



El debate sobre el comercio y el medio ambiente

38

ENERO
MARZO
1994



El debate sobre el comercio y el medio ambiente



38

ENERO
MARZO
1994

Comité Editorial

Emb. Salvador Arriola
Secretario Permanente

Emb. Noel Sinclair
Secretario Permanente Adjunto

Carlos J. Moneta
Director de Relaciones
Económicas

Emb. Allan Wagner
Director de Desarrollo

Emb. Oscar De Rojas
Manuela Tortora
de Rangel
Asesores Especiales

El Sistema Económico Latinoamericano (SELA) es un organismo regional de consulta, coordinación, cooperación y promoción económica y social conjunta, integrado por 27 Estados Miembros.

Capítulos del SELA

Susana Pezzano
Directora

Zenaida Lugo
Marisa de Peyrano
Asistentes

Publicación trimestral de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

Las opiniones expresadas en los artículos firmados, incluidas las colaboraciones de los propios funcionarios de la Secretaría Permanente del SELA, son las de los autores y no reflejan necesariamente los puntos de vista del foro regional.

Capítulos del SELA puede solicitarse a la Oficina de Difusión y Comunicación

Torre Europa, Piso 4
Avenida Francisco de Miranda
Chacaltó
Caracas, Venezuela
Teléfono: 905.5208
Fax. 951.6953
Apartado de Correo 17035
Caracas 1010-A Venezuela

Suscripción

A partir de abril de 1994
1 año, en Venezuela, 15 dólares
1 año, resto del mundo, 30 dólares
(Ambas incluyen envío por correo)

Diseño: COGRAF
Arte Final: Enebé
Impresión: Editorial Torino

Depósito Legal 83-0198

| | |
|---|-----|
| <hr/> | 5 |
| Editorial | |
| <hr/> | 7 |
| <i>Evelyn Horowitz</i> | |
| Los países en desarrollo ante los nuevos temas del comercio y medio ambiente | |
| <hr/> | 16 |
| Secretaría Permanente del SELA | |
| La política comercial y los objetivos ambientales | |
| <hr/> | 30 |
| Piritta Sorsa | |
| El medio ambiente en el contexto del comercio Internacional | |
| <hr/> | 42 |
| Steve Charnovitz | |
| Los próximos pasos en comercio y medio ambiente | |
| <hr/> | 53 |
| Raed Safadi | |
| Las orientaciones de la OCDE sobre el comercio y medio ambiente | |
| <hr/> | 59 |
| Charles S. Pearson | |
| La experiencia de Estados Unidos en comercio y ambiente | |
| <hr/> | 72 |
| Cristina Hernández | |
| Integración regional y medio ambiente: El caso del TLC y las negociaciones del G-3 | |
| <hr/> | 83 |
| Secretaría Permanente del SELA | |
| El GATT y el medio ambiente | |
| <hr/> | 93 |
| Manuela Tortora de Rangel | |
| Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: Retrato de dos hermanas | |
| <hr/> | 107 |
| Secretaría Permanente del SELA | |
| Empleo y migraciones: nuevos temas en la agenda económica Internacional | |
| <hr/> | 113 |
| Secretaría Permanente del SELA | |
| ¿Qué agenda para la Cumbre Hemisférica? | |

Cuando se establecieron las agendas de dos iniciativas tan importantes a nivel internacional como lo fueron la Ronda Uruguay y la Cumbre de la Tierra realizada esta última en junio de 1992, se dijo poco o nada de las relaciones entre comercio y ambiente; para entonces no se había percibido ningún problema. Sin embargo, los hechos se adelantaban a las reflexiones que se hacían en torno al tema, y muy pronto se hizo evidente que la relación entre comercio internacional y ambiente sería uno de los temas, a nivel internacional, más apremiantes y polémicos en los años 90. No obstante, el debate se encuentra empañado por la falta de conocimiento y de comprensión de las relaciones existentes entre comercio y medio ambiente.

Los especialistas y profesionales de la política comercial comenzaron a prestarle atención al problema apenas en los últimos tiempos. Se han mostrado preocupados al descubrir cuán dispuestos están los grupos ambientalistas, especialmente en los países desarrollados, a destacar las obligaciones internacionales en materia de comercio, en nombre de la preservación del ambiente. La comunicación entre los grupos dedicados al comercio y los ambientalistas ha sido muy limitada, y en las negociaciones se presentan, con frecuencia, grandes confrontaciones. Además de mostrarse contrarios al comercio, los ambientalistas tienden a argumentar a favor de la uniformidad de las políticas ambientales a nivel internacional, de acuerdo a normas establecidas en los países industrializados. Debido a esto, existe el riesgo de que el debate que se lleva a cabo a nivel internacional sobre comercio-ambiente esté dominado por una discordia Norte-Sur. Es por ello que se hace necesario que las autoridades políticas de los países en desarrollo definan claramente su posición con respecto a las políticas ambientales.

Frente al posible aumento de las tensiones en este campo, los gobiernos deberían estar dispuestos a cooperar en la búsqueda de soluciones que reconcilien las diferencias entre los objetivos nacionales y los compromisos internacionales, y entre los compromisos negociados internacionalmente (y a menudo por diferentes ramas del gobierno) que tienen objetivos divergentes.

El presente número de *Capítulos* del SELA recoge algunas de las ponencias de destacados expertos presentadas en el "Seminario Regional sobre Políticas de Medio Ambien-

te y Acceso a los Mercados", efectuado del 19 al 20 de octubre de 1993, bajo los auspicios de la UNCTAD y en colaboración con el PNUD y el SELA.

Las opiniones expresadas entonces cobran hoy más vigencia a la luz de la preponderancia que está adquiriendo el debate sobre el comercio y el medio ambiente en los foros internacionales.

Fuera del tema central de este número de *Capítulos*, en la sección Bretton Woods, la Asesora Especial del SELA, Manuela Tortora de Rangel, examina el papel del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional y las diferencias que comienzan a percibirse en la estructura y modalidades de acción de ambas instituciones.

A partir de este número, se incluirán los boletines *Notas Estratégicas*, publicación mensual elaborada por la Secretaría Permanente del SELA, en la que se exponen los principales temas de la agenda económica internacional, analizados desde el punto de vista latinoamericano y caribeño.

Los países en desarrollo ante los nuevos temas del comercio y medio ambiente

⇨ *Evelyn Horowitz*

Directora Adjunta de Relaciones Económicas de la Secretaría Permanente del SELA

I. Introducción

La protección del medio ambiente se ha convertido en uno de los nuevos retos que enfrenta la comunidad internacional. A las inquietudes ambientales nacionales que han existido siempre, se han sumado problemas comunes, tales como la necesidad de proteger la capa de ozono y de prevenir la contaminación de los mares, ríos y bosques tropicales. Esto ha llevado a ciudadanos preocupados por el devenir ambiental del mundo a escrutar las políticas ambientales de otras naciones con el objeto de determinar si las mismas contribuyen con el mejoramiento o el deterioro del planeta.

Por un lado es inevitable y natural que los gobiernos tengan interés en monitorear las políticas de otros países cuando se trata de proteger el medio ambiente. Después de todo, la contaminación de un país o la destrucción de sus recursos naturales conlleva costos directos sobre otras naciones. Sin embargo, hasta ahora no ha habido acuerdo acerca de las políticas más idóneas para abordar el impacto transfronterizo de la contaminación ambiental.

Por otra parte, la creciente importancia del comercio internacional como mecanismo de integración económica y de transmisión del desarrollo tecnológico ha puesto de manifiesto el papel del comercio en la sustentación de las bases del crecimiento económico y por ende, de la calidad ambiental, mientras que la creciente globalización de la economía mundial está eliminando rápidamente la distinción

entre los asuntos de índole "interna" y aquellos de naturaleza "internacional". Todos estos fenómenos a su vez, han sacado a relucir la existencia de un "vínculo" entre comercio y la protección ambiental.

II. El vínculo comercio/medio ambiente

Este súbito interés en la relación comercio/medio ambiente no es tan novedoso como parece, por cuanto la discusión del tema surgió por primera vez a comienzos de los años setenta, tras la publicación de los Principios Orientadores sobre los Aspectos Económicos Internacionales de las Políticas Ambientales por la OCDE en 1972.

Sin embargo, son varios los factores que se han conjugado para convertir esta relación entre comercio y medio ambiente en uno de los temas más apremiantes y polémicos de los años noventa.

Por una parte, el creciente interés en la preservación del medio ambiente a nivel internacional y los recientes intentos por utilizar los instrumentos de la política comercial para lograr el cumplimiento de objetivos ambientales, han aumentado la posibilidad de que el tema se convierta en una fuente de conflictos a nivel nacional, regional y multilateral.

Por otra parte, ha aumentado la inquietud de los países que mantienen normas ambientales más estrictas acerca de los efectos que pueden conllevar dichas normas en términos de su competitividad en los mercados mundiales y del traslado de industrias contaminantes hacia otros países donde imperan niveles más bajos de protección ambiental y la consiguiente pérdida de fuentes de empleo e ingreso de exportación.

Al propio tiempo, los países en desarrollo han manifestado preocupación ante la creciente aplicación de nuevas barreras destinadas a cerrarle el paso a los productos elaborados sobre la base de normas ambientales menos estrictas y la imposición unilateral de sanciones por parte de gobiernos de países industrializados, presionados por lobbies ambientalistas ansiosos de "exportar sus valores" o imponer sus estándares a los demás.

