

**Una mirada regional
a la relación
Comercio Internacional
y Medio Ambiente**

Rodrigo Araya Dujisin (compilador)

*Carlos A. Barrera
Leila Da Costa Ferreira
Denise Gorfinkiel
Eduardo Gudynas
Verónica Kunze
Fernando Loayza Careaga*

Nueva Serie FLACSO

**Una mirada regional
a la relación
Comercio Internacional
y Medio Ambiente**

Las opiniones que se presentan en este trabajo, así como los análisis e interpretaciones que en ellos se contienen, son de responsabilidad exclusiva de sus autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista de FLACSO ni de las instituciones a las cuales se encuentran vinculados.

Esta publicación es uno de los resultados de las actividades desarrolladas, en el ámbito de la investigación y la difusión, por el Area de Relaciones Internacionales y Militares de FLACSO-Chile. Estas actividades se realizan con el apoyo de diversas fundaciones, organismos internacionales, agencias de cooperación y gobiernos de la región y fuera de ella. Especial mención debemos hacer del apoyo de las fundaciones John D. and Catherine T. MacArthur, The William and Flora Hewlett Foundation y Fundación Ford.

Ninguna parte de este libro/documento, incluido el diseño de portada, puede ser reproducida, transmitida o almacenada de manera alguna ni por algún medio, ya sea electrónico, mecánico, químico, óptico, de grabación o de fotocopia, sin autorización de FLACSO.

304 Araya Dujisin, Rodrigo
A663 **Una mirada regional a la relación comercio
internacional y medio ambiente.** Santiago, Chile:
FLACSO-Chile, 2000.
97 p. Nueva Serie FLACSO
ISBN: 956-205-142-0

**MEDIO AMBIENTE / DERECHO INTERNACIONAL /
COMERCIO INTERNACIONAL / IMPACTO AM-
BIENTAL / ECOLOGIA / MERCOSUR / PROTEC-
CION AMBIENTAL /**

© 2000, FLACSO-Chile. Inscripción N° 113.196. Prohibida su reproducción.

Editado por FLACSO-Chile. Area de Relaciones Internacionales y Militares, Leopoldo Urrutia 1950, Ñuñoa.

Teléfonos: (562) 225 7357 - 225 9938 - 225 6955 Fax: (562) 225 4687

Casilla electrónica: flacso@flacso.cl

FLACSO-Chile en el Internet: <http://www.flacso.cl>

Diseño de portada Nueva Serie Flacso: A.Dos Diseñadores

Diagramación interior: Claudia Gutiérrez, FLACSO-Chile

Producción: Marcela Zamorano, FLACSO-Chile

Impresión: LOM

INDICE

Presentación <i>Francisco Rojas Aravena / Rodrigo Araya Dujisin</i>	7
El Derecho Internacional como instrumento en la aplicación de políticas ambientales <i>Denise Gorfinkiel</i>	13
Sustentabilidad e perspectiva ecosocial <i>Leila Da Costa Ferreira</i>	41
Una nueva estrategia para la sustentabilidad del desarrollo: regionalismo autónomo en el Cono Sur <i>Eduardo Gudynas</i>	49
Renta ambiental y comercio internacional <i>Carlos A. Barrera</i>	61
Controversias: comercio y medio ambiente <i>Verónica Kunze</i>	77
Desafíos y oportunidades de comercio para el MERCOSUR emergentes del Protocolo de Kyoto <i>Fernando Loayza Careaga</i>	87

Controversias: comercio y medio ambiente

Verónica Kunze N.¹

Introducción

El comercio y el medio ambiente son temas, ambos, que han tenido un importante auge en los últimos años. Históricamente las preocupaciones ambientales no se han asociado muy de cerca con los asuntos de comercio, sin embargo, en los últimos años, y a raíz de la proliferación de acuerdos comerciales por una parte y el aumento de la conciencia ambiental por otra, la relación entre las políticas ambientales y el comercio internacional ha sido muy estrecha. La integración económica y la globalización hacen evidente la necesidad de adoptar una estrategia de comercio internacional que incorpore por lo tanto la temática ambiental.

