amigables para el medio ambiente que podrían ser copiadas por otros y distribuidas a costos mínimos? (La propiedad intelectual tiende a tener altos costos de desarrollo, pero bajos costos de reproducción, una vez que ha sido desarrollada)

Los derechos de propiedad intelectual fuertes también pueden contribuir a la difusión de las nuevas tecnologías—los productos de la innovación. El transferencia de tecnología es generalmente una operación comercial y se da a través de varios medios:

- Inversión directa (por ejemplo, construcción de una fábrica);
- Empresa conjunta con compañías nacionales;
- Subsidiarias de propiedad integral;
- Licenciamiento (venta de los derechos de uso de la tecnología);
- Intercambios de capacitación e información; y
- Contratos de ventas y administración.

Los innovadores se sentirán más tranquilos si usan estos mecanismos en países obligados a ejercer una protección estricta de los derechos de propiedad intelectual. Esa obligación les garantiza que sus innovaciones no

serán pirateadas libremente. Por esto, los derechos de propiedad intelectual fuertes también pueden aumentar la disposición de las compañías a diseminar sus tecnologías en los países que las adopten.

Del lado negativo, la protección de los DPI al estilo del Acuerdo sobre los ADPIC puede tener una serie de efectos indeseados. En primer lugar, si es demasiado fuerte, inclina demasiado la balanza hacia el innovador, al dificultar el acceso, elevar los precios, limitar el seguirle los pasos a la innovación, e impedir el acceso a la información necesaria para reproducir las invenciones. Muchos países en desarrollo y muchas organizaciones no-gubernamentales ambientales y de desarrollo sostienen que los largos períodos de protección establecidos por ADPIC, es decir, 20 años para las patentes, compensan en exceso a los tenedores de los DPI y castigan al público al mantener la innovación o creación a precios muy altos por demasiado tiempo. La protección excesivamente fuerte puede, por lo tanto, hacer más lenta la difusión de las nuevas tecnologías. Y si se aplica incorrectamente, puede también reprimir la innovación, en parte porque obstaculiza la investigación y el desarrollo que busca utilizar el material patentado como base para mayores innovaciones. La Sección 5.6.2 sobre los ADPIC y la agricultura proporciona ejemplos de cómo podría funcionar esto. Finalmente, la protección al estilo de los ADPIC puede trabajar en contra de los objetivos de desarrollo sostenible al elevar el costo de algunos bienes tales como los productos farmacéuticos y hacerlos menos accesibles para los pobres. Al implementar los ADPIC, varios países en desarrollo han tenido que desmontar industrias nacionales basadas en la copia barata de drogas patentadas en el extranjero, lo cual ha causado un alza dramática en los costos.

Reconociendo los efectos negativos potenciales de otorgar DPI, el Acuerdo sobre los ADPIC contiene excepciones y mecanismos importantes para abordar los objetivos de las políticas públicas. Por ejemplo, el Acuerdo sobre los ADPIC contiene una excepción mediante la cual los miembros de la OMC no están obligados a otorgar patentes para productos y procesos en los que “la explotación comercial en su territorio...es necesaria para proteger el orden público o la moralidad, inclusive para proteger la salud o la vida de las personas o de los animales o para preservar los vegetales, o para evitar daños graves para el medio ambiente.” Los países también pueden excluir plantas y animales de la concesión de patentes aunque en el caso de las obtenciones vegetales debe establecerse algún otro sistema de protección – ver la discusión en la Sección 5.6.2). Hay también una disposición que le permite a los gobiernos otorgar el derecho de usar el objeto de una patente sin la autorización del tenedor de la patente, aunque sólo en circunstancias específicas.

Talvez el reconocimiento más importante de las tensiones entre las metas más amplias de políticas y la protección comercial se despliega en el área de las patentes de los productos farmacéuticos. Una larga batalla librada por los países en desarrollo produjo, en un acuerdo que probablemente salvó el lanzamiento del Programa de Trabajo de Doha, la Declaración de la OMC de 2001 sobre el Acuerdo ADPIC y la Salud Pública. Este Acuerdo, que estaba dirigido específicamente a los países en desarrollo y a aquellos menos desarrollados, afirma que el Acuerdo sobre los ADPIC le permite a los gobiernos la flexibilidad para otorgar licencias a los no tenedores de patentes en el caso de una crisis de salud pública y de otras emergencias nacionales—una acción conocida como licenciamiento obligatorio. Brasil ha recurrido a la amenaza del licenciamiento obligatorio para forzar a las compañías farmacéuticas a bajar los precios de las drogas usadas por su programa nacional de lucha contra el VIH/SIDA.

Pero muchos de los países menos desarrollados no cuentan con compañías farmacéuticas nacionales a quienes les podrían otorgar dichas licencias. Un posterior acuerdo de la OMC en 2003 ofrece una posibilidad limitada a esos países de que importen drogas manufacturadas a bajos costos bajo una licencia obligatoria en otros países.

Muchas de estas excepciones y muchos de estos mecanismos están siendo continuamente socavados por los acuerdos comerciales bilaterales y regionales que fortalecen explícitamente la protección de los DPI. Así, mientras puede haber flexibilidad a nivel multilateral, los socios en acuerdos de libre comercio se han puesto de acuerdo entre sí para optar por una vía menos flexible. Estas negociaciones son a menudo las más problemáticas de todo el acuerdo y típicamente enfrentan a los demandantes de los países desarrollados y a sus renuentes socios de los países en vías de desarrollo.

Algunos acuerdos bilaterales y regionales logrados desde mediados de la década de los 90 han ido más lejos para incorporar nuevas disposiciones “OMC-plus” que fortalecen los DPI más allá y por encima de los estándares establecidos en el Acuerdo sobre los ADPIC. Los más preocupantes desde la perspectiva del desarrollo sostenible integran disposiciones tales como la exclusividad de información (retener la información sobre pruebas utilizadas para aprobar medicamentos para que no pueda ser utilizada por productores de drogas genéricas después del vencimiento de la patente), y permiten la extensión de la vida de la droga mediante el llamado “evergreening” (es decir, el volver a registrar una patente si se encuentra un nuevo uso para la droga). Además, no incluyen flexibilidades como las

permitidas en el Acuerdo sobre los ADPIC, tales como la posibilidad de excluir plantas y animales de la patentabilidad.

5.6.1 ADPIC, CDB y conocimiento tradicional

La relación entre el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) y el Acuerdo sobre los ADPIC ha sido el tema de un apasionado debate en la OMC. La Declaración de Doha incluye el mandato de examinar la relación entre esos dos acuerdos. También ha habido discusiones en la CDB y en la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI).

La CDB exige a las Partes que cooperen para garantizar que las patentes y otros DPI “apoyen y no contradigan” sus objetivos, reconociendo así implícitamente el espacio potencial para el conflicto con ciertas características del sistema de DPI. Los principales problemas potenciales se derivan del punto de partida de la CDB: el hecho de que las Partes tienen el control soberano de sus propios recursos genéticos. En consecuencia, la CDB le otorga a los estados el derecho de regular y controlar el acceso a recursos genéticos dentro de sus fronteras.

Estos recursos tienen un valor inmenso y cada vez mayor, y son perseguidos con entusiasmo por una variedad de intereses comerciales. Constituyen la base de nuevos productos tales como los farmacéuticos y las medicinas herbales, así como de aplicaciones tecnológicas en biotecnología, agricultura, medicina y otras áreas. También pueden proporcionar nuevo material genético para los cultivadores de plantas, dado que les permiten conferirle a las plantas características deseables tales como la resistencia a las pestes y a la sequía. Tan solo en un caso, el incorporarle la resistencia a la enfermedad de una variedad latinoamericana de maíz a los cultivos de maíz en los Estados Unidos impidió la devastación de esos cultivos por la peste, ahorrándole así a la industria aproximadamente \$6 billones de dólares.

Los recursos genéticos pueden tomar la forma de variedades vegetales con códigos genéticos valiosos, o pueden consistir en un conocimiento tradicional e innovaciones “informales”. Un ejemplo de conocimiento tradicional es la historia oral transmitida por una comunidad indígena acerca de las hierbas y plantas que tienen propiedades medicinales—una información de gran valor para los investigadores farmacéuticos que buscan nuevas drogas.

Una de las “reglas básicas de compromiso” estipuladas por la CDB es que cualquier acceso a los recursos genéticos debe hacerse en términos que sean aceptables mutuamente y estén sujetos al consentimiento fundamentado previo del estado anfitrión. Además, cada una de las Partes debe establecer reglas para garantizar que el país que proporcione los recursos

genéticos reciba una parte equitativa de cualquier beneficio, como, por ejemplo, de los ingresos generados por la comercialización de una nueva droga. Esto equivaldría a asegurar que las solicitudes de patente no se hagan con base en material genético “pirateado”, es decir, material obtenido en violación de las reglas de compromiso. En ese sentido y en el contexto de las negociaciones sobre los ADPIC, varios países en desarrollo han defendido la adopción de una nueva disposición en el Acuerdo que obligue a quienes solicitan una patente a revelar la fuente de cualquier recurso genético o conocimiento tradicional utilizado en el tema objeto de la patente, y/o a demostrar que su apropiación de los recursos genéticos se hizo con base en el consentimiento fundamentado previo y con el compromiso de compartir los beneficios, tal como lo requiere la CDB. Esto contribuiría a la integración de los objetivos de los dos cuerpos de legislación. Sin embargo, algunos países desarrollados clave se han opuesto a este tipo de disposiciones.

El Acuerdo sobre los ADPIC, no obstante, no exige que los regímenes nacionales de derechos de propiedad intelectual sean idénticos. Cada país tiene el derecho de adoptar estándares más elevados que los requeridos por el Acuerdo, y pueden abordar preocupaciones relativas a la CDB imponiendo requisitos tales como la certificación del origen. Los países pueden también crear mecanismos dentro de la legislación sobre derechos de propiedad intelectual para lograr objetivos específicos, como por ejemplo que se compartan los beneficios. Este tipo de legislación se ha propuesto, de diferentes maneras, en países como las Filipinas, la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú y Venezuela), Costa Rica, Panamá, India, Brasil y Tailandia. Claro está que estos tipos de estándares más elevados carecerán de efectividad si países terceros, en los cuales no haya ese tipo de protección, otorgan patentes con base en materiales pirateados.

5.6.2 El Acuerdo sobre los ADPIC y la agricultura

El Acuerdo sobre los ADPIC afecta la agricultura y el desarrollo sostenible en varias formas. Una serie de impactos surgen de los incentivos económicos creados por DPI estrictos. El fortalecimiento de cualquier sistema de derechos de propiedad intelectual implica, con respecto al tema protegido, mayores ganancias potenciales a raíz de las inversiones en investigación y desarrollo. En el campo de la agricultura, esta dinámica produce dos efectos secundarios preocupantes desde la perspectiva del desarrollo sostenible.

El primero es que los crecientes rendimientos de las inversiones han contribuido a conformar una estructura industrial en la cual “entre más grande,

mejor". No es raro que las compañías inviertan decenas de millones de dólares en sacar nuevos productos al mercado, pero esta magnitud de inversión no podría hacerse sin la protección de algún tipo de DPI. Y dado que esas inversiones son rentables, las empresas que están en capacidad de hacerlas prosperarán. Esta realidad ha llevado a una significativa concentración de la propiedad en la industria de las semillas, en la cual las empresas capaces de hacer inversiones muy grandes están poco a poco comprando las compañías más pequeñas para consolidar su posición en el mercado. Un peligro de esta concentración del mercado es que suban los precios de los productos basados en la propiedad intelectual, tales como las semillas, dado que habrá menos competencia de precios entre las pocas firmas restantes.

Otra fuente de preocupación es que la diversidad genética de las especies cultivadas se está reduciendo a pasos agigantados, a medida que los agricultores pasan de las variedades tradicionales a nuevas variedades de alto rendimiento desarrolladas por cultivadores profesionales. Hace décadas, con la Revolución Verde, los agricultores comenzaron a abandonar las variedades tradicionales y a adoptar variedades modernas que prometían mayor rendimiento y mayor resistencia a las plagas y a las enfermedades. El resultado es que se ha perdido aproximadamente un 75 por ciento de la diversidad de los cultivos plantados en el siglo pasado, lo cual significa una fuente de recursos más limitada cuando se necesiten nuevas formas de resistencia.

Se ha dicho que los derechos de propiedad intelectual al estilo del Acuerdo sobre los ADPIC han contribuido a esta decadencia, al darle un mejor tratamiento a la innovación formal que a aquella informal, aunque son en realidad sólo uno de una serie de factores. La innovación formal es aquella realizada en laboratorios y parcelas de prueba, con resultados reproducibles de manera sistemática. Este tipo de innovación se halla cubierto por patentes y, por ende, se beneficia de los incentivos económicos para la investigación y el desarrollo. La innovación informal es aquella realizada por el usuario real del producto o sistema. Por ejemplo, tradicionalmente, los agricultores han creado variedades de plantas innovadoras guardando semillas de cultivos anteriores, seleccionando y sembrando, generación tras generación, aquellas que se comportan de mejor manera en las condiciones locales. Los productos de la innovación informal no están protegidos por el Acuerdo sobre los ADPIC, el cual se centra en las formas convencionales de propiedad intelectual. Al darle protección a los innovadores formales y no a los informales, la protección de los DPI al estilo del Acuerdo sobre los ADPIC puede llevar al abandono de la mezcla

diversa de cultivos a favor de variedades modernas, contribuyendo así a la pérdida de la biodiversidad.

En el Artículo 27.3(b), el Acuerdo sobre los ADPIC contiene una exención que le permite a los miembros de la OMC negarse a otorgar patentes para plantas y animales (diferentes a los microorganismos). Pero si los miembros quieren negarle la patente a variedades vegetales tienen que protegerlas mediante algún “régimen efectivo sui generis”, es decir, un sistema especialmente diseñado para un cierto tipo de propiedad intelectual, o una combinación de los dos sistemas.

El uso de patentes para proteger variedades vegetales puede tener efectos diferentes. En algunos casos puede estimular la innovación. Pero en otros, puede reprimirla. Tradicionalmente, la innovación se ha basado en las variedades existentes, utilizadas por los científicos para mejoras y para las cuales se ha otorgado una exención al cultivador (es decir, el derecho a usar variedades protegidas en su investigación y reclamar la propiedad de los resultados). Las patentes, sin embargo, no contemplan la exención para el cultivador y los investigadores tendrían que pagar por el acceso a materiales patentados para ser usados en sus investigaciones, si es que se les concede el acceso. Adicionalmente, muchas compañías se dedican a la “acumulación de patentes”, es decir, a sacar patentes para distintos aspectos de una sola innovación, obligando así a que haya varias solicitudes de regalías y múltiples pagos. Finalmente, la tendencia en el campo de las patentes a permitir patentes definidas muy ampliamente con base en las características de las plantas más que en las de los genes que produjeron esas características pueden desalentar mayores investigaciones. Por ejemplo, se han otorgado patentes para categorías tan amplias como las semillas de girasol con alto contenido de ácido oleico. En la medida en que una patente tal obstaculice la investigación innovadora en busca de formas mejoradas de producir girasoles ricos en ácido oleico, la protección fuerte de los derechos de propiedad intelectual podría ir en contra de una de sus principales metas declaradas. La lección que se deriva de esta situación es que se requiere un equilibrio en la forma en que se formulen y apliquen los derechos de propiedad intelectual.