Gran parte del debate ha sido motivado por la creciente influencia del ambientalismo en las políticas gubernamentales. El atractivo de la doctrina ambiental no debe subestimarse, por cuanto refleja inquietudes que atañen directa-

mente al electorado actual y al mismo tiempo tiene que ver con problemas reales que inciden directamente en el crecimiento económico y el desarrollo social de los países. Esta combinación de "sex appeal" político y mérito sustantivo permitirá que dicho movimiento siga incidiendo sobre las políticas gubernamentales en el futuro inmediato.

III. Los términos del debate

Los ambientalistas se han resistido a la liberalización comercial por considerar que la misma tiene implicaciones adversas para el medio ambiente y se han mostrado impacientes ante la lentitud con la que se está produciendo la negociación de regulaciones tendientes a limitar los efectos transfronterizos de la contaminación y revertir la degradación del medio ambiente.

Los expertos en política comercial, si bien reconocen la importancia de proteger el medio ambiente, están preocupados por mantener la integridad del sistema internacional de comercio y han reaccionado de manera defensiva a los ataques de los ambientalistas, a quienes perciben como lobos proteccionistas disfrazados de ovejas "verdes". Los ambientalistas, por su parte, ven a los negociadores comerciales como lacayos de aquellos empresarios que abogan a favor del crecimiento económico a cualquier precio y de sus secuaces en los estratos gubernamentales.

La imposibilidad de cerrar esta brecha conlleva el riesgo de que el conflicto y la confrontación impidan el logro de los objetivos anhelados por ambos grupos.

Parte del debate también ha sido fomentado por la discrepancia existente en torno al impacto del comercio sobre el medio ambiente. Para algunos, la expansión del comercio contribuye al aumento de la riqueza y la difusión tecnológica, lo que a su vez mejora la capacidad de la sociedad de proteger el medio ambiente. Otros, sin embargo, sostienen que el comercio irrestricto puede ser dañino para el medio ambiente, especialmente en aquellos casos de países cuyas políticas ambientales son débiles o inexistentes.

Un resultado de esta disputa ha sido el insuficiente intercambio intelectual entre ambientalistas y expertos en política comercial acerca de cómo lograr que la normativa comercial refleje mejor la creciente y legítima inquietud de los ambientalistas.

Otro ha sido la negociación de un número significativo de

importantes acuerdos internacionales para la protección del medio ambiente sin el adecuado asesoramiento comercial, lo que ha conducido a la incorporación de disposiciones relativas al comercio que para algunos países son innecesarias desde el punto de vista ambiental y potencialmente dañinas para sus intereses comerciales.

El debate también tiene elementos divisivos que han caracterizado las discrepancias entre el Norte y el Sur. Si bien todos los países coinciden con la necesidad e importancia de proteger el medio ambiente, la prioridad asignada a dicho objetivo en el marco de las políticas nacionales tiende a correlacionarse con el nivel de ingreso de un país.

Los países en desarrollo son de hecho fuentes reales y potenciales de contaminación ambiental a nivel global, pero muchos son muy pobres para permitirse derivar los beneficios de un ambiente más limpio. Gran parte de estos países argumentan que los problemas actuales se derivan de la gran actividad industrial desempeñada hasta ahora por los países industrializados, por lo que la mayor parte del costo que conlleva la protección del medio ambiente debe recaer sobre estos últimos. No obstante, mientras mayor sea la integración de los países en desarrollo a la economía mundial por la vía del comercio y la inversión, mayor será su injerencia en todo lo relativo a la armonización de la liberalización comercial con la protección del medio ambiente y mayores los efectos que habrán de tener sobre sus economías las políticas ambientales de los países desarrollados.

Parte del problema se debe a la falta de información cuantificada en relación al vínculo entre el comercio y el medio ambiente, lo que ha llevado al planteamiento de supuestos que carecen de base empírica.

También influye el hecho de que la interacción entre comercio y medio ambiente va más allá del simple análisis acerca de la conveniencia o no en cuanto al uso apropiado de medidas comerciales para la prevención de la degradación ambiental; otras variables también entran en juego para producir una compleja maraña de factores estrechamente vinculados entre sí. Elementos complejos tales como el efecto del gasto destinado a la protección del medio ambiente sobre la competitividad de un país y el desvío de las llamadas "industrias sucias" hacia aquellos países que subvalúan el factor ambiental con el propósito expreso de atraer nuevas inversiones (los llamados "pollution havens" o pa-

raíces de la contaminación), el uso de normas ambientales relativas a productos como barreras comerciales encubiertas y el impacto de la liberalización del comercio sobre la calidad ambiental, complican la comprensión de la problemática relativa al comercio y el medio ambiente y por ende el logro de soluciones satisfactorias para todas las partes involucradas.

En la actualidad se está llevando a cabo en varios organismos regionales e internacionales, tales como el PNUMA, la UNCTAD, la CEPAL, el Banco Mundial, la OCDE y el GATT (para nombrar tan solo unos cuantos) y centros académicos en todo el mundo, una ardua labor de investigación y discusión del tema con miras a la definición de políticas adecuadas en este campo.

IV. Las preguntas claves

El reto que enfrentan todos estos esfuerzos será cómo reconciliar el funcionamiento de un sistema liberal de comercio con la protección ambiental, tanto en los países desarrollados como los países en desarrollo; cómo satisfacer los objetivos comerciales de los países, sin menoscabar los esfuerzos por instrumentar regulaciones ambientales más estrictas; cómo evitar tanto los excesos del unilateralismo, como la tiranía del consenso internacional y, finalmente, cómo evitar reducir las obligaciones internacionales al mínimo común denominador y a la vez impedir que un puñado de países imponga su voluntad sobre el resto de la comunidad mundial.

Dicho reto conlleva todavía muchos interrogantes. He aquí apenas algunos ejemplos:

- ¿Hasta qué punto son las medidas comerciales instrumentos idóneos y eficientes para abordar los problemas ambientales?
- ¿Hasta qué punto es deseable y factible la armonización de los objetivos y las normas ambientales?
- ¿En qué medida es más efectivo desde el punto de vista de la protección del medio ambiente promover la cooperación internacional en el ámbito ambiental que el uso de acciones punitivas unilaterales basadas en determinaciones subjetivas acerca de cuáles deben ser las políticas ambientales de otros países?
- ¿Existe acaso un vínculo directo entre la remoción de

las barreras comerciales y la degradación ambiental? ¿De qué manera podrían las estrategias de desarrollo incorporar los costos involucrados en la protección del medio ambiente, o lo que los economistas han dado en llamar la "internalización de las externalidades"? ¿De qué forma podrían alterarse los patrones de comercio de modo de reflejar adecuadamente el costo de oportunidad del daño ambiental?

- ¿Debe utilizarse la política comercial para influir de manera positiva en el desempeño ambiental de otros países? En caso afirmativo, ¿cómo podría lograrse este objetivo?

- ¿Debería permitírsele a un país exportar sustancias tóxicas cuyo consumo está prohibido en su territorio?

- ¿Son acaso los foros sobre comercio los más indicados para abordar la problemática ambiental? ¿Hasta qué punto debería el GATT modificar sus reglamentos de modo de abordar aspectos ambientales? ¿Cómo podría dicho organismo asegurar que los objetivos ambientales no sirvan de excusa para la aplicación de barreras al comercio? ¿En qué medida debería el GATT establecer una norma ambiental internacional y procedimientos para asegurar su aplicación?

Estas preguntas no son fáciles de responder y aun en los casos en que sí lo son, no siempre son aceptadas por los ambientalistas y economistas por igual. Para dar algunos ejemplos:

Los ambientalistas abogan a favor de la armonización de las normas ambientales, mientras que los economistas rechazan este concepto por considerarlo un mecanismo ineficiente que impide a los países aprovechar sus ventajas comparativas. También se argumenta que la armonización no toma en cuenta las diferencias en cuanto al grado de contaminación que produce cada país, es difícil de instrumentar en la práctica, absorbe demasiado esfuerzo y recursos financieros e impone una carga desfavorable sobre los países en desarrollo. ¿Existe alguna manera de conciliar ambas posiciones?

Algunos grupos estadounidenses han señalado que las normas contempladas en el "Codex Alimentarius" propuesto por el GATT para la armonización de las normas relativas a productos alimenticios, son inferiores a la normativa aplicada por la Food and Drug Administration y la Environmental Protection Agency de Estados Unidos, por lo que

debería permitírsele a dicho país mantener sus propios estándares sin que se le acuse de ser proteccionista. ¿Hasta qué punto es deseable permitir que esto suceda? ¿Qué implicaciones tendría esto para el comercio internacional?

V. Los retos que enfrenta la región

Pese a que el uso de medidas comerciales con objetivos ambientales sigue siendo un tema sin resolver, por cuanto no existen aún principios universalmente acordados que rijan el uso de tales medidas, el uso de la política comercial en aras de la protección ambiental ya se ha puesto de manifiesto en las relaciones comerciales entre Estados Unidos y los países de la región. Ello se ha visto reflejado, por ejemplo, en las restricciones de que han sido objeto las exportaciones latinoamericanas y caribeñas de atún por motivos ambientales y la incorporación del tema sobre la protección ambiental en el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN).