Las diferencias entre una política ambiental y una comercial son muchas. Ambas tiene planteamientos, objetivos y estructuras muy diferentes. Por un lado y referente a los regímenes ambientales, podemos establecer que éstos favorecen el desarrollo sustentable, establecido a partir del informe de la Comisión Brundtland y que propone que las generaciones actuales deben satisfacer sus necesidades sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades. Por otro lado, la política comercial tiende a favorecer el beneficio de la generación presente, donde podemos destacar que el comercio internacional mejora el bienestar tanto de exportadores como de importadores.

Los países de América Latina y el Caribe están enfrentándose a una mayor regulación por parte de los países desarrollados sobre los temas ambientales. El comercio entre los países en vías de desarrollo y los desarrollados se ha carac-

1. Investigadora Asociada, Departamento de Economía, Universidad de Chile.

terizado por una abundante exportación, por parte de los primeros, de productos primarios y productos manufacturados basados en sus recursos naturales. El debate ambiental de los últimos años ha inducido a los países desarrollados a establecer restricciones comerciales basadas en la protección al medio ambiente, elevando constantemente los niveles de su reglamentación ambiental como consecuencia de una presión pública de grupos de ambientalistas y de consumidores. Estas medidas afectan el flujo comercial de productos contaminantes o de aquellos que se han producido en base a tecnologías contaminantes. Los sectores particularmente afectados con estas medidas son aquellos vinculados con la explotación y elaboración de recursos naturales, como la minería, pesca, agricultura, productos forestales, etc. Este debate, por lo tanto, no es un problema del cual podemos desvincularnos. Chile ha basado su estrategia exportadora en sus recursos naturales, y el establecimiento, por parte de países desarrollados, de controles ambientales para sus importaciones nos afecta directamente.

Comercio y medio ambiente

Es necesario plantearse si las restricciones comerciales permitirán alcanzar los objetivos ambientales que se buscan o bien, el hecho de establecer estas restricciones causará únicamente un cambio, o mejor dicho, una disminución en los flujos comerciales. Estas interrogantes no tienen una respuesta clara, sin embargo, el cambio que está ocurriendo al acercarse el fin del siglo veinte no tiene precedentes. Los cambios son más rápidos, el efecto es más amplio y las fuerzas del cambio están profundamente interconectadas. Todos estos hechos han ocurrido debido a los efectos de las actividades humanas sobre la tierra. La internacionalización de ciertos problemas ambientales, como el recalentamiento del planeta, el cambio climático, la deforestación, la pérdida de biodiversidad, el adelgazamiento de la capa de ozono, etc., han resultado en una serie de convenios y acuerdos ambientales internacionales. Por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y Canadá de 1987 (FTA), el Mercado Común de la Unión Europea (UE), y el Tratado del Libre Comercio de América del Norte (TLC) entre Estados Unidos, Canadá y México, etc.

Las relaciones comercio-medioambientales entre los países, se basan en sus diferencias en cuanto a la legislación ambiental interna y a la competitividad en

el comercio internacional de los sectores regulados. Se supone, generalmente, que los países con normas ambientales más rigurosas pierden ventajas comparativas, ya que tienen que incluir en su producción costos en control ambiental más altos que sus competidores internacionales. Esto provocaría una salida de las industrias contaminantes en aquellos países con normas más rigurosas, hacia aquellos países que tienen normas menos rígidas, los llamados refugios de contaminación. Al problema de la pérdida de competitividad de aquellos sectores más regulados se le conoce como “dumping ecológico” (Gómez-Lobo, 1992b), es decir, los competidores extranjeros que no incluyen los costos de descontaminación en los costos de producción, pueden ofrecer sus bienes a precios más bajos en los mercados internacionales, ya que no tiene que cumplir las mismas normas ambientales que sus competidores con políticas ambientales más estrictas.

Los argumentos del “dumping ecológico” y de la creación de refugios de contaminación han sido objeto de debate por años y, han llevado a una serie de estudios que investigan los datos empíricos de esas suposiciones. Los resultados, sin embargo, no son unánimes, pero la mayoría de los estudios tienden a la conclusión de que las normas ambientales estrictas, no influyen negativamente en las ventajas comparativas ni en la competitividad internacional. Por ello, los países con niveles de protección ambiental relativamente altos no necesitan preocuparse de que sus sectores regulados pierdan considerablemente su competitividad internacional. Los países con niveles de protección relativamente más bajos no pueden esperar un aumento importante de la inversión extranjera directa como consecuencia de esos niveles más bajos. Aún más, y ello tiene particular importancia para los países en desarrollo, no hay que preocuparse por la pérdida de inversiones extranjeras directas en la industria a causa de la implementación de normas ambientales más rigurosas (Pearson, 1988).