En conformidad con el Artículo 27.3(b), existe la posibilidad de crear una serie de sistemas sui generis de protección. Uno de ellos, del cual ya son miembros varios países es el *Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales* (Convenio UPOV). Adoptada en 1961 para proteger los derechos de los cultivadores y enmendada por última vez en 1991, el Convenio UPOV marcó un viraje filosófico en el sentido de que se abandonó el concepto de soberanía nacional sobre los materiales biológicos como legado común en favor de la propiedad privada por parte

del creador de una nueva variedad. El objetivo central del tratado era el de ofrecer una protección fuerte a los cultivadores de nuevas variedades vegetales al darles un mayor incentivo para investigar e innovar. Varios países en desarrollo han demostrado su preocupación frente a la Convención argumentando que:

- Su alcance en cuanto a la “exención para los cultivadores”, es decir, al libre acceso a materiales protegidos otorgado tradicionalmente para fines investigativos, es limitado. Y si la nueva variedad se “deriva esencialmente” de la variedad original, los derechos de propiedad intelectual deben compartirse con el innovador original.
- Proporciona una fuerte protección a los derechos de los cultivadores, es decir, a los derechos de propiedad intelectual de los innovadores formales, pero no protege los derechos de los agricultores, es decir, los derechos de propiedad intelectual de los innovadores informales (típicamente pobres).
- Impone limitaciones estrictas al derecho de los agricultores a reutilizar, vender e intercambiar semillas. Para los agricultores pobres en los países en desarrollo, estas limitaciones pueden ocasionar serias dificultades.

En consecuencia, algunos países han desarrollado o están desarrollando sus propios sistemas *sui generis* en un esfuerzo por equilibrar los derechos de los cultivadores plasmados en el sistema de patentes y en la UPOV con los derechos de los agricultores de reutilizar, vender e intercambiar recursos genéticos vegetales como parte del legado común de la humanidad.

Este reconocimiento se halla plasmado también en el recientemente adoptado *Tratado Internacional sobre los Recursos Fitogenéticos para la Alimentación y la Agricultura* (2001), que incluye referencias explícitas a los “derechos de los agricultores” de reutilizar, vender e intercambiar semillas conservadas en sus granjas. Este concepto de derechos de los agricultores también incluye el reconocimiento de que los agricultores conservan y mejoran sus recursos genéticos vegetales, pero el tratado no llega hasta el otorgamiento de DPI para las innovaciones informales. El Tratado establece un sistema multilateral (SML) de acceso y de beneficios compartidos para 64 de los cultivos alimentarios y de forraje más importantes del mundo. El material genético de estos cultivos está libremente disponible para todos los investigadores, quienes, a cambio, deberán compartir una parte de los beneficios generados por cualquiera de las innovaciones que comercialicen. Aunque los detalles aún no están claros, se supone que los fondos compartidos se utilizarán para fines tales como la transferencia de

tecnología y la formación de capacidad, primordialmente dirigidas a los pequeños agricultores de los países en desarrollo.

5.7 Subsidios

Los subsidios son una de las áreas de mayor interés compartido para las comunidades comercial y ambiental. Ambas comunidades se oponen a los llamados subsidios perversos, es decir, los subsidios que son perjudiciales para el medio ambiente y la economía. Y las dos pueden cooperar para lograr subsidios que beneficien el medio ambiente sin distorsionar demasiado el comercio.

Dependiendo de la definición (definir lo que es un subsidio es a menudo el reto más grande), los subsidios perversos oscilan entre los \$500 billones y los \$1.5 trillones al año, a nivel mundial. Constituyen una fuerza poderosa para el daño ambiental y la ineficiencia económica. Con respecto al nexo entre medio ambiente y comercio, hay varios sectores de interés, entre los cuales el agrícola, el de la silvicultura, el energético, el de transporte y el pesquero son los más obvios.

Los ambientalistas y los defensores del libre comercio rechazan los subsidios perversos porque distorsionan los precios. Desde la perspectiva ambiental, bajan de manera artificial los costos de las prácticas de negocios no sostenibles desde el punto de vista ambiental.

Los subsidios en el sector pesquero, por ejemplo, bajan el costo de la pesca y llevan a la sobreexplotación de los recursos -demasiados pescadores y demasiados barcos persiguiendo muy pocos peces. En otros sectores, la historia es básicamente la misma. La agricultura, la producción de energía y el transporte impactan fuertemente el medio ambiente y la mayor parte del daño ambiental que implican no está incluida en el precio de mercado de los bienes que producen. El consumidor que adquiere prendas de vestir, por ejemplo, no está pagando por ninguno de los costos ambientales incurridos en el cultivo del algodón utilizado. Subsidiar a los cultivadores de algodón puede, por lo tanto, aumentar el daño ambiental al aumentar su escala de operaciones.

Así mismo, subsidiar a los sectores o tecnologías contaminantes obstaculiza el desarrollo de alternativas más ecológicas. Los \$145 billones anuales otorgados en subsidios a los sectores del combustible fósil y de la energía nuclear alrededor del mundo, por ejemplo, elevan, de manera artificial, el rendimiento de la inversión en esos sectores, en comparación con el de los sectores de energía renovable relativamente descapitalizados.

Desde la perspectiva económica, los precios distorsionados reducen una de las principales ganancias potenciales derivadas del comercio: el aumento en la eficiencia (ver Capítulo 4). Si, por ejemplo, Islandia le otorgara los subsidios suficientes a la producción de café en invernaderos, podría convertirse en un exportador competitivo. Pero la mayoría de la gente estaría de acuerdo en que esto equivaldría a un desperdicio pasmoso de recursos para la economía islandesa.

Finalmente, incluso los subsidios bien intencionados a menudo están mal encaminados. La mayor parte de los subsidios agrícolas en los Estados Unidos, promocionados como una ayuda para las pequeñas granjas familiares, van a parar en manos de grandes empresas agro-industriales. Por ejemplo, en 2003 el uno por ciento más alto de los beneficiarios de los subsidios al maíz en los EE.UU. recibieron el 18 por ciento de todos los pagos, que promediaron más de US \$465,000 cada uno.

Es importante recordar que no todos los subsidios son perversos. Algunos pueden utilizarse para corregir las fallas del mercado actual. Un subsidio que pague los beneficios ambientales no compensados hasta el momento, por ejemplo, hace que los precios estén más de acuerdo con los verdaderos costos sociales. Por ejemplo, puede ser razonable que los gobiernos subsidien el desarrollo y la diseminación de tecnologías solares como alternativa a los combustibles fósiles, dado que reducirían las emisiones de gases de efecto invernadero. Si se tienen en cuenta los costos ambientales, dichos subsidios podrían efectivamente acercar los precios a su nivel adecuado. En una ocasión la OMC reconoció que algunos tipos de subsidios eran deseables, y dispuso excepciones en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, incluyendo algunos subsidios para ayudarle a las empresas a cumplir con las nuevas normas ambientales (hasta el 20 por ciento de los costos de un gasto único). Pero esta excepción venció en 1999 y no se ha renovado.

Incluso aquellos subsidios que son perversos merecen un análisis detenido. El desmontarlos puede ocasionar problemas de corto plazo a quienes están menos capacitados para absorber ese impacto. Recortar los subsidios a los combustibles fósiles en los climas fríos, por ejemplo, podría perjudicar a los pobres que dependen de esos subsidios para calentar sus hogares. Recortar los subsidios pesqueros podría significar una pérdida inicial de ingresos necesarios para los países que venden derechos a pescar en sus aguas territoriales. Este tipo de consideraciones demuestran la necesidad de un análisis de impacto anterior a cualquier reforma de los subsidios y, en algunos casos, de políticas complementarias y medidas de transición para aligerar el golpe de la reforma.

Queda por ver si la OMC puede jugar un papel más importante en el desmonte de los subsidios perversos. Ciertamente, las preocupaciones ambientales están informando el debate de la OMC acerca de los subsidios agrícolas apropiados (ver Sección 5.8). Y se ha propuesto que los subsidios perversos en el sector energético sean abordados por la legislación comercial. Pero quizá la perspectiva mayor de progreso en esta área sea la de los subsidios pesqueros, cuya reforma ha sido considerada la contribución principal que las conversaciones de Doha podrían hacer al desarrollo sostenible.

La Declaración Ministerial de Doha compromete a los miembros a “aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC con respecto a los subsidios pesqueros.” Esta referencia, que constituye una primera incursión de la OMC en el campo de los subsidios perversos, se debió a los esfuerzos de las ONGs y de un grupo esencial de países bautizados con el nombre de “Amigos de los Peces,” que querían ver una mejoría en las disciplinas relevantes de la OMC.

Es mucho lo que está en juego. Se calcula que los subsidios gubernamentales equivalen al 20 por ciento del valor de la pesca mundial, y han contribuido a la merma de los stocks pesqueros y al daño ambiental marino, especialmente en los países en desarrollo donde con frecuencia se exportan los excedentes. Tal como se anotó en el Capítulo 1, aproximadamente tres cuartas partes de los stocks pesqueros están siendo extraídos hasta o más allá de sus límites biológicos. Pero el hecho de que mucho esté en juego significa que la oposición a la reforma también es fuerte, y aunque estén progresando las negociaciones en las conversaciones de Doha, lo están haciendo con dificultad. El mensaje central y duradero de la reforma de los subsidios, ya sea dentro o por fuera de la OMC, es que lograr un consenso no será una tarea fácil, dado que por cada subsidio perverso hay muchísimos beneficiarios empeñados en que las cosas permanezcan como están.

5.8 Agricultura

La agricultura tiene impactos ambientales significativos. En la mayoría de los países, el mayor uso de agua es para la irrigación. Los residuos agrícolas y la filtración de fertilizantes y pesticidas son las causas principales de la contaminación del agua del subsuelo. Los patrones cambiantes del uso de la tierra, por ejemplo de bosques a agricultura, pueden destruir el hábitat para las especies de flora y fauna. Las operaciones de ganadería intensiva han crecido tanto en muchos países que plantean serios problemas de manejo y eliminación de los desechos, y son fuentes de contaminación del aire y del agua. Al mismo tiempo, la agricultura puede desempeñar un papel positivo en la gestión de los ecosistemas. A lo largo de los siglos,

la agricultura ha jugado un rol esencial para mantener ciertos paisajes así como la diversidad biológica que ellos albergan.

La agricultura también está íntimamente ligada con el desarrollo. Esto es más obvio en los países en desarrollo, donde aproximadamente el 70 por ciento de la población depende directa o indirectamente de la agricultura. Además, la inseguridad alimentaria y la desnutrición figuran entre los asuntos más críticos del desarrollo.

En este sentido, las reglas del comercio internacional en el área de la agricultura tienen implicaciones importantes y complejas para el desarrollo sostenible, con un impacto que supera por mucho el 10 por ciento de la producción agrícola global que se comercia realmente. De hecho, las cuestiones comerciales han dominado el debate sobre políticas agrícolas nacionales en todo el mundo por más de veinte años: los países desarrollados han enfrentado problemas crecientes con los excedentes que buscan exportar, mientras que los países en desarrollo han buscado (y se les ha alentado para que lo hagan) aumentar su producción de productos de exportación para generar divisas para pagar sus deudas. El resultado ha sido demasiada producción y bajos precios para los productos, con un costo ambiental significativo.

El mercado globalizado para los productos agrícolas tiene una serie de impactos complejos sobre el medio ambiente y el desarrollo. Por ejemplo, el acceso a los mercados mundiales puede significar la obtención de alimentos cuando fracasan las cosechas. Los alimentos importados pueden también proporcionar una alternativa más sostenible que el cultivo de tierras marginales, permitiendo una mejor gestión de los recursos naturales. Los ingresos por concepto de cultivos exportados pueden ser superiores a las ganancias obtenidas por ventas en los mercados locales, proporcionando un capital muy necesitado por las comunidades rurales. Aún así, la mayoría de los precios de productos agrícolas han estado decayendo más o menos constantemente en términos reales durante varias décadas. Más aún, los agricultores de los países en desarrollo rara vez han podido captar los beneficios de las ventas en el extranjero, dado que la mayor parte de las ganancias son captadas por otros que forman parte de la cadena de valor: intermediarios, juntas gubernamentales de comercialización y compradores multinacionales con un poder significativo en el mercado.

Dada su importancia para el bienestar nacional, no es sorprendente que el comercio agrícola haya sido el tema de negociación más polémico de la Ronda de Uruguay. Anteriormente, las reglas de comercio multilateral le habían concedido un estatus especial a la agricultura que le permitía a los países proteger su producción interna de maneras no permitidas en

otros sectores. El Acuerdo sobre Agricultura de la Ronda de Uruguay fue el primer paso para incorporar la agricultura a las disciplinas del GATT.

5.8.1 Agricultura, subsidios y apoyo nacional

El Acuerdo imponía topes y reducciones en el uso de los subsidios para la exportación agrícola, los programas nacionales de apoyo y los aranceles. Cuando firmaron el AA en 1994, los Estados Miembros de la OMC acordaron revisar la implementación del acuerdo cinco años después de su entrada en vigencia (en 2000). Así, la agricultura es un elemento central de las negociaciones de Doha, y sigue siendo un tema polémico. La falta de acuerdo sobre la agricultura fue la principal razón para el resultado no concluyente de la quinta Conferencia Ministerial de la OMC, celebrada en Cancún en septiembre de 2003. Este fracaso anuló efectivamente la fecha límite de enero de 2005 establecida en Doha para la conclusión de las negociaciones generales. Si las conversaciones continúan en este momento, es gracias a un acuerdo muy peleado sobre cómo proceder con las cuestiones agrícolas.

Gran parte del debate público sobre la agricultura gira en torno a la cuestión del apoyo a los productores nacionales, en la forma de subsidios a la exportación (la herramienta preferida de la UE), créditos para la exportación (una medida preferida en los EE.UU.) y la cantidad de apoyo a los precios y otros programas que ambos mantienen. Ese tipo de medidas son utilizadas casi exclusivamente por los países desarrollados, que son los únicos que pueden costearlas.

En el contexto de la OMC, se le da gran importancia a la distinción entre medidas que distorsionan las decisiones de producción y aquellas que no lo hacen. Un subsidio pagado por cada hectárea cultivada, por ejemplo, afecta la producción al fomentar el cultivo de más tierra. Los seguros para los ingresos agrícolas, por otra parte, son una forma de apoyo que no tiene ese tipo de incentivos indeseables (aunque algunos economistas sostienen que cualquier pago a los agricultores distorsiona las decisiones de producción, incluso el aseguramiento del ingreso reduce los riesgos y con ello, aumenta los rendimientos esperados). A este tipo de apoyo que no distorsiona se le llama "desvinculado" y recibe trato preferencial según las reglas de la OMC; los subsidios que distorsionan el comercio están prohibidos en su mayoría, mientras que aquellos que no lo hacen o que distorsionan de manera mínima el comercio están permitidos en ciertas circunstancias. (ver Recuadro 5-4).

¿Por qué la preocupación al respecto del apoyo vinculado a la producción? Los impactos reales tienden a variar de esquema en esquema, pero con

demasiada frecuencia ese apoyo estimula la sobreproducción y la sobreutilización de insumos químicos. Esto intensifica todos los problemas ambientales antes discutidos. A veces, también lleva al abandono de prácticas tradicionales sostenibles tales como la rotación de cultivos y las tierras de barbecho. Otras formas de subsidios bajan artificialmente los precios de los insumos, tales como el agua, los fertilizantes y los pesticidas, fomentando su uso excesivo.