Si bien es cierto que el acuerdo colateral sobre medio ambiente del TLCAN contiene elementos muy propios de la relación entre México y Estados Unidos, el hecho de que el tema del medio ambiente haya sido incluido en el mismo da una idea general de cómo podría enfocarse este tema en los acuerdos comerciales del futuro.

Otro aspecto del vínculo entre el comercio y el medio ambiente se está viendo reflejado en los problemas emanados del "ecoetiquetado" (el uso de rótulos para informar a los consumidores que un producto es menos dañino para el medio ambiente que otros productos de su misma categoría), en la medida en que dicho procedimiento tiene el potencial de constituirse en una barrera al comercio de los países latinoamericanos y caribeños. Si bien en la actualidad son pocos los productos de interés exportador para los países en desarrollo que se ven afectados por prácticas de ecoetiquetado, en la Comunidad Europea y en otros países de la OCDE se están estudiando las posibilidades de introducir esquemas de ecoetiquetado que afectarían productos de sumo interés para estos países, tales como los textiles, las prendas de vestir, la madera tropical, el papel y el calzado.

Como se ve, la problemática relativa al comercio/medio ambiente es sumamente compleja y ha desatado pasiones y generado soluciones dogmáticas. Hasta ahora no ha sido

fácil alcanzar el justo equilibrio que permita proteger el medio ambiente, mantener libre el comercio, satisfacer las inquietudes ambientales de los países industrializados y garantizar el acceso de las exportaciones de los países en desarrollo sin imponer sobre estos costos excesivos que puedan menoscabar su legítima aspiración al desarrollo. Por otra parte, la dinámica de los retos que habrán de enfrentar (y que de hecho ya están enfrentando) los países latinoamericanos y caribeños en relación a esta problemática, requiere del inicio de un proceso de análisis y toma de posición que les permita a éstos abordar con éxito los problemas que vayan surgiendo en este ámbito y prepararse adecuadamente para la discusión del tema en las futuras negociaciones comerciales bilaterales, regionales y multilaterales.

En el SELA consideramos que sería conveniente aprovechar la oportunidad de que el tema sobre comercio y medio ambiente es un área relativamente inexplorada a nivel internacional para analizar con antelación todo lo relativo a este importante tema, ello de manera de poder influir tanto en el contenido, orientación y evolución de la negociaciones comerciales multilaterales que habrán de llevarse a cabo en este campo, como en la elaboración de las disciplinas que habrán de regir las relaciones entre los países en esta materia.

El hecho de que éstas sean áreas inexploradas también hacen perentoria la necesidad de promover la concertación y la colaboración estrecha entre los gobiernos, tanto a nivel técnico como político, para cuyo fin los mecanismos de consulta del SELA pueden resultar de utilidad. También sería necesario lograr un esfuerzo cooperativo por parte de los diferentes organismos internacionales, regionales y subregionales, de modo de evitar la duplicación de esfuerzos y racionalizar los recursos disponibles.

El SELA podría, de conformidad con sus funciones y objetivos, ser utilizado como punto focal a nivel regional para la coordinación de esta cooperación interagencial e igualmente servir de foro para las deliberaciones intergubernamentales sobre la materia.

La dimensión institucional también plantea la interrogante acerca de cuál habrá de ser la organización internacional idónea para la discusión y negociación de todo lo relativo a la vinculación entre comercio, medio ambiente y desarrollo. La puesta en práctica del acta final de la Ronda Uruguay,

así como las fuertes presiones ejercidas por varios sectores, seguramente habrán de contribuir a la inclusión de dicho tema en el programa de trabajo de la futura Organización Multilateral de Comercio. Esto, sin embargo, no significa que esta materia no vaya a ser abordada (como de hecho ya lo está siendo) en otros foros internacionales como la UNCTAD, la OEA, la ALADI y el Grupo Andino, entre otros.

La política comercial y los objetivos ambientales

⇒ *Secretaría Permanente del SELA*

El siguiente artículo es un resumen de los capítulos II, III y IV del documento "Comercio, Medio Ambiente y los Países en Desarrollo".

I. Los efectos del comercio y el crecimiento en el medio ambiente

¿El comercio entre los países constituye un factor perjudicial para el medio ambiente? A nivel nacional, el equivalente lógico de esta interrogante es preguntarse si la producción y el comercio son perjudiciales para el medio ambiente. La respuesta es ambigua. Dependiendo de las circunstancias más evidentes, la relación puede ir en ambos sentidos: vale la pena considerar, en primer lugar, la relación entre comercio y calidad ambiental en términos de relaciones entre crecimiento económico y medio ambiente.

Algunas personas consideran que el único medio posible de prevenir la futura destrucción del planeta es crear un equilibrio social en el cual el crecimiento económico se mantenga en cero. La escuela de "crecimiento cero" fue mucho más prominente a comienzos de los años 70 que hoy en día. En la actualidad, existe la idea, ampliamente difundida, de que los problemas ambientales se quedarán sin resolver e incluso se agravarán, si no se dispone de los recursos necesarios para enfrentarlos.

Este hecho se hace más evidente en algunos países en desarrollo, en los que la pobreza acelera el deterioro ambiental, debido al uso exagerado e incontrolado de ciertos recursos naturales (como por ejemplo los bosques y los pastos). Un aspecto más importante es que no se puede aceptar, desde el punto de vista moral y social, una posición a favor del crecimiento cero en un mundo en el que hay millones de personas con grandes carencias materiales.

Algunos economistas caracterizan la relación positiva que existe entre los niveles de ingreso y la exigencia de una mejor calidad ambiental en términos de "tasas de descuento". Las personas que perciben bajos ingresos tienden a prestar menos atención al futuro, mientras que aquéllas que gozan de niveles de vida más elevados tienen menos preocupaciones en cuanto a la satisfacción de sus necesidades inmediatas, y tienen la capacidad de invertir más para asegurar su futuro.

Volviendo a la relación medio ambiente-crecimiento económico, otra pregunta que se puede plantear es: ¿en qué circunstancias podría el crecimiento económico traer consecuencias ambientales desfavorables? El crecimiento, o la especialización a través del comercio, pueden llevar a un uso más intensivo de recursos escasos y tal vez no renovables. Si estos recursos no son valorizados adecuadamente para reflejar su real valor social, el ritmo al cual son utilizados puede hacerse insostenible desde el punto de vista ambiental. Asimismo, los recursos estimados muy por debajo de su valor real no atraerán las inversiones necesarias para renovarlos, sustituirlos o aprovecharlos.

Desde el punto de vista económico, la brecha existente entre el mercado y los precios sociales representa una falla del mercado; en otras palabras, la existencia de una externalidad. La externalidad surge debido a que el acceso a un recurso o a un bien no está limitado de acuerdo con su valor de escasez. Los usuarios del recurso no tienen ningún incentivo para controlar su consumo o invertir en su mantenimiento, debido a que no pueden determinar las condiciones de acceso, como ocurre en un mercado que funcione eficazmente. Por esto es que el aire y el agua siguen siendo contaminados, y continúan desapareciendo otros recursos, hasta que no se haga algo que limite o racionalice el acceso a los mismos.

Las externalidades pueden ser "internalizadas" mediante el establecimiento de políticas. Por ejemplo, la imposición de un impuesto al uso de un recurso dado podría incrementar el precio en el mercado de ese recurso a su valor social. De igual manera, se podrían definir mejor los derechos de propiedad para conferir un valor de mercado a un bien dado. En términos generales, la demanda de un bien (recurso) cae en la medida en que aumente su precio, lo que en este caso llevaría a un uso más sostenible del recurso

en cuestión, desde el punto de vista ambiental. La situación es similar a la que se presenta a causa de la contaminación industrial. El crecimiento o comercio adicional podría intensificar la cantidad de contaminación que se genera, y si la contaminación no se controla de manera adecuada, podría hacerse insostenible desde el punto de vista ambiental.

Así pues, en términos del uso de los recursos naturales y de la contaminación, en una economía de mercado hay soluciones de compromiso implícitas entre la actividad económica y el ambiente. Estas soluciones de compromiso sólo pueden llevarse a cabo, de manera adecuada, si los precios reflejan los valores sociales reales. El reto que enfrentan las autoridades políticas consiste en "lograr los precios justos", lo que obviamente no siempre resulta fácil. Las medidas de esta naturaleza pueden ser difíciles de diseñar y aplicar desde el punto de vista técnico. Sin embargo, hay algo mucho más importante, y es que las decisiones sobre fijación de precios que surgen por la presencia de externalidades reflejan, inevitablemente, una interpretación -por parte del gobierno- de los deseos del público en cuanto a la calidad del ambiente. En otras palabras, la definición real de lo que es una externalidad y de lo que se debe hacer con relación a esto es un proceso subjetivo y altamente político.

Es importante resaltar que en los argumentos antes expuestos no hay nada que pueda justificar enfrentar problemas ambientales con una acción directa en el campo de la actividad económica o el comercio. El patrón y el nivel de crecimiento y comercio reflejarán las intervenciones de política motivadas por razones ecológicas. Sin embargo, estas intervenciones deberían abordar el problema ambiental desde sus raíces, en lugar de tratar de enfrentarlo indirectamente, mediante la supresión del crecimiento o del comercio. La adopción de un enfoque indirecto que contemple una serie de acciones en el campo del crecimiento o del comercio puede acarrear costos marginales significativos, y tendrá efectos inciertos e incluso negativos sobre el ambiente.