Es muy difícil determinar, aún con la evidencia empírica, si es que el comercio internacional, o más bien si el gran auge del flujo comercial en estos últimos años, ha contribuido a un deterioro en la calidad ambiental de todos los países o de algunos en particular. Si bien el comercio puede ser una de las causas principales de los problemas ambientales, pueden haber otros factores que están llevando a la destrucción o degradación del medio ambiente. Cabe preguntarse si la disminución en el bienestar de la humanidad es mayor por la pérdida de calidad ambiental o será mayor por una disminución en el comercio.

Toda esta problemática en cuanto al comercio internacional y su relación con la disminución en la calidad del medio ambiente, ha llevado a los países a establecer regulaciones ambientales y por lo tanto se han formado instituciones y acuerdos con el fin de fiscalizar estas regulaciones. Los acuerdos de libre comercio no nacieron con el fin de regular los debates ambientales, sino más bien de establecer disminuciones arancelarias entre los países, sin embargo, poco a poco estos acuerdos fueron incluyendo cláusulas en materia ambiental.

A pesar que los países se han unido en una serie de tratados tanto comerciales como relacionados con temas ambientales, no está claro aún si esta integración mundial servirá como instrumento para hacer frente a los crecientes problemas ambientales. Si bien los acuerdos que establecen cláusulas ambientales se crearon con el fin de alcanzar estándares óptimos de la calidad ambiental y no dañar el ecosistema, se han presentado algunos casos en que los países han utilizado las barreras ambientales como instrumentos para una discriminación comercial. Se mencionarán a continuación algunos casos que se consideran importantes de destacar:

a) Caso 1: Venezuela - Estados Unidos

Uno de los primeros casos a destacar fue la aplicación, por parte de Estados Unidos, de estándares diferentes a la gasolina proveniente de Venezuela en comparación con los estándares que regían para el producto nacional. Este caso fue analizado por el Organismo de Solución de Diferencias (OSD) de la OMC. Venezuela, país al que posteriormente se le unió Brasil, presentaron en 1995 una petición a la OMC para la revisión de este caso.

Estados Unidos aplicaba el reglamento establecido por el Organismo de Protección del Medio Ambiente estadounidense (US Environmental Protection Agency) basado en la Ley sobre Aire Limpio (US Clean Air Act). Sin embargo, las normas aplicadas a la gasolina venezolana pasaban a llevar el artículo III del GATT, que establece que los bienes importados desde países miembros deben recibir un trato no menos favorable que aquellos productos nacionales. Además, las medidas tomadas por Estados Unidos tampoco se encontraban en las excepciones del artículo XX del GATT referentes a la protección de los recursos naturales y la protección del ecosistema en general.

El 3 de diciembre de 1996 Estados Unidos y Venezuela anunciaron, en la reunión del OSD, que habían acordado un plazo razonable para la aplicación de las recomendaciones del OSD sobre las normas estadounidenses relativas a la gasolina reformulada y convencional. El OSD juzgó que las normas de Estados Unidos no se adecuaban a las cláusulas de la OMC, dado que establecían normas a la gasolina venezolana y brasilera, las cuales se basan en un trato menos favorable para estos productos.

Estados Unidos comunicó que en relación con los informes aprobados del Organismo de Apelación y del Grupo Especial sobre sus pautas para la gasolina, la Agencia de Protección del Medio Ambiente de este país solicitaría en breve la formulación de observaciones sobre su propuesta, en cumplimiento de las recomendaciones del OSD. Por su parte, Brasil y Venezuela manifestaron que esperaban recibir la propuesta de la Agencia (FOCUS, Marzo 1997).