El apoyo agrícola es también una cuestión clave de desarrollo. Muchos países en vías de desarrollo tienen una ventaja en cuanto a productos agrícolas en comparación con los países desarrollados que son sus socios comerciales, pero les resulta imposible aprovechar este motor potencial para el crecimiento. Las exportaciones subsidiadas de excedentes de los países desarrollados bajan los precios en los mercados internacionales, haciendo de la agricultura una propuesta menos rentable para aquellos gobiernos que no pueden costear los subsidios. En muchos países en desarrollo, aun aquellos en los que la agricultura no es un componente grande del producto interno bruto, la agricultura es una base vital de empleo para una parte significativa de la población.

Recuadro 5-4: Las tres cajas agrícolas de la OMC

El apoyo agrícola se clasifica en tres tipos, según la OMC: caja ámbar, caja azul y caja verde.

- Se considera que los apoyos de caja ámbar distorsionan el comercio, como por ejemplo los apoyos relacionados con las exportaciones o con los niveles de producción, y están sujetos a compromisos de reducción.
- Los apoyos de caja azul pueden estar vinculados a los niveles de producción pero están encaminados a la reducción de la producción. Por eso se consideran menos distorsionantes que los de caja ámbar. Aunque el gasto total de caja azul es limitado, los límites son generosos.
- Se supone que los apoyos de caja verde no distorsionan el comercio o lo hacen mínimamente. Deben estar desvinculados de los niveles de producción. El Anexo 2 del AA define una serie de tipos de apoyo de caja verde, incluyendo investigación y desarrollo, apoyo para la comercialización, gastos para ayuda alimentaria y programas de conservación ambiental. No hay límites para los niveles de apoyo de caja verde.

Por estas razones, el intento del AA de limitar los programas de apoyo vinculados a la producción recibieron amplio apoyo de las comunidades ambientales y de desarrollo, y la ronda de conversaciones de Doha promete reducirlos aún más.

No obstante, esta promesa puede resultar vacía. Por una parte, existe el riesgo de que no sean reales las reducciones en el apoyo. Las medidas de caja ámbar puede trasladarse a una caja azul redefinida o a una caja verde definida vagamente, en lo que parecería ser una reducción pero que termina por equivaler al mismo gasto total. Así mismo, la mayoría de los países están por debajo de las cantidades que se les permite dedicar al apoyo interno, y por ello, tienen campo para negociar los permisos hacia abajo sin reducir el gasto real. Dada esta situación, hay pocas posibilidades de una conclusión “exitosa” de las conversaciones de Doha, en donde realmente poco cambie. Además, no queda claro si remplazar las políticas de apoyo a los precios con pagos desvinculados realmente va a lograr los beneficios esperados. La experiencia ha demostrado que la producción puede no disminuir puesto que los agricultores que han invertido millones de dólares en tierra y equipos especializados se resistirán a suspender sus actividades, y no les queda fácil cambiar de cultivos en respuesta a los precios más bajos.

El AA permite el apoyo a ciertas políticas que los Estados Miembros de la OMC han definido como deseables y no-distorsionantes del comercio (o mínimamente distorsionantes para el comercio). Estas son los tipos de apoyo de caja verde (descritos en el Anexo 2 del Acuerdo), y que incluyen las políticas agro-ambientales con impactos insignificantes sobre la producción o el comercio, tales como el apoyo a la investigación, los pagos por calamidad y los programas de ajuste estructural. El alcance de estas excepciones es objeto de alguna controversia en las negociaciones actuales, especialmente dado el hecho de que son los mismos miembros quienes declaran—sobre la base de criterios bastante imprecisos—si sus propias medidas caen dentro de la caja verde. De ahí el temor, antes mencionado, de que algunas formas de apoyo de caja ámbar y de caja azul sean modificadas solo marginalmente y luego trasladadas a la caja verde.

Algunos países sostienen que la agricultura es “multifuncional”—que la agricultura produce alimentos pero también protege la biodiversidad, conserva los suelos, y garantiza la seguridad alimentaria nacional, entre otras cosas. Los defensores de la agricultura multifuncional argumentan que el estado debería pagar por estos beneficios no productivos (dado que el mercado no los paga), y que los pagos de apoyo resultantes no deberían estar sujetos a límites de gasto bajo las reglas de la OMC. Los críticos

alegan que el argumento de la multifuncionalidad es simplemente una justificación nueva de programas antiguos, y que el efecto, es decir, la sobreproducción, sigue siendo el mismo.

5.8.2 Agricultura y OGMs

En algunos países (principalmente en Estados Unidos y Argentina), se ha autorizado a los productores para que utilicen organismos genéticamente modificados (OGMs) en agricultura. La participación en el mercado de algodón soya, canola, y maíz genéticamente modificados se ha vuelto significativa y sus defensores alegan que los productos GM, usados apropiadamente, pueden reducir el uso de pesticidas dañinos y aumentar las cosechas. Las preocupaciones ambientales con respecto al uso de OGMs incluyen la posibilidad de que las características de resistencia a los insectos o a los herbicidas de los OGMs generen “super” maleza y parásitos resistentes a las intervenciones protectoras convencionales. También incluyen el riesgo de cruces con parientes tradicionales de las plantas modificadas, elevando así el peligro de que se reduzca la variedad disponible en el banco genético.

Las predicciones según las cuales la tecnología OGM se convertiría en un problema de comercio ya se han confirmado; se han presentado dos casos ante el órgano de solución de diferencias de la OMC. En uno de ellos, los Estados Unidos y otros países se quejaron de que la UE hubiera suspendido los esfuerzos para aprobar importaciones de OGMs, y, en el otro, Tailandia se quejó de la prohibición impuesta por Egipto al atún enlatado en aceite de soya GM. Estos casos, y, más generalmente, el debate sobre los OGMs, resaltan varios de los problemas clave relacionados con comercio y medio ambiente discutidos anteriormente. Por ejemplo, ¿son los productos genéticamente modificados “similares” a los productos agrícolas tradicionales, y, en caso afirmativo, si se les da un trato diferente, se está practicando una discriminación contraria a los requisitos del GATT (ver Sección 3.5.1)? ¿Qué tipos de medidas precautelativas puede tomarse al restringir su importación sin contravenir el Acuerdo sobre MSF (ver Sección 3.5.3)? ¿Qué poder tiene el Protocolo de Cartagena frente a las reglas de la OMC, cuando autoriza un enfoque precautelativo? ¿Qué significan las reglas OTC que requieren que las medidas “no restrinjan el comercio más de lo necesario” para los programas de etiquetado que le exigen a los productores que declaren el contenido genéticamente modificado de los alimentos (ver Sección 3.5.2)?

El trastorno ocasionado en los flujos comerciales en agricultura debido a los temores sobre tecnologías OGM causa problemas que rebasan estos dos casos. En 2002, los gobiernos de Zambia y algunos países africanos expresaron su temor a la contaminación cruzada como justificación para rechazar la ayuda alimentaria de los EE.UU. en la forma de maíz GM sin moler, a pesar de la hambruna que afrontaban. Los gobiernos africanos argumentaban que el maíz podría contaminar sus especies nativas, y que esto podría perjudicar sus exportaciones a la UE, su mercado principal y sede de estrictas restricciones a las importaciones de OGMs.

La Reunión de las Partes en el Protocolo sobre la Seguridad de la Biotecnología, celebrada en febrero de 2004, acordó que los países deberían poder exigir documentación clara relativa a las importaciones de productos GM en las fronteras, que incluya detalles sobre los niveles de contenido GM y sobre su origen (garantizando así la trazabilidad, en caso de problemas de responsabilidad civil). Los exportadores importantes de productos GM se resistieron en vano, argumentando que esto impondría costos innecesarios y estigmatizaría sus envíos de exportaciones. La cuestión ha sido difícil y la siguiente Reunión de las Partes en 2005 no logró llegar a un acuerdo acerca de los detalles del esquema de etiquetado, a pesar de que se le había encargado lograrlo.

5.9 Inversión

La inversión es importante para el desarrollo sostenible, el cual implica cambiar de manera fundamental la forma en que producimos, distribuimos, y disponemos de los bienes. Este tipo de cambio necesariamente se llevará a cabo mediante la inversión. En los países en desarrollo, donde las fuentes internas de capital son escasas, la inversión extranjera directa (IED) jugará un papel significativo.

Pero no todo tipo de inversión lleva al desarrollo sostenible, especialmente cuando las instituciones nacionales para manejar las inversiones son débiles. Y algunos tipos de acuerdos de inversión pueden incluso socavar la capacidad de los gobiernos para reglamentar, con miras al interés público, en áreas tales como la salud pública y el medio ambiente.

A nivel multilateral, dos acuerdos de la OMC contienen disciplinas sobre la inversión, pero ninguna de ellas se extiende demasiado en los temas de cubrimiento o protección. El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) otorga algunos derechos básicos a los inversionistas que buscan posicionarse como proveedores de servicios en un país anfitrión. El Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el

Comercio (MIC) prohíbe ciertas exigencias que los países podrían imponer a los inversionistas extranjeros como condición para su establecimiento u operación. Estos “requisitos de desempeño” incluyen requisitos de que los inversionistas limiten las importaciones, que se abastezcan por medio de los proveedores locales o que exporten un cierto porcentaje de su producción.

En términos generales, sin embargo, la administración de la IED a nivel global queda por fuera del sistema de la OMC. A pesar de un esfuerzo prolongado por parte de algunos gobiernos para negociar un acuerdo más fuerte de la OMC sobre la inversión, ha habido poco progreso hasta la fecha. Aunque la inversión hace parte de la Declaración de Doha (ver Sección 7.1), en la Conferencia Ministerial de Cancún de 2003 la mayoría de los miembros de la OMC se opuso al lanzamiento de las negociaciones sobre inversión. Los esfuerzos por negociar un Acuerdo Multilateral sobre Inversión, realizados con anterioridad en la OCDE también fracasaron. Las perspectivas de un pacto multilateral a corto plazo son escasas.

Más bien, la inversión se halla regida más que todo por una serie de acuerdos bilaterales y regionales. Muchos de estos acuerdos son tratados bilaterales de inversión (TBI) diseñados con un propósito específico, de los cuales hay más de 2200 en el mundo, mientras que otros son acuerdos más amplios de libre comercio que contienen disposiciones relativas a la inversión. El Banco Mundial también juega un papel importante en la promoción, de la inversión, el financiamiento y la solución de diferencias.

La proporción abrumadora de TBIs no pretende abordar cuestiones ambientales; más bien, están encaminados más estrechamente a brindar derechos y protección a los inversionistas extranjeros. Entre las protecciones comúnmente incluidas en los tratados de inversión se encuentran las siguientes:

- El derecho a repatriar los rendimientos de la inversión y las ganancias;
- La garantía de un trato no discriminatorio (trato nacional y NMF);
- La compensación en el caso de nacionalización, expropiación y formas indirectas de expropiación;
- Ciertos estándares mínimos de trato justo; y
- El derecho de los inversionistas extranjeros a obligar directamente a los estados anfitriones al arbitraje vinculante en caso de disputas relativas al tratado (solución de diferencias inversionista-estado).

Los tratados generalmente cubren un amplio espectro de tipos de inversión, incluyendo la IED, las inversiones de cartera y varias formas de deuda.

Aunque los tratados de inversión rara vez contienen disposiciones ambientales, pueden tener implicaciones para la protección ambiental y otras normas relativas al bienestar público, como la salud y la seguridad. En varias disputas, los inversionistas han utilizado las protecciones ofrecidas por el tratado de inversión para oponerse a las medidas gubernamentales en áreas tales como el manejo de desechos, la planeación del uso de los suelos o la regulación de los contaminantes. Los más preocupantes de estos argumentos desde la perspectiva ambiental sostienen que la regulación gubernamental en estas áreas puede equivaler a la expropiación, lo cual le daría al inversionista el derecho a la compensación.

En los últimos años, ha habido un aumento en el interés de los inversionistas en los tratados de inversión, pero el fenómeno es tan nuevo que su impacto sobre la formulación de políticas nacionales todavía no es claro. Lo que sí está claro, sin embargo, es que los tribunales de arbitramento han sido encargados de lograr el equilibrio entre los derechos de los inversionistas y el bienestar público más general en su proceso de revisión de una amplia gama de políticas y medidas gubernamentales.

Esta situación ha originado un interés considerable por parte de grupos gubernamentales y no-gubernamentales por seguir y monitorear las disputas y los fallos. Esto no es fácil, dado que los tratados normalmente delegan las funciones de arbitraje a tribunales *ad hoc* que operan a puerta cerrada, sin estar expuestos al escrutinio público ni tener que revelar los materiales y alegatos.

Los Estados Unidos y Canadá en particular han emprendido algunos esfuerzos para redactar modelos de TBI o plantillas para los acuerdos, lo cual significa que los tratados futuros tendrán procesos de solución de disputas más abiertos. Hasta el momento, al menos un estado inversionista ha abierto sus audiencias al público. Así mismo los modelos de TBI de ambos países afirman que la regulación no discriminatoria en aras del interés público – por ejemplo, para proteger el medio ambiente, la salud pública y la seguridad - sólo en raras ocasiones será interpretada como expropiación. No obstante, la vasta mayoría de los acuerdos de inversión carecen de ese tipo de disposiciones procesales y substantivas.

5.10 Servicios

Comúnmente definidos como “cualquier cosa que no se puede dejar caer,” los servicios podrían parecer en primera instancia tan intangibles que serían incapaces de generar problemas ambientales. Pero en realidad, la producción, la distribución y el consumo de muchos servicios sí dejan enormes huellas ecológicas, mientras que otros servicios, por su naturaleza misma, implican la remediación o la protección ambiental.

Los servicios de transporte, desde el transporte de alimentos en camiones hasta el envío de acero por barco, son fuentes importantes de gases de efecto invernadero y otros tipos de contaminación del aire. El desarrollo turístico no controlado amenaza algunos de los ecosistemas más sensibles del mundo. Los servicios de manejo y eliminación de desechos deben regularse cuidadosamente para evitar impactos ambientales significativos, mientras que otros “servicios ambientales” tales como la distribución de agua, el alcantarillado y la recolección de basuras son críticos para la salud humana.

Hasta mediados de los años 90, había pocas normas que rigieran la forma en que los gobiernos nacionales y locales regulaban los servicios. Por fuera de la Comunidad Europea, las normas internacionales de comercio se ocupaban casi exclusivamente de los bienes. Esto cambió cuando se negociaron normas para regir el comercio de servicios en el TLCAN (1994), el Acuerdo General de la OMC sobre el Comercio de Servicios (AGCS) (1995) y varios acuerdos regionales de comercio negociados posteriormente.

El alcance de estos tratados de servicios es enorme. Aplican a todas las medidas gubernamentales (nacionales y sub-nacionales) que afecten “el comercio de servicios,” el cual es definido de manera tal que incluye todas las diferentes formas (o “modos”) en que un servicio puede suministrarse internacionalmente. Estas incluyen: los servicios “transfronterizos” (por ejemplo, los servicios internacionales de consultoría); el “consumo en el extranjero” (por ejemplo, el turismo); la “presencia comercial” (es decir, la inversión extranjera directa) y la entrada temporal de “personas naturales” (por ejemplo, ingenieros que trabajan en el extranjero).