Este tipo de análisis plantea ciertos problemas, debido a la interpretación que le dan ciertos grupos ambientalistas, quienes le asignan un valor infinito a los bienes ambientales. Estos sectores rechazan, por lo tanto, cualquier posibilidad de llegar a una solución negociada y descartan las

preocupaciones que surgen en torno a la eficiencia relativa de la adopción de enfoques diferentes frente a la política ambiental. Esta línea de pensamiento plantea un problema, ya que lleva a la convicción de que todos los gobiernos deberían adoptar las mismas políticas ambientales y que no se debe escatimar en gastos, ni políticos ni económicos, para garantizar el cumplimiento de tales políticas. Estas actitudes conspiran contra los esfuerzos por establecer acuerdos de cooperación a nivel internacional, y es poco probable que generen políticas ambientales adecuadas.

II. Usos de la política comercial para lograr objetivos ambientales

Si el comercio no es el responsable directo de un problema ambiental, las medidas comerciales son intervenciones indirectas e inciertas. En este sentido, se señala en ocasiones que el comercio internacional ejerce influencia magnificadora en la degradación ambiental, en lugar de ser considerado una causa del problema. En aquellos casos en los que el comercio produce un impacto negativo, se magnifica el problema ambiental al promover el crecimiento, mientras que la causa primordial sigue siendo la ausencia de políticas ambientales adecuadas.

Es menester enfatizar que la expansión del comercio no siempre estará relacionada con una mayor presión sobre el ambiente. En ocasiones, la apertura del campo comercio constituye precisamente el paso requerido para promover una serie de mejoras ambientales. La agricultura es un ejemplo que ilustra cómo la liberalización comercial puede mejorar el medio ambiente. Algunos países industrializados mantienen sectores agrícolas fuertemente subsidiados y altamente contaminados protegidos por elevados obstáculos al comercio. En este caso, la liberalización comercial reasignaría la producción agrícola a países que presentan ventajas naturales para la agricultura y con una base ecológicamente más sostenible.

El debate que actualmente se está llevando a cabo sobre la manera de preservar los bosques tropicales es un buen ejemplo que ilustra la forma en que las medidas comerciales pueden ser instrumentos que afectan la política ambiental. Varios países industrializados contemplan la imposición de restricciones a la importación de troncos de madera dura

de las zonas tropicales, para reducir el nivel de deforestación en los países en desarrollo. Una de las objeciones a esta política es que podría llevar a la desviación, hacia otros fines, de las actividades comerciales y no a la reducción de las mismas, a menos que estas restricciones valieran para todas las fuentes de oferta y demanda, y abarcaran tanto los productos de madera dura tropical como los demás troncos.

Sin embargo, una de las objeciones más importantes es que el efecto inmediato de la restricción a las importaciones sería la reducción del precio de las maderas duras o, en otras palabras, el abaratamiento del valor de mercado del recurso. Desde el punto de vista ambiental, este efecto es opuesto al realmente necesario. Si un recurso está siendo explotado a un ritmo ambiental no sostenible, se debe aumentar su valor, en lugar de reducirlo. Al reducir la demanda con relación a la oferta, mediante restricciones comerciales, se creará un incentivo para utilizar las tierras boscosas con otros fines, como por ejemplo la cría de ganado y el cultivo.

1. Políticas comerciales en la búsqueda de objetivos ambientales

Volviendo a la pregunta más general de cuándo podrían aplicarse las medidas comerciales sobre la base de una justificación ambiental, es importante distinguir entre las medidas comerciales como un medio para: i) lograr objetivos ambientales definidos; ii) persuadir a otros gobiernos para que cambien su conducta ambiental; iii) proteger la industria nacional y iv) hacer cumplir los compromisos internacionales en materia de medio ambiente. Existe una cierta superposición entre estas categorías; sin embargo, las mismas ofrecen un mecanismo heurístico útil para revelar los propósitos para los que se han establecido las políticas comerciales.

El caso menos polémico y más directo en el que podrían ser utilizadas las medidas comerciales es el cumplimiento de objetivos ambientales definidos. Hay dos instancias que vale la pena mencionar. En primer lugar, los gobiernos podrían utilizar las restricciones comerciales para imponer normas nacionales relativas a los productos. Por ejemplo, si se exige a las empresas productoras nacionales que fa-

briquen autos que cumplan con ciertas normas sobre emisión de gases, las autoridades no van a permitir que un producto importado equivalente presente niveles de calidad inferiores. Sin embargo, en la práctica, los productores extranjeros conocerán cuáles son las normas nacionales que deben cumplir en el país al que exporten sus productos, y tendrán, obviamente, un incentivo para hacerlo. Por lo tanto, las medidas comerciales servirán, en este caso, como una amenaza real que se ejercerá en muy contadas ocasiones. La segunda instancia es aquella en la que el comercio está amenazando el medio ambiente y es considerado, por lo tanto, como un factor intrínsecamente indeseable. Un ejemplo de esta situación sería el comercio de desechos tóxicos o de algún otro producto peligroso o indeseable.

2. Políticas comerciales como un instrumento de persuasión

Las medidas comerciales diseñadas para persuadir a otros países a fin de que modifiquen sus políticas ambientales son, por definición, unilaterales. En esencia, son una medida de presión que no se ajusta a las normas de cooperación internacional. Las medidas de esta naturaleza tendrán efectos impredecibles y podrían resultar negativas en el caso de que afecten las relaciones entre los países.

Además de las consecuencias políticas, es probable que estas medidas se relacionen con los métodos y procesos de producción (PPM) en contraposición a las características del producto. Esto hace que estas medidas tengan efectos extraterritoriales. Las mismas hacen énfasis en la manera como son producidos los bienes, y no en la naturaleza o características de los mismos. Por ejemplo, un gobierno bloquea las importaciones de artículos de cuero venidos de otro país, con la excusa de que los bienes son fabricados con cuero proveniente de una telería que no cumplía con las mismas normas en cuanto a emisión de gases que los que se aplican en el país importador.

Vale la pena hacer una distinción entre problemas ambientales nacionales e internacionales. Para propósitos prácticos, los problemas ambientales nacionales son aquellos que no afectan directamente las condiciones ambientales de otros países. Por su parte, los problemas internacionales generan problemas comunes. Como ejemplos de

problemas internacionales podríamos citar el agotamiento de la capa de ozono y el efecto invernadero. La distinción entre nacional y mundial no está muy clara, por lo que algunos ambientalistas la rechazan alegando la interdependencia mundial. Sin embargo, desde el punto de vista de una política pragmática, la distinción ayuda a diferenciar entre preocupaciones ambientales legítimas y oportunistas.

3. Los objetivos ambientales y el oportunismo proteccionista

El oportunismo probablemente sea el elemento más importante de la tercera categoría anteriormente mencionada. Los argumentos ambientales pueden ser aprovechados por intereses proteccionistas, y utilizados para justificar la exclusión de importaciones. El alcance de este tipo de conducta ocasiona una preocupación considerable para las autoridades de la política comercial, especialmente en vista de que los intereses del sector laboral e industrial pueden fácilmente hacer causa común con los grupos ecológicos. A medida que las preocupaciones ambientales atraen mayor atención, puede aumentar la posibilidad de que se apruebe una agenda opuesta al comercio. El proteccionismo subrepticio, basado en argumentos ambientales, podría convertirse en una seria amenaza al sistema multilateral comercial en el futuro.

4. Políticas comerciales como mecanismos para el cumplimiento de la ley

Finalmente, la amenaza de aplicar medidas comerciales es una característica de algunos acuerdos internacionales sobre el medio ambiente, como por ejemplo, el Protocolo de Montreal. El uso de las medidas comerciales como mecanismo para hacer cumplir una norma legal es atractivo por el hecho de que puede tomarse una acción punitiva sin contar con ninguna cooperación por parte del país infractor. Este uso de las medidas comerciales no podría ser justificado tan sólo con argumentos de eficiencia económica. Sin embargo, si existe un compromiso previo de adoptar objetivos ambientales específicos, podría tener cierto sentido el tratar de lograr estos objetivos de manera más efectiva, con la amenaza razonable de emprender una ac-

ción comercial. No obstante, si el acuerdo es sólido y estable, existen pocas razones para esperar la aplicación de restricciones comerciales con cierta frecuencia.

III. El objetivo de la armonización de políticas

Del anterior análisis puede deducirse que existen diversas razones por las que cuales las medidas de presión pueden impulsar una armonización de las políticas y normas ambientales a nivel internacional. Desde el punto de vista ambiental, esta armonización garantiza el cumplimiento de objetivos ambientales específicos. La ausencia de una armonización puede conducir a una desregulación competitiva, en la medida en que los países traten de vender más que otros en los mercados internacionales. Desde el punto de vista de los intereses laborales y de la industria, la armonización se ve favorecida por tratarse de un medio para reducir la competencia de las importaciones provenientes de países con niveles de vida menores o menos costosos. Asimismo, tanto los intereses ambientalistas como los laborales favorecerían dicha armonización, como un medio para impedir que las industrias que generan altos niveles de contaminación puedan ser trasladadas a países con bajos estándares.