Este caso, si bien no es un caso ambiental estrictamente hablando, ya que Estados Unidos no dudaba de las normas ambientales de los países en cuestión, pone de manifiesto la intención por parte de algunos países de establecer normas comerciales con el fin de lograr los objetivos ambientales. Sin embargo, las barreras comerciales como excusa no son un buen camino para solucionar los problemas ambientales.

b) Caso 2: México - Estados Unidos

Otro caso importante de destacar, fue la controversia entre México y Estados Unidos por la restricción al ingreso de atún mexicano al país estadounidense. México alegó que la prohibición estadounidense de importar atún, obtenidos de la pesca que no adoptara normas jurídicas de conservación de delfines compatibles con las normas de Estados Unidos, era contraria a la letra y al espíritu del entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC.

Estados Unidos se defendía arguyendo que los métodos de pesca de México tenían efectos secundarios que mataban a los delfines. Bajo el Acta Federal de Protección de Mamíferos Marinos de la legislación estadounidense, las sanciones

comerciales son un recurso legal², pero bajo las reglas del GATT el intento de regular los métodos de producción y proceso fuera de las propias fronteras, constituye una barrera no-arancelaria inaceptable.

La favorable decisión del GATT que obtuvo México ante su queja por la medida de Estados Unidos, preocupó mucho a los grupos ambientalistas estadounidense. Aunque el panel de resolución de disputas del GATT encontró que el embargo de Estados Unidos sobre el atún mexicano violaba los principios del GATT, esta decisión no condujo al término del embargo.

Por una parte Estados Unidos no aceptó la interpretación del panel. Por otro lado, debido a las eventuales implicancias que una queja podría haber tenido sobre las negociaciones del NAFTA que estaban en curso, México no pidió al Consejo del GATT que adoptara la decisión que el panel proponía.

Este caso se parece mucho al que plantearon Tailandia, Malasia y Pakistán a la OSD. En este caso Estados Unidos prohibía la importación de camarones procedentes de los países antes mencionados, arguyendo en este caso que la forma de pesca tenía efectos secundarios sobre las tortugas marinas.

c) Chile - Estados Unidos

Un conflicto parecido al anterior en que, para resolverlo, primó la cooperación y no la confrontación, ha sido el de la pesca de la centolla en Chile. En 1992, el grupo ambientalista estadounidense Defensores de la Vida Silvestre presentó una petición formal alegando que las centollas importadas hacia ese país habían sido capturadas con métodos que implicaban el uso de mamíferos como carnada. Chile no interpretó el caso de México como una advertencia para no hablar del tema. La pérdida del mercado estadounidense para la centolla y productos derivados fue considerada, por parte de las autoridades chilenas, como una sustancial pérdida comercial.

2. Esta Acta data de 1972 y prohíbe la práctica de operaciones pesqueras que dañen en forma directa o indirecta a la vida silvestre, pero también prohíbe la importación de productos pesqueros capturados por esta vía desde aquellos países que no cumplen con las restricciones del Acta.

En junio de 1994 el director de la Oficina de Recursos Protegidos del Servicio Nacional de Pesquerías Marinas (SNPM) de Estados Unidos, estuvo en Chile para constatar que las prácticas de usar carne de mamíferos como carnada en la pesca de centolla había terminado (Malman, S., 1994). Posteriormente a esta visita, el Servicio Nacional de Pesca (SERNAP) tomó una serie de iniciativas que condujeran a educar a la población (principalmente los pescadores artesanales) y a las firmas de Magallanes, con el fin de terminar con este tipo de prácticas de pesca.

Por el momento, este tema se encuentra aparentemente cerrado, luego de que las investigaciones hechas por las autoridades de pesca norteamericanas indicaran, en agosto de 1994, que la situación estaba controlada por las autoridades chilenas. Según esto, se desestimó la posibilidad de prohibición del ingreso de la centolla chilena al mercado estadounidense.

Este caso, junto con el de México resultan ser un buen precedente para conocer el tipo de actitudes y procedimientos que llevará a cabo Estados Unidos, en los casos de disputas ambientales.