Las normas que rigen el comercio de servicios son generalmente similares en todos los tratados. Hay reglas de no discriminación para garantizar que las medidas gubernamentales no traten los servicios o a los proveedores extranjeros de manera menos favorable que a los locales. Algunos tratados prohíben ciertos requisitos de desempeño: condiciones que exigen que los proveedores extranjeros de servicios compren localmente, transfieran tecnología o entrenen a los locales. También hay reglas de acceso al mercado

que prohíben los límites numéricos a las transacciones de servicios o a los proveedores de servicios en áreas comprometidas. Otras normas prohíben los monopolios en los sectores comprometidos.

Cada una de estas reglas potencialmente entra en conflicto con ciertas medidas de protección ambiental. Puede haber razones ambientales legítimas para favorecer a los proveedores locales. En Dinamarca, los impuestos y subsidios especiales que favorecerían la energía del viento producida por cooperativas locales ayudó a superar la oposición política a la energía del viento y el resultado fue el rápido crecimiento de este sector. Las medidas que le exigen a los inversionistas extranjeros transferir tecnología ambiental de punta o entrenar a los locales para que la usen pueden acelerar la adopción de esa tecnología en los países en desarrollo. Los límites numéricos a la actividad de servicios puede ser esencial desde el punto de vista ambiental cuando los ecosistemas están amenazados, pero se desaconsejan por considerarlos obstáculos al acceso al mercado. Finalmente, los monopolios públicos pueden jugar un papel importante en el suministro de servicios ambientales de interés público. Por ejemplo, el establecer monopolios sobre la recolección de basuras puede ayudar a los gobiernos municipales a consolidar el flujo de basuras, reducir los desechos y aumentar el reciclaje.

Los defensores de los tratados de servicios hacen énfasis en la flexibilidad de las reglas y en la habilidad de los gobiernos para introducir el cubrimiento paulatinamente y excluir ciertas medidas no conformes, preservando así las medidas legítimas de políticas. También destacan que las excepciones generales de los tratados permiten las medidas de protección ambiental que serían inconsistentes desde cualquier punto de vista si los gobiernos pueden demostrar que son necesarias para proteger “la vida y la salud humana, animal o vegetal.”

Los gobiernos tienen una oportunidad única para proteger las medidas no conformes cuando asumen compromisos de servicios, por medio de una lista de excepciones. Esto, sin embargo, requiere un grado poco realista de previsión en cuanto a determinar exactamente qué medidas pueden ser necesarias para responder a futuros retos ambientales. En la práctica, también es bastante difícil invocar excepciones generales acertadamente. Los paneles de solución de diferencias comerciales tiene la capacidad de cuestionar a los reguladores argumentando que habrían podido utilizar medidas menos restrictivas para el comercio. Los críticos sostienen que las restricciones y la incertidumbre jurídica derivada de las nuevas reglas de servicios pueden conducir al enfriamiento en cuanto a la formulación de políticas y la regulación ambientales.

Varias negociaciones comerciales regionales y bilaterales post-TLCAN, particularmente aquellas concluidas con los EE.UU. y la UE han ampliado el alcance de los tratados de servicios al abordar los servicios.

El AGCS ordena rondas sucesivas de negociaciones con el fin de ampliar el tratado. Estas conversaciones forman parte de la Ronda de Negociaciones de Doha de la OMC. La agenda incorporada al AGCS incluye la creación de reglas sobre subsidios, salvaguardias, y contratación pública de servicios. También están en curso negociaciones significativas para precisar el sentido y el alcance de las obligaciones bajo el AGCS con respecto a la regulación nacional no discriminatoria. El Artículo VI.4 del AGCS obliga a los miembros a negociar una prueba de necesidad que le exige a las regulaciones nacionales “no ser más onerosas de lo necesario” para cumplir con sus objetivos. Las futuras reglas en este sentido podrían afectar medidas ambientales tales como el licenciamiento (por ejemplo, permisos para eliminación de desechos) y estándares importantes (en todos los campos, desde los estándares sobre la calidad del agua y la silvicultura hasta aquellos sobre la seguridad de los oleoductos).

Las negociaciones de Doha también implican conversaciones especiales sobre la liberalización del comercio en bienes y servicios ambientales (los bienes ambientales se discuten en la Sección 5.11). Si los resultados hacen que las tecnologías para la protección y remediación ambiental sean más ampliamente disponibles a menor costo, los beneficios serían sustanciales. El reto, tanto en esta área como en la de negociaciones de servicios más amplias, es el de diseñar los acuerdos y sus respectivos compromisos de manera tal que se fomenten los beneficios potenciales de la liberalización de los servicios, preservando, al mismo tiempo, la flexibilidad para que los gobiernos puedan reglamentar con miras al interés público.

5.11. Bienes ambientales

Tal como se anotó en la sección anterior, el programa de trabajo de Doha de la OMC (ver Sección 7.1) incluye el compromiso de reducir o eliminar los obstáculos arancelarios y no arancelarios al comercio de bienes y servicios. Esto suena bien en principio desde el punto de vista ambiental; entre más fácilmente se comercien las tecnologías y los bienes ambientales, más se beneficiará el medio ambiente a nivel mundial.

No obstante, tal como se ha hecho evidente en las negociaciones, definir en qué consiste un bien ambiental puede ser un reto. Hay muchos candidatos para esta clasificación:

- Los bienes destinados para su uso en la remediación y limpieza ambiental (por ejemplo, equipos para remediar derrames de petróleo), en la prevención del daño ambiental en procesos industriales (por ejemplo, el control de la contaminación del aire, el manejo de desechos y el ahorro de energía), o los equipos para el monitoreo o el análisis ambiental.
- Las tecnologías y los productos que, en su uso, son más amigables para el medio ambiente que lo requerido por la norma. Esto incluye bienes de consumo como vehículos eléctricos, y bienes de producción tales como turbinas y tecnologías de viento para quemar el carbón de manera más limpia.
- Bienes que han sido producidos de modo amigable para el medio ambiente (por ejemplo, alimentos orgánicos y papel reciclado).

A primera vista, todos estos parecen ser candidatos razonables para la inclusión en las negociaciones. Pero hay tres problemas principales que han impedido el avance.

En la primera categoría de bienes, por ejemplo, mientras que un termostato es un bien esencial para el ahorro y la gestión de la energía y, por lo tanto, podría ser considerado un bien ambiental, tiene otros usos no relacionados con la gestión ambiental. Hay varios de esos bienes de “doble uso”, lo cual significa que la liberalización en el área de los productos ambientales implica a la vez una liberalización de otros bienes, cuyo libre comercio puede no interesarle a muchos países.

Con respecto a la segunda categoría, es fácil entender que un carro eléctrico es un bien diferente a un carro convencional y que puede merecer un trato diferente. Pero, si el principio es el de recompensar esos bienes que se desempeñan mejor, ¿dónde paramos? ¿Es un vehículo que ahorra combustible un bien ambiental? Es evidente que sí funciona mejor que un vehículo que consume mucha gasolina. El tener que hacer este tipo de distinciones pondría a la OMC en la posición de tener que fijar (y actualizar constantemente) estándares ambientales, y de diseñar, de hecho, una especie de programa de etiquetado, una tarea para la que la organización tiene poco gusto, pocas facultades y poca pericia. Una solución pragmática podría ser referirse a las listas de concesiones a través de las cuales se expresarían en última instancia las preferencias. Existe un rubro arancelario separado para los vehículos eléctricos, pero no para los que ahorran combustible.

En el caso de la tercera categoría, especialmente en el área de los productos agrícolas orgánicos, hay un enorme potencial para que se beneficien los exportadores de los países en desarrollo – un potencial que brilla por su ausencia en las otras categorías, las cuales están dominadas por tecnologías propias de los países desarrollados. Pero este tipo de preferencia implicaría discriminar sobre la base de procesos y métodos de producción (PMP; ver Sección 5.1). Algunos de los beneficiarios clave de la liberalización del comercio de este tipo de bienes ambientales son también los que más se oponen a la posibilidad de la discriminación con base en los PMP, pues temen que sería utilizada injustamente para bloquear sus exportaciones. Muchos países aún no ha resuelto esta paradoja.

5.12 Contratación pública

La contratación pública se refiere a la compra de bienes y servicios por parte del gobierno – desde materiales de oficina hasta aviones de caza y consultores. Los gastos gubernamentales generalmente constituyen una gran parte del PIB, entre el 10 y el 25 por ciento, en los países de la OCDE, y lo que los gobiernos deciden comprar o no comprar puede tener una enorme influencia sobre la economía y el medio ambiente. Este hecho ha llevado a muchos gobiernos a comenzar a pensar en cómo hacer que su contratación se vuelva más ecológica, convirtiéndola en una fuerza para la protección ambiental, o al menos para reducir el daño ambiental.

Casi todos los programas de ese tipo han involucrado un precio preferencial para los bienes que cumplen con ciertos criterios (el papel reciclado puede costar hasta el 10 por ciento más y aun así comprarse), o la especificación de los atributos del producto (por ejemplo, todos los automóviles de la flotilla del gobierno deberán tener un cierto nivel de eficiencia con respecto al combustible). Dado que son programas simples desde el punto de vista administrativo (aunque no lo son para los agentes compradores), pueden significar una diferencia real, y dado que hacen quedar bien al gobierno a los ojos del público, esos esquemas indudablemente se volverán cada vez más populares.

La “ecologización” de la contratación pública puede tener implicaciones para el comercio. Muchas de las cuestiones que surgen son las mismas que las planteadas por los esquemas de etiquetado y certificación (ver Sección 5.4). Los requisitos para la compra pueden basarse en estándares de procesos y métodos de producción; por ejemplo, los gobiernos pueden darle preferencia a los bienes hechos de tal manera que liberen poco carbono en la atmósfera. O simplemente pueden requerir una etiqueta

ecológica o una certificación de gestión ambiental de nivel nacional, ahorrándole así a los encargados de las adquisiciones el trabajo de verificación y auditoría. Pero, tal como sucede con el etiquetado, los criterios de PMP establecidos en un país no siempre son relevantes en otro país. Y las especificaciones pueden establecerse, sea intencional o no intencionalmente, de forma tal que favorezcan a los productores nacionales. El etiquetado y la certificación tienen que ver con estándares voluntarios, y, como se anotó antes, hay bastante debate acerca de si en realidad están cubiertos por las reglas comerciales existentes. En ausencia de una respuesta clara, parecería que los gobiernos quedan libres para depender de y fortalecer las etiquetas voluntarias a través de sus compras. Pero si un gobierno requiere, por ejemplo, que todo el papel que compre esté certificado mediante una etiqueta ecológica, ingresamos al área gris entre los estándares voluntarios y las normas técnicas obligatorias.

Normalmente se le da un tratamiento especial a la contratación pública en la legislación comercial. La mayoría de los acuerdos bilaterales y regionales la sacan de su cubrimiento o dicen muy poco acerca del tema. En la OMC, está cubierta por el Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP), pero se distingue de la mayoría de los acuerdos de la OMC en el sentido de que es plurilateral. Esto significa que los países no tienen que suscribirlo como prerrequisito para convertirse en miembros de la OMC y, de hecho, sólo unos pocos países lo han hecho. Actualmente, los firmantes del ACP son los países de la UE y aproximadamente una docena de otros países, en su mayoría de la OCDE. El objetivo central del Acuerdo es exigirle a los gobiernos que convoquen a licitaciones para sus adquisiciones, de manera transparente y justa.

A diferencia del GATT, el ACP no prohíbe la discriminación entre productos similares, sino que más bien se enfoca en la discriminación entre proveedores nacionales y extranjeros. No obstante, sí exige que los requisitos “no se elaboren, adopten ni apliquen con miras a crear obstáculos innecesarios para el comercio internacional”—requisito éste que aún debe ser interpretado. También ordena que las especificaciones técnicas “se basen en normas internacionales, cuando existan, y de lo contrario, en reglamentos técnicos nacionales, normas nacionales reconocidas, o códigos de construcción.” Una norma técnica, según la nota de pie de página que modifica ese texto, es cualquier norma fijada por un organismo reconocido. ISO 14001 parece ajustarse a estos requisitos, y se podría decir que la mayoría de los programas nacionales de etiquetado ecológico también lo harían.

La contratación pública fue una de los cuatro “temas de Singapur” (las otras tres eran la inversión, las políticas de competencia y la facilitación del comercio), que muchos esperaban fueran negociadas como parte del “todo único” de las negociaciones de Doha (ver Sección 7.1). Esto probablemente habría significado una evolución desde los compromisos plurilaterales a los multilaterales. Pero muchos países en desarrollo no estaban listos para negociar, y el estado de juego ha revertido a más conversaciones sobre la transparencia en la contratación pública, al interior de un grupo de trabajo que se está reuniendo desde 1996.

Por ahora, las cuestiones ambientales de la contratación pública están en el horizonte. La “ecologización” de la contratación pública es un fenómeno reciente aunque potencialmente importante. Las conversaciones en el grupo de trabajo de la OMC, por más estrictamente enfocadas que sean, distan mucho de ser compromisos negociados significativos. Y el Acuerdo existente debe todavía ser interpretado por un panel de solución de disputas o por el Órgano de Apelación de manera tal que se haga claridad con respecto a la forma en que manejaría la discriminación basada en los PMP.

Lecturas recomendadas

Procesos y métodos de producción

Charnovitz, Steve, 2002. "The Law of Environmental "PPMs" in the WTO: Debunking the Myth of Illegality." *Yale Journal of International Law*, Vol. 27 (1): 59-110.

Cosbey, Aaron, 2001. "The WTO and PPMs: Time to Drop a Taboo." *Bridges (ICTSD)*. Vol. 5 (1-3). <http://www.iisd.org/pdf/trade_bridges_1.pdf>.

OCDE, 1997. *Process and Production Methods: Conceptual Framework and Considerations on Use of PPM-based Trade Measures (OCDE/GD(97)137)*. Paris: OECD. <[http://www.olis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/linkto/ocde-gd\(97\)137](http://www.olis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/linkto/ocde-gd(97)137)>. OCDE, 1997. *Procesos y Métodos de Producción: Marco conceptual y consideraciones sobre el uso des medidas comerciales basadas en los PMP*.

Estándares ambientales y competitividad

Cosbey, Aaron, 2004. *Lessons Learned on Trade and Sustainable Development: Distilling Six Years of Research from the Trade Knowledge Network*, Chapter 3. Winnipeg: IISD. <<http://www.tradeknowledgenetwork.net/publication.aspx?id=631>>.

Mulatu, Abay, Raymond J.G.M. Florax and Cees A.A.M. Withagen, 2001. "Environmental Regulation and Competitiveness." *Tinbergen Institute Discussion Paper*. Amsterdam: Tinbergen Institute. <<http://www.tinbergen.nl/discussionpapers/01039.pdf>>.

Porter, Michael E. and Claas van der Linde, 2000. "Towards a New Conception of the Environment-Competitiveness Relationship." In Stavins, Robert N. (ed.). *Economics of the Environment: Selected Readings*. Fourth Edition. New York: Norton Press.

Trade Knowledge Network country studies on standards and market access. <<http://www.tradeknowledgenetwork.net/research/standards.asp>>

Zarsky, Lyuba, 1997. "Stuck in the Mud? Nation States, Globalization and the Environment," *Globalization and Economics Study*, OECD Economics Division. <http://www.nautilus.org/archives/papers/enviro/zarsky_mud.html>

Estándares ambientales, ciencia y precaución

Mann, Howard and Stephen Porter, 2003. *The State of Trade and Environment Law 2003: Implications for Doha and Beyond*, Chapter 5. Winnipeg: IISD. <<http://www.iisd.org/publications/publication.asp?pno=570>>.