1. El argumento en contra de la armonización

Existen dos fuertes razones para oponerse a esta armonización como un objetivo de política general. En primer lugar, las capacidades de absorción de la contaminación serán distintas de un país y otro, por lo que no existe ninguna razón para asumir que el nivel deseable de contaminación o el conjunto de políticas para combatir la contaminación, deban ser los mismos en diferentes países. Este argumento es válido dentro de los países y entre los países, y la legislación ambiental nacional de muchos países refleja este hecho. Las capacidades de absorción de contaminación pueden ser distintas por diversas razones, pero las dos más importantes son los factores físicos (topografía, geografía, etc.) y el nivel de contaminación preexistente. Todo lugar dado estará caracterizado por un "factor de carga" de contaminación, y la relación existente entre los niveles de contaminación reales y óptimos serán determinados por el grado de contaminación que exista.

Estos argumentos causan molestia a algunos ambientalistas que prefieren pensar en términos absolutos y ver la contaminación como un mal irremediable. Sin embargo, en el mundo real, la contaminación no es igual a cero, y la finalidad de la política es determinar cierto nivel deseado, luego de considerar las soluciones de compromiso existentes. El nivel de contaminación deseado o "eficiente" no se alcanzará mediante el cumplimiento de medidas internacionales uniformes de disminución y control de la contaminación.

En segundo lugar, no existe ninguna razón para suponer que todas las sociedades están buscando niveles idénticos de calidad ambiental, o que otorgan un valor idéntico a recursos naturales particulares. Tal y como se analizó en la Sección I, la exigencia de mejoras ambientales está positivamente vinculada a los niveles de ingreso. El razonamiento en este caso no es que las sociedades con ingresos más bajos desean una calidad ambiental inferior, sino que, dados los recursos que tienen a su disposición, cambian un bajo nivel de calidad ambiental por un ingreso mayor. Una vez más, estamos frente a una realidad que algunos ambientalistas se niegan a reconocer, puesto que rompen con las nociones absolutistas sobre contaminación y la preservación de los recursos naturales. Sin embargo, la negativa a reconocer esta variación que existe en las necesidades y prioridades de las diferentes sociedades es una receta para la injerencia en los asuntos internos de las naciones, desde los tiempos del colonialismo.

El deseo de lograr la armonización entre las normas ambientales existentes en los diversos países también pasa por alto el problema de sobre quién recae la responsabilidad del estado actual del medio ambiente. Muchos países industrializados han provocado graves daños a sus propios entornos naturales durante los dos últimos siglos. También son responsables de la mayor parte de los problemas ambientales actuales, dados sus estándares de consumo que podrían catalogarse de elevados y despilfarradores. Las sociedades industrializadas necesitan enfrentar esta realidad y responsabilizarse por sus acciones. Mientras el meollo de las discusiones se aleje de estas prioridades, y se concentre en la armonización internacional y en el llevar a los países en desarrollo a cumplir con los objetivos y dictámenes de los países industrializados, los problemas fundamentales que enfrenta el medio ambiente seguirán sin resolverse.

Estos no son argumentos para un comportamiento ambiental licencioso por parte de los países en desarrollo, pero sí para colocar en su adecuada perspectiva el énfasis de la política. Los países en desarrollo querrán evitar los errores de los países desarrollados, y existe sin duda una serie de problemas ambientales que sólo pueden ser resueltos mediante una acción coordinada a nivel internacional, basada en la responsabilidad compartida. Sin embargo, a la luz de las necesidades y prioridades de los países en desarrollo, y en nombre de la equidad, los países industrializados deben reconocer el papel que el financiamiento compensatorio y otros tipos de ayuda y apoyo que puedan desempeñar en el logro de los objetivos ambientales.

Volviendo brevemente a los argumentos proteccionistas en favor de la armonización, se deduce del análisis anterior que no existe ninguna razón para esperar que las compañías de los diferentes países asuman costos idénticos de control y reducción de la contaminación y exigirles que paguen los mismos sueldos. Además, incluso si se tuvieran que adoptar las mismas políticas, éstas no llevarían a estructuras de costos idénticas en todos los países. Los argumentos a favor de la armonización, basados en criterios de competitividad, deben ser reconocidos por lo que son: reflejos proteccionistas en contra de uno o varios factores que determinan la ventaja comparativa de las naciones.

Resulta interesante hacer notar el hecho de que la evidencia empírica disponible indica que los costos de disminución y control de la contaminación no ha sido un elemento importante para determinar la competitividad. En la gran mayoría de las industrias, estos costos son modestos. Según estimaciones realizadas en Estados Unidos, en 1988 los gastos ocasionados por concepto de control de la contaminación por parte del sector industrial alcanzaron aproximadamente un 0,5 por ciento del valor de la producción¹. Pareciera, por consiguiente, que los argumentos a favor de la armonización de las políticas ambientales en base a criterios de competitividad no tienen ningún fundamento intelectual ni empírico.

De los resultados empíricos se desprende que los temores de que las industrias contaminantes sean trasladadas a otros países con normas ambientales más bajas también son infundados. La idea de que los gobiernos puedan establecer "refugios" de contaminación para atraer a las indus-

trias "sucias" no parece ser muy convincente. Es mucho más factible que los dueños de las industrias, al momento de tomar la decisión sobre la localización de la empresa, se basen en los costos relativos de los salarios, la ubicación de los recursos naturales, la política de inversiones, la proximidad de los mercados, entre otros. De igual manera, los temores en cuanto a la eliminación de las regulaciones de la competencia entre los países y sobre una reducción general de las normas ambientales como resultado del comercio y las inversiones internacionales no parecen estar bien fundamentados.

2. ¿Se justifica el objetivo de armonización?

Finalmente, si no existen bases sobre las cuales argumentar a favor de una uniformidad de las políticas internacionales como axioma ambiental, ¿existe algún caso en el que pueda ser deseable el objetivo de armonización? Se pueden diseñar normas y aplicarlas de manera tal que se transformen en obstáculos al comercio. El GATT busca evitar este tipo de circunstancias, especialmente mediante la aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. La posibilidad de que se registren violaciones a las normas con fines proteccionistas se reduciría considerablemente mediante la armonización, en vista de que ésta reduciría el margen para tomar decisiones discrecionales. Otro aspecto a considerar son los costos por concepto de transacciones. Cuando difieren las normas, es probable que aumenten los costos de las actividades comerciales, ya que los productores tienen que adaptarse a los diferentes requisitos existentes en los diversos mercados. De igual manera, pueden presentarse costos económicos si los productores tienen que variar sus productos de tal manera que se reduzcan los beneficios derivados de economías de escala.

Estos argumentos indican que la armonización no siempre es una mala idea. Ciertos tipos de normas, en especial aquellos con bajos costos de conformidad, no deberían plantear ningún problema. Las normas relativas a procedimientos, como los procedimientos de inspección o verificación, podrían verse beneficiadas si se adopta una armonización internacional. En general, las normas de producto y procedimientos podrían prestarse para los esfuerzos de armonización, mientras que la uniformidad de las relativas

a la especificación de los métodos y procesos de producción serían más difíciles de justificar. Sin embargo, cabría esperar que, con el tiempo, los países convergieran en torno a normas similares, si no idénticas, especialmente en aquellos países en los que los niveles de ingreso lleguen a estar más cerca. Mientras tanto, una manera de abordar el tema de las normas podría ser el pensar en términos de negociaciones internacionales sobre niveles mínimos, las cuales dejarían a los países en la libertad de adoptar normas más elevadas, siempre y cuando esto fuera hecho de una manera no proteccionista.

IV. Acciones y objetivos de los países de América Latina y el Caribe

La preservación del medio ambiente está a la vanguardia en los debates en el ámbito tanto nacional como internacional. La influencia que ejercen los temas ecológicos interfiere en las relaciones económicas y comerciales de los países. Asimismo, las medidas nacionales impuestas por razones ecológicas pueden, en algunos casos, tener efectos sobre el comercio de otros países.

Hasta ahora, el debate a nivel internacional ha llevado a una confrontación entre los objetivos económicos (y en consecuencia, comerciales) y ambientales. Las políticas nacionales o internacionales, deben reconciliar tales objetivos y lograr que se refuercen entre sí. La protección del medio ambiente no debe oponerse a la eficiencia económica, e igualmente, la política a nivel mundial, ni operar en detrimento del mismo. Desde el punto de vista económico, ello es posible. La pregunta es cómo puede traducirse este razonamiento en acuerdos y convenios internacionales con objetivos claros, como por ejemplo, el establecimiento de límites al uso de medidas comerciales para alcanzar objetivos ambientales.

Esta interrogante está relacionada con las relaciones del poder político. En los países altamente industrializados, se ha ejercido una fuerte presión para asignar a los problemas de tipo ambiental una alta prioridad. En ciertos momentos, la acción gubernamental correspondiente ha tenido un alcance extraterritorial no justificada por el derecho internacional público. Esto, a su vez, ha deteriorado los beneficios derivados del comercio y la producción en otros países,

especialmente en el caso de los países en desarrollo, en circunstancias que el desarrollo económico debe tener máxima prioridad desde el punto de vista económico y ambiental. Esta tendencia debe ser supervisada mediante algún acuerdo internacional. De esto se desprende la necesidad de que los países de la región realicen una serie de actividades para, entre otras cosas:

a) establecer un mecanismo y una metodología de seguimiento, con el fin de tener un sistema de detección oportuna que permita reconocer las medidas proteccionistas cuando éstas se visten con ropajes ambientales;

b) especificar los medios y maneras de exponer tales medidas, así como las acciones, individuales o colectivas, que puedan ser tomadas para responder de manera adecuada y evitar un daño económico;

c) establecer directrices, en términos de objetivos y estrategias, a ser utilizadas en negociaciones futuras sobre temas ambientales que formen parte de los acuerdos de comercio bilaterales o multilaterales con los países industrializados;

d) promover estudios sobre los efectos del proteccionismo en el medio ambiente, así como estudios de caso sobre los efectos económicos de las medidas comerciales violatorias que sean aplicadas al amparo de argumentos ecológicos; y

e) identificar las oportunidades de desarrollo y exportación de servicios y tecnología relacionados con el medio ambiente, por parte del sector privado de los países de la región.