Los casos antes mencionados corresponden a casos aparentemente cerrados. Queremos ahora mencionar algunos casos que se encuentran en vigencia y aún están siendo analizados por los grupos especiales de la OSD. Estos casos sin embargo, no tiene una relación cercana a los problemas ambientales, sin embargo, ponen de manifiesto que los temas comerciales aún distan mucho de estar solucionados, y por lo mismo, cabe pensar que los acuerdos en cuanto a los temas del medio ambiente sufrirán grandes controversias antes que lleguen a buen término.

d) Argentina - Estados Unidos

Estados Unidos alegaron que Argentina había impuesto sobre las importaciones de calzado, textiles y prendas de vestir derechos superiores al tipo consolidado por ese país del 35 por ciento y, además, había impuesto una tasa estadística del 3 por ciento ad valorem sobre sus productos. Estados Unidos sostuvieron que estas medidas infringían los artículos del GATT, del Acuerdo sobre Valoración en Aduana y del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido y reiteraron su solicitud

de que se estableciera un grupo especial para examinar su reclamación. Agregaron que seguían interesados en mantener conversaciones bilaterales con la Argentina independientemente del establecimiento de un grupo especial.

Argentina aceptó el establecimiento de un grupo especial, y mencionó que en consultas anteriores había podido satisfacer las inquietudes de Estados Unidos en relación con los requisitos de etiquetado y esperaba que en ulteriores consultas pudieran encontrarse soluciones para los demás aspectos de la diferencia (FOCUS, Febrero de 1997).

El OSD estableció un grupo especial para examinar la reclamación de Estados Unidos.

e) Costa Rica - Estados Unidos

Costa Rica pidió una revisión de su caso al Organo de Apelaciones, ya que Estados Unidos había establecido restricciones a la importación, por parte de Costa Rica, de ropa interior de algodón y fibras sintéticas o artificiales.

Estados Unidos por su parte, notificó las restricciones al Organo de Supervisión de los Textiles (OST) y las justificaron al amparo de las disposiciones de salvaguardia especial del Acuerdo sobre los Textiles y el Vestido (ATV). En virtud del ATV, un miembro puede adoptar medidas de salvaguardia cuando se demuestre que “las importaciones de un determinado producto en su territorio han aumentado en tal cantidad que causan o amenazan realmente causar un perjuicio grave a la rama de producción nacional que produce productos similares y/o directamente competidores”.

El Grupo Especial concluyó que Estados Unidos había incumplido las obligaciones que les imponía el ATV y recomendó que pusieran la medida de que se trataba en conformidad con ese Acuerdo. Sugirió además que, para ello, Estados Unidos retirara inmediatamente dicha medida.

Bibliografía

- CEPAL; **Comercio Internacional y Medio ambiente. La Discusión Actual**, Santiago, Chile. 1995.
- Gemines; **Acuerdos Comerciales y la Integración de Chile con el Resto del Mundo**, Agosto, Santiago, Chile. 1995.
- Gómez-Lobo, Andrés; **La Iniciativa para las Américas. Acuerdos de Libre Comercio y el Medio Ambiente**, serie Relaciones Económicas Internacionales Chile/EE.UU., N°5, Santiago, Chile, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), Corporación de Investigaciones Económicas para Latinoamérica (CIEPLAN), febrero. (1992b)
- Grossman, Gene M. y A. Krucger; "Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement", serie **NBER Working Paper** N° 3914, Washington, D.C., National Bureau of Economic Research. 1992.
- Hoffmann, Helga; "Comercio y Medio Ambiente : ¿luz verde o luz roja?", **Revista de la CEPAL** N°62, Agosto, Santiago, Chile. 1997.
- Malman, Sanford; **De la Apertura Económica a la Apertura Ecológica: Los Temas Ambientales en un Tratado de Libre Comercio entre Chile y Norteamérica**, Ambiente y Desarrollo, Septiembre, Santiago, Chile. 1994.
- Organización Mundial del Comercio (OMC); **Boletín de Información** N° 14, 16 y 17.
- Pearson, Charles P.; "Reubicación Industrial y "Refugios para la Contaminación", *Perspectiva Económica*, N°1988/4. 1988.
- Solari, Jaime; **Comercio Internacional y Protección del Medio Ambiente: El Tratado Norteamericano de Libre Comercio**, Ambiente y Desarrollo, Septiembre, Santiago, Chile. 1992.
- Solari, Jaime; **Normas de emisión y de calidad Ambiental y su Influencia en el Comercio Internacional. El Caso Mexicano y Estados Unidos de Norteamérica**, Medio Ambiente y Desarrollo, Centro de Estudios Públicos, Santiago, Chile. 1993.