PNUMA (ed.), 2002. *Precaution from Rio to Johannesburg: Proceedings of a Geneva Environment Network Roundtable*. (see esp. Gabrielle Marceau: "The Precautionary Principle under WTO Law"). Geneva: UNEP. <<http://www.environmenthouse.ch/Roundtables/pp%20report/pp%20report%20e.pdf>>.

Precautionary Principle Project. (Joint project of IUCN, Traffic, Fauna and Flora International, Resource Africa.) <<http://www.pprinciple.net>>.

Tickner, Joel (ed.), 2002. *Precaution, Environmental Science, and Preventive Public Policy*. Washington, D.C.: Island Press.

Eco-etiquetado y gestión ambiental

PNUMA, 2005. *The Trade and Environmental Effects of Ecolabels: Assessment and Response*. Paris: UNEP. <<http://www.unep.ch/etb/publications/Ecolabelpap141005f.pdf>>.

Rotherham, Tom, 2003. "Implementing Environmental, Health and Safety (EH&S) Standards, and Technical Regulations: The Developing Country Experience." Trade Knowledge Network research paper. Winnipeg; IISD. <<http://www.tradeknowledgenetwork.net/publication.aspx?id=531>>.

La OMC y los AMUMA

Eckersley, Robin, 2004. "The Big Chill: The WTO and Multilateral Environmental Agreements." *Global Environmental Politics*, Vol. 2 (2): 24-50. <http://www.ecologic-events.de/eu-trade-policy/en/documents/RobynEckersley_TheWTOandMultilateralEnvironmentalAgreements_000.pdf>.

Hoffman, Ulrich, 2003. "Specific Trade Obligations in Multilateral Environmental Agreements and Their Relationship with the Rules of the Multilateral Trading System – A Developing Country Perspective." UNCTAD Trade and Environment Review. <http://r0.unctad.org/trade_env/test1/publications/TER2003eversion/Lead1.htm>.

Mann, Howard and Stephen Porter, 2003. *The State of Trade and Environment Law 2003: Implications for Doha and Beyond*. Winnipeg: IISD. <<http://www.iisd.org/publications/publication.asp?pno=570>>.

Derechos de propiedad intelectual

Bellman, Christophe, Graham Dutfield and Ricardo Meléndez-Ortiz, 2003. *Trading in Knowledge: Development Perspectives on TRIPS, Trade and Sustainability*. London: Earthscan.

IPRsonline.org. (Internet Portal on Intellectual Property Rights and Sustainable Development) ICTSD/UNCTAD. <<http://www.iprsonline.org/>>.

Khor, Kok Peng and Martin Khor, 2004. *Intellectual Property, Biodiversity and Sustainable Development: Resolving the Difficult Issues*. London: Zed Books.

Merrill, Stephen A., Richard C. Levin and Mark B. Meyers (eds.), 2004. *A Patent System for the 21st Century*. Washington, D.C.: National Academies Press. <<http://www.nap.edu/html/patentsystem/>>.

Subsidios

Lingard, John, 2001. "Agricultural Subsidies and Environmental Change," in, Munn, Ted. (ed.) *Encyclopedia of Global Environmental Change*. West Sussex, U.K.: John Wiley and Sons Inc.

PNUMA, 2004. *Incorporating Resource Impacts into Fisheries Subsidies Disciplines: Issues and Options*. Geneva: UNEP. <<http://www.unep.ch/etu/Fisheries%20Meeting/IncorResImpFishSubs.pdf>>.

PNUMA, 2003. *Energy Subsidies: Lessons Learned in Assessing their Impact and Designing Policy Reforms*. Geneva: UNEP. <<http://www.unep.ch/etu/Publication/energySubsidies/Energysubreport.pdf>>.

Steenblik, Ronald. "Previous Multilateral Efforts to Discipline Subsidies to Natural Resource Based Industries." Paper prepared for the Pacific Economic Co-operation Council Workshop on the Impact of Government Financial Transfers on Fisheries Management, Resource Sustainability, and International Trade, Manila, Philippines, August 17–19, 1998. <<http://economics.iucn.org/pdf/issues-01-03.pdf>>.

Agricultura

PNUMA, 2005. Handbook on Integrated Assessment of Trade Related Measures: The Agriculture Sector. Geneva: UNEP. <<http://www.unep.ch/etu/etp/TradeLiberRiceStu/HanBookAgriSector.pdf>>.

PNUMA, 2005. Integrated Assessment of the Impact of Trade Liberalization on the Rice Sector: UNEP Country Projects Round III (A Synthesis Report). Geneva: UNEP. <<http://www.unep.ch/etb/publications/intAssessment/RapSynRice.pdf>>.

Vitalis, Vangelis, 2004. "Trade, Agriculture, The Environment And Development: Reaping The Benefits Of Win-Win-Win?" IIED/ICTSD. <<http://www.ictsd.org/dlogue/2004-07-14/Vangelis.pdf>>.

Werth, Alex, 2003. "Agri-Environment and Rural Development in the Doha Round." Trade Knowledge Network Research paper. Winnipeg: IISD. <http://www.tradeknowledgenetwork.net/pdf/tkn_ruraldev_doha.pdf>.

Wise, Timothy, 2005. "Understanding the Farm Problem: Six Common Errors in Presenting Farm Statistics." Global Development and Environment Institute Working Paper No. 05-02. Medford, MA: Tufts University. <<http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/wp/05-02TWiseFarmStatistics.pdf>>.

Inversión

Cosbey, Aaron, Howard Mann, Luke Eric Peterson and Konrad von Moltke, 2004. Investment and Sustainable Development: A Guide to the Use and Potential of International Investment Agreements. Winnipeg: IISD. <<http://www.iisd.org/publications/publication.asp?pno=627>>.

Cosbey, Aaron, Howard Mann, Luke Eric Peterson and Konrad von Moltke, 2003. "Investment, Doha and the WTO." Winnipeg: IISD. <http://www.iisd.org/pdf/2003/investment_riia_iisd.pdf>.

Servicios

CIEL (Centre for International Environmental Law), 2002. "Services Assessment and the Market Access Phase of the WTO Services Negotiations." Geneva: CIEL. <http://www.ciel.org/Publications/WWFCIEL_Assess_13Jun02.pdf>.

OCDE, 2001. "Open Services Markets Matter." TD/TC/WP (2001)24/PART1/REV1. Working Party of the Trade Committee, Paris. <<http://www.uscsi.org/publications/GATS/7OpenSrvsMrktsMtt3.pdf>>.

Sinclair, Scott, and Jim Grieshaber-Otto, 2002. Facing the Facts: A Guide to the GATS Debate. Ottawa: Canadian Centre for Policy Alternatives. <<http://www.citizen.org/documents/GATS-facing-the-facts-final.pdf>>.

Bienes ambientales

Carpentier, Chantal Line, Kevin Gallagher, and Scott Vaughan, 2005. "Environmental Goods and Services in the WTO." Journal of Environment and Development Vol. 14(2).

Chaytor, Beatrice, 2004. "A Primer on Environmental Goods and Services: Definitional Challenges to the Negotiation of Further Liberalisation." London: FIELD. <<http://www.field.org.uk/PDF/RSPB.pdf>>.

Steenblik, Ron, 2003. "Liberalising Trade in 'Environmental Goods': Some Practical Considerations." Paris: OECD (COM/ENV/TD(2003)34/FINAL). <[http://www.olis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/LinkTo/com-env-td\(2003\)34-final](http://www.olis.oecd.org/olis/2003doc.nsf/LinkTo/com-env-td(2003)34-final)>.

Contratación pública

OCDE, 1997. "Trade Issues in the Greening of Public Purchasing" (COM/TD/ENV(97)111/FINAL). Paris: OECD. <[http://www.olis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/LINKTO/com-td-env\(97\)111-final](http://www.olis.oecd.org/olis/1997doc.nsf/LINKTO/com-td-env(97)111-final)>.

6. **Acuerdos comerciales regionales y bilaterales**

En la Sección 3.7 se describió el crecimiento exponencial de los acuerdos de libre comercio regionales y bilaterales. Estos acuerdos varían sustancialmente en su enfoque de las cuestiones ambientales y de desarrollo sostenible, y van desde estrechos acuerdos económicos que no abordan directamente ninguna cuestión ambiental a acuerdos más amplios que incluyen asuntos económicos, ambientales y de desarrollo, unidas en un mismo texto. Dada la enorme cantidad de tratados de este tipo, sus alcances y objetivos variados y su capacidad para ir más allá de lo que puede acordarse en un escenario de negociación más grande, los acuerdos comerciales regionales y bilaterales brindan un interesante “laboratorio” de diferentes aproximaciones a estas cuestiones. Los elementos clave de estos enfoques se examinan en lo que sigue.

6.1 Medio ambiente y desarrollo sostenible como objetivos del acuerdo

Varios acuerdos - particularmente los modernos, incluyendo todos aquellos acuerdos modernos firmados con socios del Norte -, hacen mención explícita en sus preámbulos del medio ambiente o del desarrollo sostenible como temas dignos de atención. Aunque este tipo de lenguaje no tiene la misma fuerza que las disposiciones operativas dentro de los tratados, el lenguaje de los preámbulos sí funciona como una guía para que los órganos de solución de diferencias interpreten el propósito del lenguaje del tratado. Un caso que marcó un hito (EE.UU.- Camarones-Tortugas – ver Recuadro 3-2) dependía fuertemente de ese tipo de lenguaje.

Los tratados más progresistas incluyen la protección ambiental o el desarrollo sostenible como objetivos explícitos en el cuerpo mismo del tratado, en el cual se utiliza un lenguaje algo más fuerte que el del preámbulo, el cual es útil para discernir la intención del tratado en caso de disputas, y para guiar más eficazmente la implementación del tratado en curso.

6.2 Excepciones ambientales

En la Sección 3.5.1 se describió el Artículo XX del GATT, en el cual figuran excepciones a las obligaciones contenidas en el resto del tratado. Estas excepciones, que incluyen dos relacionadas con medidas ambientales, se reproducen, con muy pocas variaciones, en la mayoría de los acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Unos pocos acuerdos—tales como los acuerdos posteriores al TLCAN suscritos por Canadá y los EE.UU.—especifican que las excepciones cubren las medidas ambientales, algo que no está explícito y que antes era polémico en la formulación del GATT.

6.3 Relación con los AMUMA

El TLCAN abrió nuevos caminos al utilizar un lenguaje específico para su relación con varios acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). En los casos en que hay conflicto entre la legislación del TLCAN y las obligaciones bajo ciertos AMUMA relacionados con el comercio (Convenio de Basilea, CITES y Protocolo de Montreal), prevalecerán estos últimos, siempre y cuando la medida seleccionada sea la menos inconsistente con las obligaciones bajo el TLCAN.

Esta innovación particular no ha sido retomada en muchos otros acuerdos. Dos acuerdos firmados posteriormente por Canadá (con Chile y Cost Rica), y el posterior acuerdo de México con Chile son los únicos que siguieron la pauta del TLCAN. Varios tratados modernos de los Estados Unidos aceptaron esperar los resultados de las negociaciones de la Ronda Doha de la OMC con respecto a la relación entre la legislación comercial y la de los AMUMA (ver Sección 5.5).

6.4 Evaluación de impacto ambiental

La Sección 7.3 discute el valor de las evaluaciones ambientales de los acuerdos comerciales, tanto de aquellos suscritos antes o durante las negociaciones (ex ante) como de aquellos realizados después de concluido el acuerdo y de obtenida alguna experiencia (ex post). Pocos países realizan evaluaciones ex ante de todas sus negociaciones comerciales: Los EE.UU., los países de la UE como grupo, y Canadá. Este último país también evalúa sus negociaciones de inversión. En algunos casos, estos países alientan y financian a sus socios de negociación para que hagan su propio ejercicio de evaluación, aunque esos países todavía no han visto la necesidad de repetir el ejercicio en negociaciones posteriores con otros socios. Las eval-

uaciones de la UE van mucho más lejos que las realizadas por Canadá y los EE.UU. porque tienen en cuenta los impactos sociales, además de los ambientales, y consideran en profundidad cualquier impacto que pueda ocurrir en los países socios. Esta es una distinción importante, dado que muchos de los posibles problemas ambientales derivados de los cambios en los flujos comerciales se manifestarán en los países pequeños que firman el acuerdo, ya que los cambios en los flujos comerciales son proporcionalmente más significativos para ellos.

El acuerdo ambiental paralelo del TLCAN, el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte, tiene el mandato de monitorear continuamente los efectos ambientales del TLCAN, lo cual constituye una forma de evaluación ambiental exclusiva de ese acuerdo.

En general, la norma para los acuerdos regionales y bilaterales es la de no realizar ningún tipo de evaluación formal de los impactos ambientales del tratado.

6.5 Gobierno ambiental

Gobierno ambiental en el contexto de los tratados regionales y bilaterales se refiere a los mecanismos utilizados para manejar disputas relacionadas con el medio ambiente, para asegurar el cumplimiento de las leyes ambientales y para fomentar la cooperación ambiental y la formación de capacidad en cuestiones de interés compartido. Muchos acuerdos no tienen ninguna de estas características, más allá de compromisos generales de fortalecer la cooperación, pero los que sí las tienen brindan un amplio espectro de enfoques.

Con respecto al cumplimiento y a las disputas ambientales, el enfoque del TLCAN le permite a los ciudadanos alegar que los gobiernos no están haciendo cumplir las leyes ambientales. Si los alegatos están lo suficientemente fundamentados, la Secretaría del ACAAN puede investigar los reclamos y, en algunos casos, emitir un informe que nombra y pone en vergüenza pública a la Parte en cuestión. No hay ningún requisito que obligue a la Parte que comete la ofensa a cambiar sus prácticas, pero la atención pública negativa puede tener algunos resultados positivos. Este enfoque solo ha sido imitado en dos tratados posteriores: Canadá-Chile, y el Tratado de Libre Comercio EE.UU.-Centroamérica/República Dominicana.

Casi todos los tratados regionales y bilaterales suscritos por los EE.UU. desde el TLCAN incluyen un mecanismo entre estados mediante el cual las Partes pueden alegar el incumplimiento continuo la legislación ambiental

de tal manera que afecta el comercio. Si se acepta la queja, un pago se deposita en un fondo que se utilizará para iniciativas ambientales. Diez años después del establecimiento del primer mecanismo, ninguno de estos mecanismos de solución de diferencias de estado a estado ha sido utilizados.

La cooperación ambiental y la formación de capacidad es una característica más común de los acuerdos comerciales regionales y bilaterales. La formación de capacidad tiende a ser un rasgo de los acuerdos Norte-Sur y generalmente está encaminado a aumentar la capacidad del socio del Sur para hacer cumplir y mejorar sus leyes y políticas ambientales existentes. Los EE.UU. y la UE, en particular, tienen amplios presupuestos para este tipo de esfuerzo que acompaña sus acuerdos regionales y bilaterales.

La cooperación ambiental se encuentra con frecuencia en los tratados entre estados que comparten fronteras y ecosistemas. Algunos acuerdos que no tenían ese tipo de mecanismo al comienzo los han desarrollado con el tiempo (por ejemplo, Mercosur, ASEAN). Otros los han incluido desde su inicio (por ejemplo, TLCAN, varios acuerdos de la UE). Generalmente cuentan con órganos formales encargados de identificar los problemas y hacer recomendaciones. Como tal, su efectividad se halla estrechamente vinculada a la importancia que los diseñadores de políticas le den a los problemas en discusión.