En el contexto regional, el trabajo y la acción futuros, anteriormente mencionados, no pueden ser realizados por una sola organización. Para ello, se requiere de un esfuerzo cooperativo por parte de los diferentes organismos internacionales, regionales y subregionales. El SELA podría, de conformidad con sus funciones y objetivos, ser de utilidad como punto focal en el que podría coordinarse y promoverse dicho trabajo, e igualmente ser el foro para las deliberaciones intergubernamentales.

La dimensión institucional también plantea la pregunta de cuál sería la organización internacional preferida y más adecuada en la que la interfaz entre comercio, medio ambiente y desarrollo ha de ser discutida y en la cual deban buscarse los acuerdos futuros. La posible puesta en prác-

tica de los resultados de la Ronda Uruguay y las fuertes presiones ejercidas por varios sectores, tal vez contribuyan a colocar estos temas en un lugar relevante dentro de un eventual programa de trabajo de la Organización de Comercio Multilateral. Esto podría representar una ventaja para los países en desarrollo si se refuerza el sistema multilateral de comercio y se trabaja en pos del objetivo claramente definido de proteger tanto los beneficios derivados del comercio como un sistema abierto y basado en normas no discriminatorias. Sin embargo, esto no equivale a decir que éste y otros aspectos conexos no puedan ni deban ser abordados provechosamente en otros foros internacionales, como la UNCTAD o la OEA.

Notas

1. *Ver Trade Measures and Environmental Quality: The Implications for Mexico's Exports, por Patrick Low en "International Trade and Environment", World Bank Discussion Papers No.159, Patrick Low, editor, páginas 105-120.*

El medio ambiente en el contexto del comercio internacional

⇒ **Piritta Sorsa**

Economista Superior del Banco Mundial

Las opiniones expresadas en este trabajo son exclusivas de la autora y no reflejan las del Banco Mundial, su Junta de Directores, su administración o alguno de sus países miembros.

I. Introducción

En buena parte del debate político populista de hoy en día, el comercio (o mejor dicho, el libre comercio) se ha convertido en la causa de muchas de las deficiencias observadas o de los problemas económicos, trátase del aumento del desempleo o el deterioro del medio ambiente. El debate suscitado en Estados Unidos en torno al TLCN muestra cuán lejos pueden llegar los argumentos populistas en contra del comercio. Algunos opinan que un menor volumen de comercio mejoraría el medio ambiente: su prohibición detendría la matanza de elefantes, rinocerontes y ballenas o el calentamiento del clima. Otros han llegado incluso a pedir una reducción del comercio, dado que ello tendría un impacto benéfico sobre el crecimiento, que en sí se considera como algo malo en general y dañino para el medio ambiente en particular. Las propuestas de sanciones comerciales para detener la matanza de especies silvestres que aparecen en bonitas fotografías de grupos ambientalistas se han ganado el corazón de sectores más allá de la comunidad ecologista. Resulta paradójico que el Congreso estadounidense haya tenido simultáneamente enormes problemas para aprobar ligeros aumentos de los impuestos a la energía. Europa cuenta con ejemplos similares.

La discusión sobre el comercio y el medio ambiente tiende a revelar una falta de comprensión cabal de los vínculos entre el comercio y el medio ambiente o de la relación entre

éstos y el crecimiento. La situación del debate sobre el TLCN demuestra que los economistas continúan teniendo dificultades para explicar los vínculos entre el comercio y la forma en que éste se relaciona, ya sea con el medio ambiente o con otros temas tales como el empleo. La asignación de precios a los valores ambientales o a los costos que implica alcanzarlos sería una manera de enfocar el debate, ayudar a ordenar las prioridades y verificar el verdadero valor del medio ambiente para el público.

Existen tres temas específicos en el nexo comercio-medio ambiente de fundamental importancia para muchos países en desarrollo: i) los vínculos entre el comercio, el medio ambiente, el crecimiento sostenible y el desarrollo, y cómo se reflejan los mismos en el debate actual sobre temas comerciales; ii) el impacto de las normas ambientales sobre la competitividad; y iii) el impacto de las regulaciones ambientales más estrictas sobre el acceso a los mercados.

II. Comercio, medio ambiente y crecimiento

El comercio y el medio ambiente deberían ser amigos, no enemigos. En primer lugar, el comercio contribuye al crecimiento, lo que permite una mayor asignación de recursos para la protección del medio ambiente. Resulta difícil imaginar los niveles actuales de desarrollo de la economía mundial, o los de los países individuales, sin el comercio. Desde un punto de vista histórico global, la participación en el comercio ha sido para la mayoría, y quizá para todas las economías, uno de los principales factores de su desarrollo. El comercio ha servido a otros propósitos útiles vinculados al medio ambiente: promueve la transferencia de tecnologías para una mejor gestión de los recursos naturales, al tiempo que el aumento de la competencia generada por el comercio mejora la innovación y productividad en el uso de los recursos.

Dado que la pobreza está íntimamente vinculada a muchas de las tendencias adversas al medio ambiente, el crecimiento sostenido es esencial para solventar tanto la pobreza como los problemas ambientales. El comercio, sobre todo el de exportaciones, es importante por su impacto sobre el crecimiento económico y porque genera muchos empleos. Algunos estudios han revelado que, en muchos países en desarrollo, los problemas ambientales (aguas

Insalubres, condiciones sanitarias inadecuadas, concentraciones urbanas de partículas de material o de óxido sulfúrico) tienden a ser solucionados en los estratos de mayores ingresos, dado que pueden dedicar más recursos a la protección o al mejoramiento del medio ambiente. Las restricciones comerciales impuestas a los países en desarrollo por parte de los países ricos, por no poder cumplir los primeros con alguna "prioridad ecológica" establecida por los segundos, podrían traer como consecuencia la reducción de ingresos, o incluso peor, la pobreza y, por ende, mayores daños al medio ambiente. Los países pobres necesitan más comercio, nunca menos, si se pretende que satisfagan los objetivos ambientales o "prioridades ecológicas", establecidas por los países ricos.

¿Puede el comercio ser en algún momento enemigo del medio ambiente? Se puede demostrar teóricamente que existen casos en los cuales la liberalización del comercio, en presencia de distorsiones de mercado, puede ser dañina para el medio ambiente. Pero esto está vinculado a la existencia de distorsiones, no al comercio o su liberalización en sí mismos. Se ha argumentado que si alguna de las distorsiones no puede ser superada, la liberalización del comercio debería suspenderse. Sin embargo, estas excepciones ocurren en tan contadas ocasiones, que no se justifica ninguna generalización. Pero dado que vivimos en un mundo imperfecto, se requiere cierto cuidado en el diseño de programas de liberalización para identificar posibles distorsiones y la manera de abordarlas. Esta situación también demanda mayores evaluaciones ambientales de las principales reformas políticas.

Así como el comercio es, en líneas generales, bueno para el medio ambiente, las restricciones comerciales por el contrario, generan pobres políticas ambientales. El análisis de los problemas ambientales revela que no es el comercio lo que los origina. Por lo tanto, el uso de las restricciones comerciales para resolver problemas ambientales es contraproducente y en la mayoría de los casos, ineficaz. Hoy sabemos por experiencia que los problemas ambientales son consecuencia de fallas de diversa índole a nivel de mercado o de gobierno. El medio ambiente sufre daños, porque se consume mucho de un solo recurso, o porque no existen los incentivos apropiados para lograr una gestión eficaz del recurso en cuestión. Por ejemplo, la tala excesiva

va es el resultado de distintos factores: los precios de la madera no reflejan los costos ambientales, los subsidios al desmonte de tierras son excesivos, faltan títulos de propiedad sobre las tierras o los incentivos suficientes para la reforestación. El comercio de troncos no es el culpable. De hecho, el comercio de troncos es una pequeña porción del total de árboles cortados: entre el 1 y el 4%.

La restricción al comercio de madera tropical podría errar el blanco, ocultar la verdadera fuente del problema e incluso ir en detrimento de la meta ecológica. La prohibición de exportación de troncos tiende a reducir su precio interno. Ello, a su vez, devalúa el recurso de la madera, aumenta el gasto y promueve el uso de tecnologías que desperdician el recurso. En Indonesia por ejemplo, la disminución de los precios internos de los troncos, producto de la prohibición de las exportaciones, dejó mucha madera abandonada en los bosques sin valor alguno y promovió la adopción de tecnologías malgastadoras en las industrias de procesamiento. La disminución de los precios del insumo aumentó la protección a las industrias de procesamiento: en algunos casos habría resultado mejor para el país vender los troncos a los mismos precios del mercado internacional, en lugar de procesarlos con un valor agregado negativo para la economía. Las prohibiciones también promueven el contrabando (tanto el marfil como la madera son ejemplos de ello), que genera matanzas descontroladas o tala de los recursos a proteger. Las prohibiciones trastornan el incentivo para los habitantes locales, de la conservación hacia el crimen, con efectos adversos para el recurso afectado.