En muchos casos, la cooperación en cuestión se da exclusivamente en relación con asuntos ambientales que tienen una relevancia directa para el comercio o para cuestiones relacionadas con el comercio limitada. ASEAN, por ejemplo, cuenta con un fuerte programa de cooperación para combatir la contaminación regional por nubes de humo. Claro está que un régimen ambiental más fuerte hace que sean menos probables los conflictos entre comercio y medio ambiente, así que hay potencial para efectos indirectos sustanciales.

6.6 Apertura

En la Sección 7.2 se argumenta a favor de la apertura en el diseño de las políticas comerciales, incluyendo en el proceso de las negociaciones. Sin embargo, la apertura no es una práctica común en la mayoría de los acuerdos regionales y bilaterales. Existen pocos procesos nacionales para recoger información sobre cuestiones de negociación de manera formal, y solo un acuerdo—el Área de Libre Comercio de las Américas, todavía en negociación—ha adoptado la política de sacar a la luz pública los borradores de negociación en los cuales podría basarse la información.

Con respecto a la apertura en la solución de diferencias, los acuerdos regionales y bilaterales siguen la práctica de la OMC de audiencias cerradas de fallos y arbitraje y de restricciones respecto de las presentaciones de las Partes en dichas audiencias. Una excepción notable se da en el área de la inversión, donde la práctica del TLCAN ha mejorado de manera notoria recientemente. Aunque no tienen la última palabra en esos asuntos, los gobiernos del TLCAN han prometido tratar de abrir al público todas las audiencias de arbitraje inversionista-estado, y han trabajado para facilitar la posibilidad de comunicaciones *amicus curiae*—“amigos de la corte”—de estados no Partes. Los modelos de tratado bilateral de inversión diseñados por los EE.UU. y Canadá—la plantilla utilizada por los negociadores para futuros acuerdos—también incorporan esos cambios. No obstante, estos acuerdos son apenas una tajada delgada de la torta; hay más de 2200 acuerdos bilaterales de inversión y acuerdos comerciales con reglas sobre la inversión.

6.7 Conclusiones

La discusión anterior demuestra que los acuerdos regionales y bilaterales pueden funcionar como semilleros para soluciones innovadoras a las cuestiones comerciales y ambientales en las que la OMC ha logrado escasos avances. Además, resalta un fenómeno importante reciente: el que los acuerdos comerciales sirven como base para la cooperación internacional en cuestiones no comerciales tales como los asuntos del medio ambiente y el desarrollo.

Sin embargo, no todos los enfoques regionales y bilaterales pueden ser considerados como mejoras al enfoque multilateral. La Sección 5.9 destaca una serie de problemas con las disposiciones relacionadas con la inversión contenidas en la mayor parte de los acuerdos bilaterales y regionales. Adicionalmente, la Sección 5.6 advierte sobre el hecho de que estos acuerdos pueden estar socavando el progreso logrado en la OMC sobre los ADPIC y el desarrollo sostenible. Además, la Sección 5.10 llama la atención sobre el hecho de que algunos elementos de la agenda de servicios, la cual, como los ADPIC, es más estricta en los tratados bilaterales y regionales, pueden tener resultados ambientales negativos. La cuestión general desde la perspectiva del desarrollo sostenible—aunque ciertamente no se trata de un resultado inevitable—es que las negociaciones a nivel bilateral y regional tienden con frecuencia a adoptar restricciones sobre las políticas nacionales para proteger los objetivos ambientales y de desarrollo sostenible.

Se incluye también una discusión más amplia sobre la relación entre el sistema multilateral de reglas comerciales y la explosión de acuerdos comerciales regionales y bilaterales. Algunos analistas sostienen que “la carrera hacia el regionalismo” es perjudicial para los países en desarrollo, dado que socava la fortaleza del sistema multilateral, en el cual tienen una mayor capacidad de negociación. Otros sostienen que los avances en materia de liberalización a nivel regional y bilateral sólo benefician los esfuerzos por aumentar la liberalización a nivel multilateral.

Lecturas recomendadas

Cosbey, Aaron, Simon Tay, Hank Lim and Matthew Walls, 2004. "The Rush to Regionalism: Sustainable Development and Regional/Bilateral Approaches to Trade and Investment," Winnipeg: IISD/IDRC. <<http://www.iisd.org/publications/publication.asp?pno=670>>.

Markell, David L. and John H. Knox, 2003. Greening NAFTA: The North American Commission for Environmental Cooperation. Stanford, CA, USA: Stanford University Press.

Steenblik, Ron and Cristina Tébar-Less, 2002. "Chapter 9: Environment" in Regionalism and the Multilateral Trading System. Paris: OECD. <<http://www.oecdbookshop.org/oecd/display.asp?lang=EN&sf1=identifiers&st1=222003031p1>>.

7. Cuestiones transversales

Este capítulo empieza por abordar una cuestión temática de tipo transversal: las conversaciones que se están realizando como parte del programa de trabajo de Doha. El mandato de Doha cubre muchos de los asuntos examinados en los capítulos anteriores, y en esta sección se proporciona un panorama de la forma en que están siendo abordados esos temas en las conversaciones, así como las perspectivas de resultados que apoyen los objetivos ambientales y de desarrollo sostenible.

Luego, el capítulo se ocupa de otras dos cuestiones transversales. Mientras que los capítulos anteriores analizaron las vinculaciones entre medio ambiente y comercio desde la perspectiva física, económica, legal y de políticas, surgen además algunas cuestiones institucionales cuando se intenta abordar la relación entre comercio y medio ambiente. Dos instituciones importantes que son centrales para la relación comercio-medio ambiente son la apertura en la formulación de políticas comerciales a nivel nacional y multilateral, y la evaluación como herramienta clave para los encargados de formular políticas en su proceso de desarrollo y revisión de las políticas de liberalización del comercio.

7.1 Las negociaciones de Doha de la OMC

Las cuestiones ambientales han progresado lenta pero constantemente en la agenda de la OMC. La Sección 3.2.1 describe el mandato del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA), el cual fue establecido por la misma OMC. La primera reunión Ministerial de la OMC (Singapur, 1996) dejó el medio ambiente como parte de una agenda continuada, a la vez que adoptó un enfoque menos activo con respecto a los así llamados “temas de Singapur” (inversión, competencia, facilitación del comercio y contratación pública) y a temas laborales. En la dramática Conferencia Ministerial de Seattle en 1999, donde el lanzamiento de una nueva ronda negociaciones fue saboteado, las cuestiones ambientales fueron uno de los asuntos más controversiales. Paralelamente, el sistema de solución de diferencias—en particular el Órgano de Apelación—siguió abordando las disputas con implicaciones ambientales y definiendo la comprensión de las reglas de la OMC.

Todas estas actividades, a excepción de la solución de diferencias, eran esencialmente de carácter analítico y preparatorio. Fue solo en la cuarta Conferencia Ministerial en Doha que el medio ambiente se convirtió explícitamente en una cuestión de negociación. Dicha Conferencia adoptó la Declaración Ministerial de Doha: el fundamento para el programa de trabajo de Doha, que incluye negociaciones, análisis y trabajo para implementar los acuerdos existentes.

La Declaración de Doha incluye dos referencias al desarrollo sostenible en el preámbulo, entre las cuales se encuentra la siguiente afirmación impactante: “Reafirmamos decididamente nuestro compromiso con el objetivo del desarrollo sostenible,” (Par. 6). Pero también incluye una serie de referencias explícitas a asuntos ambientales como parte de las negociaciones más amplias. Tal como se demostró en el Capítulo 5, algunos de los puntos tradicionales de la agenda de negociación de la OMC también tienen dimensiones ambientales significativas. Tomadas en conjunto, hay unos doce puntos en la Declaración de Doha que abordan la relación entre comercio y medio ambiente.

Cuestiones ambientales para negociación. El Parágrafo 31 de la Declaración de Doha enumera tres cuestiones para negociación. Esta forman parte de un compromiso único, lo cual significa que son parte de una lista de elementos sobre los cuales debe haber acuerdo antes de que el paquete entero de los resultados de las negociaciones de Doha sea definitivo.

1. La relación entre las normas de la OMC y “las obligaciones comerciales específicas” (OCEs) establecidas en los AMUMA. Aunque no se define el término “obligaciones comerciales específicas”, la mayoría lo interpreta como aquellas medidas específicamente autorizadas por los AMUMA (muchos AMUMA sólo establecen objetivos, permitiéndole a los países decidir por sí mismos cuáles medidas podrían lograrlos de la mejor manera). El mandato de negociación es limitado y sólo cubre los conflictos entre las partes en un AMUMA, mientras que hay mucha más posibilidad de conflictos entre partes y no partes.
2. Procedimientos para el intercambio regular de información entre las secretarías de los AMUMA y los Comités pertinentes de la OMC, y los criterios para conceder el estatus de observador a los AMUMA. Intuitivamente, parecería obvio, por ejemplo, que la Secretaría de la CDB estuviera involucrada o presente cuando la OMC discutiera ciertas cuestiones relativas a los ADPIC. Pero el avance en este sentido ha sido difícil. Esta cuestión forma parte de

un reto más grande para la OMC: hallar formas más constructivas para interactuar con otros regímenes internacionales.

3. La reducción o la eliminación de los obstáculos arancelarios a los bienes y servicios ambientales. Hay aquí un gran potencial de beneficios económicos, pero el reto consiste en definir “bienes y servicios ambientales”. Por ejemplo, ¿es un vehículo que ahorra combustible—o cualquier bien que sea preferible a otro de su clase—un bien ambiental? En caso afirmativo, ¿quién establece los estándares y los maneja a lo largo del tiempo? ¿Es un bien producido de manera amigable para el medio ambiente un bien ambiental? Aquí nos involucramos en cuestiones relacionadas con distinciones basadas en los PMP (ver Sección 5.1 sobre PMPs, y 5.11 sobre bienes ambientales).

Estos tres puntos constituyen un programa de trabajo que presenta muchos retos. Sin embargo, ninguno de ellos presenta el tipo de conflicto de intereses económicos que típicamente dominan las negociaciones comerciales, y que ahora dominan la Ronda de Doha. Es probable, por lo tanto, que las soluciones a estas cuestiones ambientales solo surjan cuando se hayan solucionado los asuntos más conflictivos. Las negociaciones sobre el Parágrafo 31 están siendo conducidas por el CCMA en Sesión Extraordinaria (CTESS), lo cual marca una transición importante del Comité: de sede de conversaciones a foro de negociación.

Cuestiones ambientales para discusión. El Parágrafo 32 de la Declaración de Doha enumera tres cuestiones adicionales para discusión, tomadas del mandato original del CCMA. A menos que haya desarrollos inesperados, éstas no formarán parte de ningún acuerdo que surja al concluir la Ronda Doha.

- *El efecto de las medidas medioambientales sobre el acceso a los mercados, y los beneficios ambientales derivados de la eliminación de las distorsiones del comercio.* Estas cuestiones han estado en la agenda del CCMA desde su inicio, y resulta difícil ver cómo puedan convertirse en puntos de negociación. Reflejan una desconfianza muy arraigada por parte de muchos países en desarrollo en el sentido de que las medidas ambientales están siendo utilizadas como obstáculos al comercio, así como la convicción de que la eliminación de los obstáculos a sus exportaciones puede generar beneficios económicos y ambientales.
- *Las “disposiciones pertinentes” del Acuerdo sobre los ADPIC.* Esto podría incluir trabajo sobre las excepciones para las patentes con-

cedidas a las formas de vida. La relación entre los ADPIC y el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) se halla tratada en otra parte de la Declaración.

- *Los requisitos relativos al etiquetado para fines medioambientales.* Hasta la fecha, la discusión se ha enfocado en las formas en que los requisitos de etiquetado ecológico podrían constituir obstáculos injustos para el acceso a los mercados. Este conjunto de temas se discute en profundidad en la Sección 5.4.

Cuestiones ambientales mencionadas en otras áreas de negociación. Dos áreas de negociación (parte del compromiso único) incluyen referencia explícita a cuestiones ambientales.

- Bajo el título “Normas de la OMC” (Parágrafo 28), la Declaración de Doha aborda los subsidios no-agrícolas, y pide aclarar y mejorar las disciplinas de la OMC con respecto a los subsidios a la pesca. Esta cuestión tiene una significación ambiental evidente y, de hecho, los intereses ambientales fueron decisivos para ponerla en la agenda. Ver Sección 5.7.
- En el contexto de las negociaciones sobre los ADPIC (Parágrafo 19), la Declaración de Doha pide que se examine la relación entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el Convenio sobre Diversidad Biológica, por encima de cualquier discusión bajo las negociaciones OMC-AMUMA mencionadas en el Parágrafo. Ver Sección 5.6.1.

Cuestiones ambientales implícitas en otras áreas de negociación. Tal como se esbozó en el Capítulo 5, hay cuestiones ambientales en muchas áreas de las negociaciones comerciales, aunque no se las identifique explícitamente como parte de la agenda. Se destacan dos en particular:

- ***Agricultura.*** Se podría decir que el comercio agrícola es la cuestión central para negociación en la Ronda de Doha. La dimensión ambiental se ha vuelto cada vez más importante en el debate acerca de los subsidios agrícolas, por al menos dos razones. En primer lugar, los subsidios agrícolas pueden tener efectos perjudiciales desde la perspectiva ambiental si conducen a la sobreproducción insostenible. Segundo, algunos países usan los subsidios agrícolas para ayudar a proteger el medio ambiente rural, y hay controversia acerca de si esos subsidios tienen efectos proteccionistas. Ver Sección 5.8.
- ***Inversión.*** En la primera Conferencia Ministerial de la OMC realizada en Singapur, la inversión fue una de los “temas de Singapur”

sobre las cuales no hubo consenso para la negociación. Desde entonces, las negociaciones de inversión se han vuelto aún más controversiales, y la dimensión ambiental ha funcionado como uno de los catalizadores principales para el análisis crítico. La Declaración de Doha parecía moverse hacia las negociaciones formales sobre la inversión, utilizando formulaciones idénticas para los cuatro temas de Singapur. (ver más abajo para los desarrollos posteriores).

Desarrollo sostenible. La Declaración de Doha contiene varias disposiciones que son significativas desde la perspectiva más amplia del desarrollo sostenible.

- Tal como se anotó antes, el Preámbulo reafirmó decididamente el compromiso de los miembros de la OTC con el objetivo de desarrollo sostenible. Aunque las afirmaciones contenidas en los preámbulos no tienen mucho impacto en el curso de las negociaciones, han desempeñado un papel clave en orientar a los paneles de solución de diferencias que abordan cuestiones de comercio y medio ambiente.
- El preámbulo también toma nota de los esfuerzos realizados por algunos países para asumir el compromiso de realizar evaluaciones ambientales de las políticas comerciales.
- El Preámbulo reafirma la cooperación existente entre la OMC, el PNUMA y otras organizaciones ambientales intergubernamentales.
- El Parágrafo 33 subraya la importancia de la asistencia técnica y la formación de capacidad en el campo del comercio y del medio ambiente y pide un intercambio de experiencias con los países que deseen realizar revisiones ambientales a nivel nacional.
- El Parágrafo 51 encarga al Comité de Comercio y Desarrollo y al CCMA de identificar y debatir los aspectos de las negociaciones relacionados con el desarrollo y el medio ambiente con el fin de contribuir al logro del objetivo de hacer que se refleje adecuadamente el desarrollo sostenible en las negociaciones. En esta disposición hay potencial para una fuerte integración de los objetivos ambientales y de desarrollo en las negociaciones, pero las discusiones sobre el Parágrafo 51 han sido limitadas.

7.1.1 El programa de Doha después de la Conferencia Ministerial de Cancún

La quinta Conferencia Ministerial de la OMC tuvo lugar en Cancún, México en septiembre de 2003. Se suponía que hubiera propuesto una hoja de ruta para completar las negociaciones de la Ronda de Doha. Pero terminó prematuramente, tambaleándose por asuntos tales como la inversión y la agricultura, lo cual llevó al presidente a declarar que había sido imposible lograr el consenso. Esto dejó la totalidad del mandato de Doha en un estado de suspenso, y tuvo como resultado que se quitaran de la agenda de negociación la inversión, las políticas de competencia, y la contratación pública. Una reunión celebrada en julio de 2004 en Ginebra logró que las negociaciones se reiniciaran hasta cierto punto, pero la agricultura y el acceso no agrícola a los mercados siguen siendo asuntos difíciles de resolver, sin que haya esperanzas realistas de que se cumpla con la fecha límite de finales de 2005 para la conclusión de las conversaciones de Doha.

La posición del comercio y el medio ambiente en este escenario complejo e incierto sigue básicamente sin cambiar. El acuerdo sobre los tres puntos principales programados para su negociación aún parece lejano, pero a la vez parece probable que una vez logrado un acuerdo sobre otros asuntos, en particular, la agricultura, la presión para encontrar soluciones a las cuestiones pendientes en la agenda ambiental va a producir algunos resultados. La pregunta es si éstas van a estar basadas en una consideración seria de los asuntos involucrados, o en las políticas de presión de las negociaciones finales. La segunda opción es más probable dado el paso lento de las negociaciones, y, por lo tanto, los resultados son inciertos.

7.2 Apertura

La apertura consta de dos elementos básicos: primero, el acceso pleno, fácil y oportuno a la información por parte de todos los interesados; y, segundo, la participación pública en el proceso de toma de decisiones. La apertura ha sido ampliamente reconocida como valiosa para los gobiernos, dado que hace que las burocracias se vuelvan más receptivas y responsables, y puede aportar más y mejor información al proceso de toma de decisiones. Particularmente en áreas tales como el medio ambiente y el comercio, en las que los impactos clave se sienten localmente y son difíciles de predecir, los encargados de formular las políticas necesitan el aporte de los afectados como ingredientes clave para una acertada toma de decisiones. En breve, mejores decisiones son el resultado de las prácticas abiertas.

La apertura en el diseño de políticas comerciales es importante para los asuntos ambientales en al menos dos niveles. El primero es el nivel na-

cional. El escenario ideal sería aquel en el que todos los interesados fueran informados y consultados durante el proceso de definición de intereses nacionales por parte del gobierno. Los resultados de estas deliberaciones informarían las posiciones asumidas por los negociadores comerciales del país, por sus representantes en los organismos internacionales de toma de decisiones y por los encargados de diseñar políticas nacionales medioambientales relacionadas con el comercio.

A nivel internacional las principales áreas de interés son las políticas para suprimir el carácter reservado de los documentos y los mecanismos de solución de diferencias de los diversos acuerdos internacionales de comercio e inversión. La OMC ha diseñado un sitio web excepcional que incluye todos los documentos cuyo carácter reservado ha sido eliminado, así como todas las decisiones de los órganos de solución de diferencias y guías a la legislación comercial. No obstante, todavía se mantienen en vigor algunas restricciones. (ver Recuadro 7-1).

Recuadro 7-1: Supresión del carácter reservado de los documentos en la OMC

Todos los documentos de la OMC son, por lo general, de carácter no reservado y se publican en la Web después de su traducción. Las excepciones a esta políticas son:

- Cualquier documento presentado por un miembro que solicite que sea de carácter reservado, en cuyo caso se le otorga ese carácter por un período de 60–90 días (la ley exige que algunos tipos de documentos sean publicados, y el derecho a la restricción no aplica en esos casos).
- Las actas de las reuniones (incluyendo registros, informes y notas), cuyo carácter reservado se suprime automáticamente a los 45 días de haber sido puestos en circulación.
- Los documentos relacionados con la modificación o renegociación de las obligaciones de los Miembros en virtud del AGCS o del GATT se mantienen en reserva hasta se hayan certificado los cambios.
- Los documentos de las partes que trabajan en el ingreso de nuevos miembros se mantienen reservados hasta que el grupo de trabajo haya entregado el informe pertinente.
- Los alegatos presentados por los miembros a los paneles de solución de diferencias.

De interés clave a nivel internacional son los textos de las negociaciones: los borradores de los acuerdos que están en proceso de negociación. El acceso a ellos permitiría el aporte fundamentado de la sociedad civil sobre los diversos derechos y responsabilidades que se están negociando. Esto es de particular importancia en las áreas de acuerdo que van más allá de meras reducciones arancelarias para tratar asuntos de políticas regulatorias nacionales, tales como la gestión ambiental. El permitir los comentarios al texto después de que ha sido negociado, que es la práctica actual, es un ejercicio un tanto inútil dado lo difícil que es modificar un texto ya acordado. Los gobiernos involucrados en las negociaciones del Área de Libre Comercio de las Américas han promocionado un enfoque más participativo, acordando publicar el borrador del texto cada cierto tiempo, pero por ahora, ésta es la única excepción al récord más bien pobre de apertura en las negociaciones a nivel multilateral, regional y bilateral.

Los procedimientos para la solución de diferencias constituyen un área de especial interés puesto que varias de las disputas tienen que ver con medidas ambientales relacionadas con el comercio. En la OMC, las reglas son restrictivas según los estándares normales del derecho internacional: Los argumentos presentados a los paneles por las partes son de carácter reservado, con lo cual se cierra el proceso al escrutinio público hasta que se haya pronunciado un fallo. En un desarrollo que puede ser presagio de un enfoque futuro más abierto, el Órgano de Apelación permitió por primera vez en 2005 que el público presenciara los argumentos de las Partes en un caso que enfrentaba a los EE.UU. y a Canadá con la UE con respecto a su prohibición de carne producida con ciertas hormonas.

Otro conducto limitado para la apertura ha estado disponible desde el histórico caso EE.UU.-Camarones-Tortugas (ver Recuadro 3-2): el Órgano de Apelación de la OMC y unos pocos paneles han aceptado informes no solicitados entregados por estados que no son partes en la disputa (generalmente organizaciones no-gubernamentales o individuos). En algunos casos las Partes han incluso comentado acerca de las así llamadas comunicaciones de *amicus curiae*, que a menudo expresan las preocupaciones ambientales que los gobiernos no expresarían. Sin embargo, los críticos han alegado que se compromete la utilidad de esas comunicaciones si no se les permite a los que intervienen leer los argumentos presentados por las partes en la disputa.

En el contexto del TLCAN, un panel de arbitraje abrió nuevas posibilidades al concederle el estatus de *amicus curiae* a dos ONGs (el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible y la organización EarthJustice, con sede en los EE.UU.), y en ese caso los argumentos de las partes en la disputa

estuvieron disponibles para los amigos de la corte. Además, las partes en el TLCAN se comprometieron en 2003 a hacer disponibles a través de la Web todas las alegaciones presentadas en los casos de inversión, y a establecer criterios (no-vinculantes) para guiar a los paneles en su aceptación de peticiones de estatus de *amicus curiae*. Los EE.UU. y Canadá (México no) también prometieron tratar de abrir al público todas las audiencias de arbitraje. Desafortunadamente, ninguno de los otros miles de acuerdos de inversión existentes ha optado por seguir ese ejemplo.

Los dos niveles de apertura descritos arriba—el nacional y el internacional—se relacionan de dos maneras. En primer lugar, las políticas a nivel internacional que restringen el acceso a los documentos pueden perjudicar la habilidad del público para hacer contribuciones significativas a los debates a nivel nacional. En segundo lugar, la resistencia a la apertura a nivel internacional por parte de algunos estados se explica en parte porque sus procesos a nivel nacional son relativamente cerrados, y por ello son reacios a concederle más derechos al público a nivel internacional que los que le conceden a sus propios ciudadanos.

7.3 Evaluación ambiental integrada de las políticas y los acuerdos relacionados con el comercio

Antes de mandar a sus negociadores a las conversaciones de negociación o de desarrollar políticas internas de comercio, los países hacen su mejor esfuerzo por entender la forma en que los diferentes escenarios comerciales van a afectar sus economías nacionales. ¿En qué sectores deberán apoyar decididamente el libre comercio y en cuáles deben tratar de mantener la protección? Sin una idea de cuáles son sus intereses, con base en una evaluación de los potenciales impactos económicos, estos países estarían actuando a ciegas.

La misma lógica subyace a las evaluaciones ambientales integradas de las políticas y los acuerdos relacionados con el comercio. El bienestar de un país no solo se ve afectado por los impactos económicos de tales políticas y acuerdos, sino también por la forma en que repercuten sobre el medio ambiente y las estructuras sociales. La importancia de estas evaluaciones fue reconocida en la Declaración Ministerial de Doha, la cual destacó “los esfuerzos de los miembros por llevar a cabo de manera voluntaria evaluaciones ambientales nacionales de las políticas comerciales” y alentó a los Miembros para que compartieran su pericia y experiencia para así apoyar la realización de revisiones ambientales. Tal como se indica a continuación,

varios gobiernos llevan a cabo esas evaluaciones de manera rutinaria como prerrequisito para cualquier nueva negociación comercial.

Las evaluaciones ambientales se derivan de los regímenes legales establecidos en muchos países, los cuales exigen revisiones ambientales de ciertos tipos de proyectos y políticas. En algunos países los procedimientos a seguir en esas revisiones se hallan expuestos en gran detalle. En años recientes ha aumentado el interés en el desarrollo y la aplicación de metodologías de evaluación que adoptan un enfoque más estratégico, holista e intersectorial. Mientras que estos enfoques varían en cuanto a su nombre y a la terminología (por ejemplo, evaluación integrada, evaluación del impacto sobre la sostenibilidad, y evaluación estratégica del impacto), todas ellas intentan garantizar que los tres objetivos del desarrollo sostenible, es decir, la protección del medio ambiente, la equidad social y el desarrollo económicos sean tenidos en cuenta plenamente e incorporados a los procesos de planeación y de formulación de políticas.

Las evaluaciones pueden aplicarse en ciertas etapas del proceso de diseño de políticas. Cuando se emprenden antes de un cambio de políticas, las evaluaciones ex-ante le proporcionan a los encargados de diseñar las políticas información que pueden integrar al diseño de un conjunto coherente de políticas, aumentando así la probabilidad de que esas políticas maximicen su contribución al desarrollo sostenible. En contraste, las evaluaciones ex-post se emprenden después de un evento o un cambio de políticas y brindan una mirada retrospectiva a los impactos ambientales, sociales y económicos de un evento determinado o de una política, con el fin de ayudar a identificar los efectos que deben ser mitigados o potenciados. También proporcionan lecciones para el desarrollo de políticas similares en el futuro. Se han realizado muy pocas evaluaciones ex-post de los acuerdos comerciales.

Quizá el mayor valor de las evaluaciones sea el que pueden aportar una amplia variedad de perspectivas al análisis, incluyendo aquéllas de los ministerios no comerciales del gobierno, de las organizaciones no-gubernamentales con experiencia en cuestiones ambientales y sociales, y, lo que es más importante, de las comunidades que más probablemente resulten afectadas. El alcance de dichas evaluaciones, sin embargo, puede variar enormemente y está determinado por los países individuales con base en sus prioridades y capacidades.

A pesar del interés de los gobiernos en la evaluación ambiental integrada y del valor de sus resultados, la práctica de la evaluación plantea retos significativos. Muy pocos países, si es que hay alguno, tienen datos ambientales o de desarrollo adecuados. Y aun cuando esa información esté

disponible, los analistas se enfrentan a la enorme tarea de modelar la forma en que la liberalización del comercio afecta la economía y la forma en que los efectos ambientales y de desarrollo se derivan de esos cambios económicos. No obstante esas complejidades, se seguirán realizando y refinando esas evaluaciones ambientales integradas, dado el creciente reconocimiento internacional de su importancia y el simple hecho de que es mejor alguna comprensión de los impactos de las políticas comerciales sobre el desarrollo sostenible que ninguna.

7.3.1 Evaluación del impacto (EI) y evaluación ambiental (EA) de las políticas relacionadas con el comercio en la práctica

Varios gobiernos y organismos internacionales han emprendido la evaluación ambiental integrada de las políticas y los acuerdos relacionados con el comercio. Tal como se señaló en la Sección 6.4., solo tres países llevan a cabo evaluaciones regulares de sus acuerdos de libre comercio: los EE.UU., la UE y Canadá.

Estados Unidos realizó revisiones ambientales de los Acuerdos de la Ronda Uruguay y del TLCAN. Estos fueron institucionalizados mediante Orden Ejecutiva en noviembre de 1999, y desde entonces se han llevado a cabo revisiones de todos los tratados comerciales regionales y bilaterales suscritos por los EE.UU. Inicialmente, la Comisión Europea desarrolló la Metodología para la Evaluación del Impacto sobre la Sostenibilidad (EIS), para evaluar los impactos de las negociaciones de la OMC. Esta metodología también ha sido utilizada para realizar evaluaciones de los acuerdos comerciales entre la UE y Chile y la UE y MERCOSUR, así como del Área de Libre Comercio Euromediterránea. El Marco para la Evaluación Ambiental de las Negociaciones Comerciales ha sido aplicado por Canadá a todas las negociaciones comerciales regionales y bilaterales desde 2001. A partir del 2005, se está aplicando también a los acuerdos de inversión.

En varios países en desarrollo, las instituciones de investigación de las políticas públicas y los ministerios del gobierno también han realizado evaluaciones ambientales integradas del comercio y de las políticas relacionadas con el comercio. Estas se han llevado a cabo en América Latina, África, Asia, y Europa Oriental y Central. Tanto Singapur como Tailandia realizaron evaluaciones ambientales integradas de sus acuerdos comerciales con los EE.UU. (aunque el estudio tailandés aún no se ha hecho público). Los siguientes son algunos ejemplos de evaluaciones ambientales integradas realizadas en sectores específicos a través de proyectos apoyados por el PNUMA:

- En Bangladesh, una evaluación del sector de la acuicultura de camarones demostró que para superar los fracasos del mercado, de las políticas y de las instituciones en el campo del cultivo de camarones, era necesaria una mezcla juiciosa de medidas basadas en el mercado y medidas no basadas en el mercado.
- En Senegal, una evaluación del sector pesquero llegó a la conclusión de que algunas especies están siendo agotadas seriamente, particularmente las especies demersal costeras (peces que viven a mayor profundidad) cuyo valor en el mercado es alto.
- En Ecuador, una evaluación del sector bananero constató impactos ambientales tales como la pérdida de la biodiversidad, la alteración de la calidad del agua, el aire y los suelos, y la acumulación de desechos tóxicos y materiales no degradables.

Estos tipos de evaluaciones ofrecen evidencia concreta de la importancia de evaluar los cambios económicos, ambientales y sociales causados por la expansión y la liberalización del comercio. Demuestran que el no mitigar los efectos ambientales negativos puede reducir sustancialmente las ganancias netas económicas y de bienestar producidas por el comercio.