Las sanciones comerciales para hacer cumplir las metas ambientalistas conducen al abuso, con dudosas consecuencias para el medio ambiente. Las prohibiciones unilaterales al comercio por parte de los grandes países contra los pequeños para moldear el mundo de acuerdo con los valores de aquéllos pueden tener algunos impactos a corto plazo en la dirección deseada, pero a largo plazo, es poco probable que se logren alcanzar tales metas, y las sanciones generarán demasiado resentimiento. En muchos casos, los países afectados deciden vender a otros mercados. Para alcanzar un resultado duradero es más útil la premiación que la represión.

Las sanciones unilaterales se centran en el tema ambien-

tal de interés para el país que aplica la sanción, que podría no corresponder a las prioridades ambientales del país afectado por la sanción. Las prohibiciones comerciales unilaterales podrían salvar a una tortuga, pero podría ser a costa de vidas humanas, como consecuencia de pobres medidas sanitarias o de aguas insalubres, si se dejan menos recursos para resolver estos problemas. Si los países industrializados adjudican tanto valor a un asunto ambiental específico fuera de sus fronteras, deberían entonces estar dispuestos a pagar por su solución.

¿Qué ocurre si las llamadas políticas prioritarias ("first best") no pueden ser instrumentadas o no funcionan? ¿Deberían las restricciones comerciales, considerarse parte del conjunto de políticas, si puede argumentarse que otras políticas no funcionarían, especialmente para la observancia de las políticas ambientales a nivel mundial? El argumento de "cuarto nivel" ("fourth-best") ha sido propuesto cada vez con mayor frecuencia en favor de algunas restricciones comerciales en las discusiones más documentadas sobre comercio y medio ambiente. Pero las medidas comerciales, en la mayoría de los casos, pueden encontrarse muy lejos de la solución adecuada al problema ambiental. ¿Por qué funcionaría una medida comercial cuando otras opciones vinculadas más estrechamente a la fuente del problema no han dado resultados? Son grandes los riesgos de una aplicación abusiva de políticas comerciales con fines proteccionistas. El fácil recurso de aplicar medidas comerciales visibles implica también una disminución de la atención que se presta a la búsqueda de otras soluciones viables.

¿Por qué el comercio está captando la atención de la discusión popular, si sus vínculos con el medio ambiente son tan remotos? En primer lugar, el comercio (junto con las finanzas) es algo que vincula concretamente a los países entre sí. La aplicación de sanciones comerciales para influir en las políticas ambientales de otros países, se considera la única forma de presión para la adopción de valores ambientales en esos países. La manipulación financiera es considerada menos eficaz. El vínculo entre el comercio y el medio ambiente surge también del papel que cumple esta relación como componente de la demanda o de la oferta total. Se considera que el aumento del comercio implica un aumento de las demandas globales de un recurso. Pero con

demasiada frecuencia se ignora que reducir una parte de la demanda o de la oferta (importaciones o exportaciones) y no tocar la parte doméstica de las mismas, podría servir a propósitos contradictorios.

A pesar de las presiones ejercidas por los grupos ambientalistas, debería hacerse oposición al uso de las sanciones comerciales unilaterales para enfrentar los problemas ambientales nacionales. En el caso de los temas ambientales nacionales, parece existir poca justificación para traspasar la frontera de la soberanía. La manera en que los países abordan sus problemas en materia de alcantarillado o de control de desperdicios se encuentra entre el menú de las opciones que tienen los gobiernos en relación con el uso de sus recursos. Las diferencias entre los valores otorgados a los recursos ambientales en los distintos países no justifican las intervenciones unilaterales. Los consumidores interesados podrían expresar sus valores y preferencias con esquemas de eco-etiquetado. Tales esquemas brindan una nueva alternativa de mercado para influir en el menú de opciones ambientales de otros países. Las transferencias financieras también podrían tener algún impacto positivo en la protección del medio ambiente de otras naciones. Nuevamente, en este caso, el enfoque de la recompensa, y no el de la represión, puede aportar soluciones más duraderas al problema del medio ambiente.

En el caso de los bienes comunes mundiales o de los efectos ambientales transfronterizos, el uso de las restricciones comerciales para hacer cumplir las normas ecológicas, está ganando terreno como medida de último recurso bajo estrictas directrices y en el contexto de acuerdos internacionales sobre medio ambiente. Sin embargo, los acuerdos de cooperación serán preferibles para generar resultados más duraderos en favor del medio ambiente. En relación con los bienes comunes mundiales, el argumento de las sanciones comerciales es, en cierta forma diferente, debido a los costos y beneficios globales y por lo tanto, por la posibilidad de que se aprovechen algunas partes sin aportar nada a cambio. El área de los bienes comunes recibe actualmente gran atención; expertos y académicos intentan definir criterios en torno a cuándo y cómo deberán utilizarse estas medidas.

III. Eco-dumping, competitividad, migración de Industrias y ventajas comparativas

El cambio de la normativa ambiental modificará los patrones de producción y de comercio y no hay manera de evitarlo. Habrá un cambio estructural en la industria, producto de cambios legales, nuevos estándares y de inquietudes ambientales. Habrá ganadores y perdedores. Finalmente, la industria tendrá que ajustarse y mejor, más temprano que tarde. El retraso aumenta los costos del ajuste y disminuye las oportunidades. En mi opinión, la mayoría está ajustándose a este nuevo comercio multimillonario; aunque escuchemos voces provenientes de los perdedores.

¿Cuán grande es el ajuste? Tanto la producción, como las políticas ambientales relativas a los productos, tienen un impacto sobre los costos generales de las compañías y, por lo tanto, sobre su competitividad. Esto es conveniente para inducir cambios necesarios en el uso de los recursos y en sus precios relativos. Pero las investigaciones han demostrado que tanto el nivel de estos costos, que en general ha sido "bajo" (del 1 al 3% del precio del producto), como su impacto en la posición competitiva de las empresas, han sido desdeñables. El concepto "bajo" puede ser relativo, pero comparado con los cambios suscitados en muchos otros precios o en las diferencias de precios de insumos claves en los países, (mano de obra, capital, energía), los costos ambientales han sido apenas una gota de agua en el vaso.

Las inversiones relacionadas con el medio ambiente también producen muchos beneficios privados como para que las empresas equilibren sus costos. El medio ambiente está convirtiéndose en la palabra clave de venta para muchos productos: las nuevas tecnologías utilizan menos recursos, reducen los desperdicios, etc. Pero al igual que muchos otros cambios, los beneficiados se mantienen en silencio y los perdedores redoblan sus gritos; o bien solamente mencionan los costos pero no los beneficios.

El impacto de las normas ambientales más estrictas sobre la competitividad puede, en gran medida depender, de la manera en que dichas normas o políticas son publicitadas, y si tales políticas adoptadas, son las soluciones viables menos costosas. La flexibilidad en los plazos, la secuencia, etc. puede suavizar el ajuste a las nuevas normas.

No cabe duda de que algunas industrias se verán adversamente afectadas, al igual que con cualquier otro cambio en el entorno o en los precios relativos. Pero como estamos hablando de un cambio permanente en las condiciones de hacer negocios, aquellos que tardan en ajustarse probablemente enfrentarán mayores costos, ya que los frutos, producto de una adopción temprana habrán sido cosechados por otros.

Los temores de la migración de industrias sucias son exagerados. Las diferencias en los gastos ambientales entre los países se han convertido en una fuente de temores relacionados con la migración de industrias hacia "paraísos de contaminación" y en quejas de "competencia desleal". Al igual que con otros impactos sobre la competitividad, el impacto de normas ambientales más estrictas sobre la migración de las industrias parece pequeño. Es poco probable que la exigua porción dedicada a gastos ambientales en la mayoría de las industrias se convierta en un factor importante para las decisiones de reubicación de las empresas. La falta de infraestructura y mano de obra calificada, un macroentorno menos estable, o un alto riesgo político, anulan rápidamente los ahorros que en términos de costos, producen las normas ambientales menos estrictas presuntamente existentes en países de menores ingresos. Los inversionistas consideran una serie de factores al tomar decisiones de ubicación y la mayoría de estas "otras inquietudes", pueden tener mayor peso que los costos ambientales. El estigma de ser considerado un "paraíso de la contaminación" tiene un costo negativo para la imagen de un país. La expectativa de normas más estrictas, incluso en los actuales países con normas bajas, es un factor que las compañías toman en cuenta a la hora de decidir su ubicación. Las firmas multinacionales también se cuidan de conservar su imagen, por lo que tienden a adoptar los enfoques de la mejor práctica, independientemente de las normas del país anfitrión. Con frecuencia utilizan tecnologías internacionales para todas sus instalaciones. Todas estas consideraciones reducen la posibilidad de migración de las industrias sucias hacia países en desarrollo.

La normativa acerca del Eco-dumping hace poco en favor del medio ambiente y mucho daño para el sistema de intercambio comercial. En muchos países industrializados, los productores que enfrentan regulaciones ambientales

más estrictas en sus países, solicitan la aplicación de derechos compensatorios a productos extranjeros, a fin de compensar las diferencias con sus socios comerciales respecto a normas ambientales. Estos sectores tienen gran audiencia entre los planificadores gubernamentales. Los ministerios del medio ambiente ven los impuestos compensatorios a otros países, como una manera de asegurar el apoyo de la industria al cumplimiento de las normas ambientales más rigurosas.