7.4 Formación de capacidad

La comprensión de los impactos económicos, sociales y ambientales de la liberalización del comercio y la determinación del tipo de políticas complementarias que serían deseables constituyen un gran desafío. Y el hacer efectivas esas políticas le genera aún más dificultades a la mayoría de los países. En el discurso de comercio y medio ambiente, el término “formación de capacidad” se refiere al fortalecimiento de la habilidad de los países para enfrentar esos retos y dificultades.

Esta necesidad de crear capacidad fue reconocida en la Declaración Ministerial de Doha, y cada vez más reconocida en los procesos regionales y bilaterales de liberalización del comercio. Aunque estas declaraciones representan un avance significativo, deben traducirse en acciones concretas encaminadas a abordar el deterioro del medio ambiente, reducir la pobreza y fomentar el desarrollo sostenible.

Específicamente, cualquier esfuerzo efectivo por crear capacidad debe comenzar por responder a las siguientes preguntas: “¿Qué capacidades deben crearse, para quién, en qué temas, y para qué fin?” Las diversas declaraciones internacionales de apoyo a la formación de capacidad (ver

Recuadro 7-2) se quedan cortas en cuanto a este tipo de detalles. Pero esa puede ser una falla necesaria, dado que los esfuerzos efectivos por crear capacidad deben ser realmente impulsados por los países y adaptados a las particularidades de cada caso.

7-2: Declaraciones sobre formación de capacidad

Varias conferencias, declaraciones y recomendaciones internacionales han resaltado la importancia de la formación de capacidad para el desarrollo sostenible, así como la necesidad del diseño e implementación integrados de políticas. Entre ellas están las siguientes:

La Agenda 21 (1992) afirma: “Los gobiernos, en cooperación ... con las organizaciones internacionales, deben fortalecer la capacidad institucional nacional para integrar las cuestiones sociales, económicas, ambientales y de desarrollo en todos los niveles de toma de decisiones y de implementación. Se debe dar prioridad al abandono de los enfoques sectoriales restringidos para avanzar hacia la plena coordinación y cooperación intersectoriales” (Parágrafo 8.12).

En la Resolución Río+5 (1997), la Asamblea General de las Naciones Unidas declara: “Deben fortalecerse la cooperación internacional y el apoyo a la formación de capacidad en materia de comercio, medio ambiente y diseño de políticas mediante renovados esfuerzos a nivel de todo el sistema y con mayor receptividad a los objetivos del desarrollo sostenible por parte de las Naciones Unidas, la Organización Mundial del Comercio, las instituciones Bretton Woods y los Gobiernos nacionales” (Decisión 8/6, Parágrafo 29).

La Declaración Ministerial de Doha de la OMC (2001) reconoce “la importancia de la asistencia técnica y la formación de capacidad en el campo del comercio y el medio ambiente para los países en desarrollo, en particular los menos desarrollados de ellos,” a la vez que propugna por “que se compartan los conocimientos técnicos y la experiencia con los Miembros que deseen llevar a cabo revisiones ambientales a nivel nacional” (Parágrafo 33).

El Consejo de Gobierno del PNUMA le solicitó al PNUMA (2001) que “ayudara a los países, en particular a los países en desarrollo y a los países con economías en transición, a mejorar sus capacidades para elaborar e implementar políticas comerciales y ambientales que se apoyen mutuamente,” de manera tal que “reflejen las prioridades so-

cioeconómicas y de desarrollo, así como las necesidades y capacidades de los países individuales” (GC 21/14).

El Plan de Implementación de la CMDS (2002) recalca la necesidad de “acciones urgentes ... para mejorar la provisión de asistencia técnica coordinada, eficaz y enfocada, y programas de formación de capacidad en temas comerciales, incluido el aprovechamiento de oportunidades de acceso al mercado, y para examinar la relación entre comercio, medio ambiente y desarrollo” (Parágrafo 45(e)).

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre Financiamiento del Desarrollo (2002), reconoció que “para beneficiarse plenamente del comercio, el cual es en muchos casos la fuente externa más importante para el financiamiento del desarrollo, se necesita establecer o mejorar las instituciones y políticas adecuadas en los países en desarrollo, así como en los países con economías en transición” (Parágrafo 27).

En términos generales, la formación de capacidad en cuestiones comerciales y medioambientales tiene al menos tres dimensiones: la creación de conciencia, la formación de capacidad analítica y la formación de capacidad para tomar decisiones. Cada una es importante, pero puede involucrar a diferentes grupos de interesados, así como diferentes estrategias y mecanismos de provisión:

- El entrenamiento puede mejorar la capacidad, especialmente si se enfoca en los requerimientos específicos de los grupos objetivo, si está financiado adecuadamente y si su contribución forma parte de un esfuerzo de formación de capacidad a largo plazo.
- Los proyectos de país sobre cuestiones específicas pueden ayudar a crear capacidad individual e institucional, en particular si están impulsados por los países, involucran a expertos nacionales y locales, y se derivan de necesidades reales y prioridades de políticas.
- La investigación temática puede fortalecer el conocimiento y las relaciones de trabajo en torno a cuestiones específicas de comercio, economía y medio ambiente, cuestiones con respecto a las cuales los países en desarrollo pueden compartir preocupaciones.
- Los talleres nacionales pueden reunir a un grupo diverso de actores para promover el entendimiento mutuo de los problemas, intercambiar experiencias y conocimientos, y ofrecer recomendaciones para las acciones de seguimiento.

La experiencia ha demostrado que para que la formación de capacidad sea eficaz debe ser más que un evento único y debería incorporar mecanismos adecuados de seguimiento, evaluación y valoración constante de las necesidades. Más aun, cualquier actividad individual de formación de capacidad será más eficaz si se lleva a cabo con una comprensión de la forma en que apoya y complementa otras actividades similares, y promueve el logro de los objetivos de desarrollo sostenible de largo plazo.

También es importante descartar la idea de que el único público para la formación de capacidad lo constituyen las agencias gubernamentales. Dada la necesidad de involucrar a una comunidad más amplia en el proceso de formulación de políticas (ver Sección 7.2), evidentemente es necesario que los esfuerzos de formación de capacidad incluyan a un variado grupo de interesados: institutos de investigación, instituciones académicas, medios de comunicación, y ONGs que trabajan en justicia social, medio ambiente y desarrollo.

Tanto los EE.UU. como la UE emprenden regularmente proyectos de formación de capacidad que acompañan sus acuerdos comerciales regionales y bilaterales. En algunos casos, estos ejercicios se enfocan específicamente en la capacidad ambiental relacionada con el comercio, a través de talleres de capacitación en evaluación ambiental de los acuerdos comerciales. En otros casos, la formación de capacidad está encaminada más ampliamente a la formación de capacidad para la regulación ambiental, como por ejemplo ayudar a diseñar sistemas nacionales para hacer un seguimiento de las emisiones y transferencias tóxicas de la industria.

En última instancia, la formación de capacidad eficaz que fortalece los regímenes ambientales puede ser una de las formas clave de evitar conflictos relacionados con el comercio. Un régimen de gestión ambiental que funcione debe ser capaz de anticiparse a, identificar y abordar los problemas que puedan surgir como resultado de la liberalización del comercio.

Lecturas recomendadas

Negociaciones de Doha de la OMC

ICTSD/IISD. The Doha Briefing Series. Updated series of 13 issue briefings. Various dates. <http://www.iisd.org/trade/wto/doha_briefing.asp>.

WTO Web page on Doha negotiations. <http://www.wto.org/english/thewto_e/minist_e/min01_e/min01_e.htm>. Página web de la OMC sobre las negociaciones de Doha. Declaración Ministerial de Doha: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm

Apertura en la formulación de políticas comerciales

Enders, Alice, 1998. "Openness in the WTO." Winnipeg: IISD. <<http://iisd.ca/trade/knopen.htm>>.

Wolfe, Robert. "Transparency and Public Participation in the Canadian Trade Policy Process." Queen's University. <<http://post.queensu.ca/~wolfer/Papers/Consultations.pdf>>.

Evaluación ambiental de los acuerdos comerciales

Commission for Environmental Cooperation, 1999. Assessing Environmental Effects of the NAFTA: An Analytic Framework (Phase II) and Issue Studies. Montreal: CEC. <<http://www.cec.org/english/resources/publications/eandt6.cfm?format=2>>.

OCDE, 1999. Methodologies for Environmental Assessment of Trade Liberalisation Agreements (COM/TD/ENV(99)92/FINAL). Paris: OECD. <<http://www.oecd.org/ech/26-27oct/docs/report.pdf>>.

PNUMA, 2004. Environmental Impact Assessment and Strategic Environmental Assessment: Towards an Integrated Approach. Geneva: UNEP. <<http://www.unep.ch/etb/publications/EnvImpAss/textONUBr.pdf>>.

Sustainability Impact Assessment of Proposed WTO Multilateral Trade Negotiations (Portal site). Institute for Development Policy and Management, University of Manchester, U.K. <<http://www.sia-trade.org/wto/index.htm>>.

PNUMA, 2005. Handbook on Integrated Assessment of Trade Related Measures: The Agriculture Sector. Geneva: UNEP. <<http://www.unep.ch/etu/etp/TradeLiberRiceStu/HanBookAgriSector.pdf>>.

PNUMA, 2005. Integrated Assessment of the Impact of Trade Liberalization on the Rice Sector: UNEP Country Projects Round III (A Synthesis Report). Geneva: UNEP. <<http://www.unep.ch/etb/publications/intAssessment/RapSynRice.pdf>>.

8. Conclusión

El objetivo principal de este manual es hacer que la compleja relación entre el medio ambiente y el comercio internacional sea más comprensible y accesible para los diseñadores de políticas, las organizaciones no-gubernamentales y el público interesado. Este libro también pretende disipar la idea de que la relación entre comercio, medio ambiente y desarrollo puede describirse sencillamente como negativa o positiva. Se trata más bien de una interacción extremadamente compleja que varía de país a país, de sector a sector, y de empresa a empresa. En esta relación hay tanto amenazas como oportunidades para los países, las comunidades locales y las compañías que persigan el desarrollo económico y la protección ambiental.

El reto para todos estos actores consiste en explotar las oportunidades y reducir las amenazas, y en el proceso de hacerlo, maximizar la contribución positiva neta que el comercio puede aportar al desarrollo sostenible. Una comprensión más amplia y más clara de las vinculaciones entre comercio, medio ambiente y desarrollo es un prerequisite para aprovechar esas oportunidades, reducir las amenazas y, en última instancia, ayudar a garantizar que comercio, medio ambiente y desarrollo se apoyen mutuamente.

Índice

Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)	33
Artículo I	34
Artículo III	34
Artículo XI	36
Artículo XX	36
Preámbulo	33
Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS)	83, 85, 87
Acuerdo sobre la Agricultura (AA)	36, 40, 79
Acuerdo sobre la aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)	39
Acuerdo sobre Contratación Pública (ACP)	88
Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC)	69
y el Convenio sobre Diversidad Biológica	72
y agricultura	74
y conocimiento tradicional	72
Acuerdo sobre Medidas en Materia de Inversiones Relacionadas con el Comercio (MIC)	83
Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio	38, 56, 58, 83
Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (SMC)	40, 78
Acuerdos ambientales internacionales ver acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente)	
Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA)	14
y la Declaración de Doha	65, 104
y los acuerdos comerciales regionales	98
y las reglas de la OMC	65
como alternativa a los PMPs	57
implementación y solución de diferencias en	18
disposiciones relacionadas con el comercio en	19
Agricultura	78
y apoyo nacional	80
Análisis de Ciclo de Vida (ACV)	13
Amicus curiae submissions Comunicaciones de amicus curiae	109
Apertura	11, 107
en los acuerdos comerciales regionales	99
Bienes ambientales	87
Caso EE.UU-Camarones-Tortugas	32, 37, 55, 97, 109

Ciencia, papel de (ver precaución)	
Codex Alimentarius	61
Comité de Comercio y Medio Ambiente (en la OMC)	27, 29, 65, 103
Conocimiento tradicional	73
Convención Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales	75
Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC)	17
Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES)	15, 20, 36, 66, 98
Convenio CFP (ver Convenio de Rotterdam)	
Convenio de Basilea	16, 20, 36, 66, 98
Convenio de Estocolmo sobre los Contaminantes Orgánicos Persistentes (COPs)	18
Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB) y ADPIC	16, 105 72
Contratación pública	88
Convenio de Rotterdam (CFP)	17, 20
COPs (ver Convención de Estocolmo)	
Declaración de Doha	103
y formación de capacidad	112
y el CCMA	29
y los subsidios pesqueros	78, 105
y los AMUMA	65, 104
Derechos de propiedad intelectual (DPI) (ver ADPIC)	
Desarrollo sostenible	6, 10
como objetivo de los acuerdos comerciales regionales	97
como principio de la OMC	34
Eco-etiquetas	61
y contratación pública	90
Efectos directos del comercio sobre el medio ambiente	50
Efectos de escala, del comercio sobre el medio ambiente	46
Efectos estructurales, del comercio sobre el medio ambiente	48
Efectos de los productos del comercio sobre el medio ambiente	45
Eficiencia, relacionada con el comercio	48
Enfoque precautelativo	12, 59, 82
en el Protocolo de Cartagena	17
en el Protocolo de Montreal	16
el Acuerdo sobre MSF	39, 60

Estándares ambientales	12
y comeptitividad	57
y PMPs	53
y precaución	59
Etiquetas (ver Eco-etiquetas)	
Evaluación del impacto ambiental del comercio	109
en acuerdos comerciales regionales	98
Evaluación integrada	109
Formación de capacidad	112
Innovación informal	75
Inversión	83
Inversión extranjera directa (IED)(ver Inversión)	
ISO 14001	62, 90
Nación más favorecida	31, 34, 66
No-discriminación	31, 34, 66
OMC	
funciones de	30
principios de	31
estructura de	26
Organismos genéticamente modificados (OGM)	82
Paraísos de contaminación	57
Patentes	69, 105
Pesquerías	
Principio de prevención	11
Principio de que “el que contamina paga”	11
Procesos y métodos de producción (PMPs)	13, 32, 42, 53, 88, 104
no relacionados con los productos, definidos	54
relacionados con los productos, definidos	54
y las eco-etiquetas, certificación SGA	61
y soberanía	57
Productos similares	31, 34, 55, 66, 89
prueba	31
y contratación pública	89
Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología	16, 20, 39, 61, 65, 68, 83
Protocolo de Montreal	16, 20, 65
Protocolo sobre Seguridad de la Biotecnología (ver Protocolo de Cartagena sobre Seguridad de la Biotecnología)	
Prueba de necesidad (de la OMC)	36, 76

Prueba menos restrictiva para el comercio (ver prueba de necesidad)	
Responsabilidad común pero diferenciada	11
Servicios	85
Sistemas de gestión ambiental (SGA)	61
y contratación pública	90
Sistemas sui generis de protección de la propiedad intelectual	75
Solución de diferencias	
en los AMUMA	18
en la OMC	40
Subsidiaridad	11
Subsidios	48, 76
y agricultura	80
y pesquerías	78
Subsidios Perversos (ver subsidios)	
Supresión del carácter reservado de los documentos, en la OMC	108
y la Declaración de Doha	80, 105
y subsidios	77
Transparencia (ver Apertura)	
Tratados bilaterales de comercio (ver acuerdos comerciales regionales)	
Tratados bilaterales de inversión (TBIs)	40, 84, 100
Tratamiento nacional	31, 34
Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales	89