El resultado más evidente de los derechos compensatorios es una mayor protección para los productores nacionales. No existe una razón a priori por la cual las normas o los costos ambientales deban ser iguales en todos los países. Los recursos ambientales pueden ser parte de la ventaja comparativa de un país (aunque debe tenerse el cuidado de no llegar a conclusiones precipitadas a partir de semejante aseveración). Los países difieren en su capacidad de absorción de contaminación, lo cual afecta los costos de enfrentar las emisiones contaminantes. Es posible que un océano absorba mayores cantidades de contaminantes sin poner en peligro su ecosistema, que un pequeño lago. De manera similar, un desierto vacío puede absorber mayores contaminantes por unidad de emisión, que una ciudad densamente poblada. Si los países más soleados no son penalizados por tener costos más bajos en la producción de vegetales; ¿por qué otras partes del medio ambiente deben ser tratadas diferentes? Que las características físicas influyan en los costos, implica enfrentar la contaminación. Esto se refleja en los precios relativos de los recursos y deberá, por lo tanto, tener un efecto sobre la eficiencia en la producción y en las ventajas comparativas.

Tampoco existe razón alguna para pensar que los gastos relacionados con el medio ambiente deberán ser los mismos en todas las compañías que enfrentan las mismas normas ambientales en el mismo país. Las diferencias en los costos reflejan las diferencias en eficiencia, en innovación, etc. Una compañía puede ser más eficaz o innovadora que otra; como corresponde a la naturaleza humana. En este contexto, los argumentos en pro de una igualdad de costos parecen insostenibles.

La solicitud de medidas contra el "comercio desleal", debido a diferencias en las normas ambientales posiblemente no cesarán. Los más vulnerables a estas medidas

serán los países en desarrollo, donde la protección ambiental ha recibido menor atención. No obstante, si se observan más detenidamente las propuestas impositivas, resulta claro que su introducción podrían ser un cuchillo para el propio cuello de los mismos países industrializados. Actualmente, las diferencias en los impuestos o en los precios (de la energía, por ejemplo) entre los países industrializados son significativas. Los impuestos a la gasolina en Estados Unidos son una fracción de los impuestos aplicados en Europa y Japón. Dada la renuencia del Congreso estadounidense a aceptar algún otro aumento de los impuestos a la energía, elevar los impuestos de dicho país al nivel de los de Europa (lo que implicaría una casi duplicación del precio de la gasolina en Estados Unidos) parece una empresa imposible. Los socios comerciales de Estados Unidos tendrían un fácil blanco para el hostigamiento comercial. ¿Cuál es, de todas formas, el precio o el impuesto adecuado para la energía? Estos temas serían resueltos quizá más adecuadamente en un contexto de cooperación más que a través de oscuras reglas comerciales. La coordinación de políticas puede ayudar, al igual que la aceptación del hecho de que los países son diferentes.

IV. Acceso a los mercados

Las normas ecológicas, o "verdes", complicarán el acceso a los mercados. A medida que las regulaciones ambientales que afectan los productos crecen rápidamente en los países industrializados y se expande el consumismo "verde", los problemas ambientales relacionados con el acceso a los mercados están haciéndose cada vez más frecuentes. Si bien una serie de políticas continúa en una etapa experimental y sujetas a cambio, existe un obvio giro hacia productos, empaques y etiquetados más consonos con el medio ambiente. Los países en desarrollo más alejados de los mercados, con una presencia menor en muchos de ellos y con menos recursos para los estudios de mercado, son particularmente vulnerables a los cambios en estas políticas "verdes". Aunque debemos aceptar la tendencia y ajustarnos a la misma, se puede cuestionar la propiedad o validez de algunas de las medidas específicamente ambientales defendidas o instrumentadas.

En muchos casos existe una delgada línea entre los obs-

táculos al desarrollo comercial, disfrazados y las medidas ambientales verdaderas. El famoso caso de las botellas danesas es buen ejemplo de opiniones realmente opuestas: algunos personeros tanto de los círculos comerciales como de los círculos ambientales están convencidos de que se trata de una medida verdaderamente ambiental y debería ser aceptada como tal. Otros sostienen con igual convicción que la regulación es un exitoso ejemplo de embotelladores nacionales que lograron reducir la competencia externa. Investigaciones recientes han revelado que, una vez adoptado un análisis de ciclo de vida, puede demostrarse que las botellas de vidrio reutilizables son menos cónsonas con el medio ambiente que los envases de papel. Los costos de la reutilización de botellas son obviamente más altos para las importaciones que para los productores nacionales. Pero también son más altos los costos de transporte y muchos otros costos de venta en un mercado distante. El hecho de que el cumplimiento de una medida por parte de un productor extranjero implique mayores costos no quiere decir que dicha medida es una barrera disfrazada contra el comercio. No obstante, puede discutirse si la medida es adecuada para alcanzar la meta ambiental y si es la alternativa "menos distorsionadora del comercio". Las "leyes de retorno" de Alemania son otro ejemplo de regulaciones internas que representan altos costos para los importadores. Muchos cuestionan la medida por considerarla demasiado costosa, y por no ser la menos distorsionadora del comercio. El hecho de que el reciclaje de un envase de yogurt cuesta más que el envase (como se señala en algunos estudios) indica que debe haber algo realmente incorrecto en la asignación de los precios de los recursos. La ley ha sido cuestionada en Europa pero no en el GATT.

Dado que las medidas dirigidas a afectar el menú de opciones del consumidor en relación con los impactos ambientales podrían proliferar en el futuro, deberían existir normas más claras para aumentar su transparencia y juzgar sus "excesos". Los socios comerciales deberían poder cuestionar las medidas propuestas y compararlas con lo que constituya la alternativa posible "menos distorsionadora del comercio". En teoría, el GATT ya contempla esta posibilidad, pero una controversia en estos términos podría plantear difíciles problemas para un grupo de expertos del GATT obligados a establecer una jerarquía entre las políticas

ambientales. Esta es un área que posiblemente será sumamente debatida a nivel internacional en el futuro.

Otra área que podría recibir mayor atención en el ámbito del consumo ecológico es el eco-etiquetado. Es una alternativa de mercado para influir en la conducta ambiental de otros países, en vez de utilizar medidas dañinas al comercio, tales como las sanciones o los derechos compensatorios. El eco-etiquetado permite a los consumidores con conciencia ecológica expresar su opinión al momento de comprar. Para los productores, el eco-etiquetado podría representar una manera de recuperar parte del costo de sus inversiones relacionadas con el medio ambiente.

Como conclusión, quisiera decir que, con o sin regulaciones, el menú de opciones de los consumidores impondrá mejores prácticas ambientales a las compañías. Por ejemplo, en la mayoría de los países industrializados, un número cada vez mayor de productos de papel (sobres, hojas, anuncios, folletos, propaganda) llevan la etiqueta de papel reciclado y es obvia la satisfacción de los consumidores cuando compran estos productos. Los exportadores de papel en países más pequeños como Canadá y los países nórdicos, han invertido un gran esfuerzo en cabildeo contra los requisitos de reciclado en Estados Unidos y en Alemania. Incluso han argumentado ante el GATT que los requisitos de reciclaje van en contra del Acuerdo General, ya que constituye un requisito de procesamiento. Esto ocurre porque las importaciones de papel reciclado (si el mismo se origina en el importador o en un tercer país) no tienen impacto alguno sobre el objetivo ambiental que busca cumplir el país importador, a saber, reducción de desperdicios. Pero mientras los países nórdicos y Canadá reclaman, los estadounidenses y los alemanes se ocupan de invertir en maquinaria capaz de utilizar papel reciclado. Los nórdicos y los canadienses corren el riesgo de perder el tren, a medida que un mayor número de consumidores solicita papel reciclado.

En el futuro cercano, los países en desarrollo serán llamados a discutir y negociar en torno a muchos de estos temas en los foros internacionales. Es importante que comiencen a preparar posiciones y a discutir los temas en sus capitales y con otros países.

Los próximos pasos en comercio y medio ambiente

♦ Steve Charnovitz

Director de Políticas del Consejo de Política de Competencia de Estados Unidos. Las opiniones expresadas son exclusivas del autor.

Resulta obvio a los ojos de muchos (pero siempre vale la pena recordarlo) que la liberalización del comercio internacional es una idea realmente buena. Es buena tanto para los países como para las empresas que pretendan ampliar sus mercados, ya que les permite sacar provecho de las economías de escala. También es buena para el "liberador", pues alienta a los fabricantes a mejorar sus productos y permite a los consumidores tener un más alto nivel de vida que el que alcanzarían de no existir las importaciones.

La protección del medio ambiente es también una buena idea. Dado que los recursos naturales no son adecuadamente valorados, existe la tendencia a utilizarlos excesivamente, sin pensar en el futuro¹. Los gobiernos, pues, tienen el papel intrínseco de ejercer un control sobre la actividad ecológica mediante impuestos y regulaciones.

La liberalización del comercio y la protección del medio ambiente son, en líneas generales, totalmente compatibles. La liberalización del comercio evita el desperdicio de los recursos por razones de ineficiencia. Al incrementar la competencia entre los potenciales usuarios del mismo recurso, la liberalización comercial puede ayudar a fijar los precios correctos. Una adecuada protección del medio ambiente puede ampliar la competitividad de un país en el comercio, al reducir el costo de los insumos y mantener a una población más saludable.

La relación positiva entre comercio y medio ambiente se hace evidente en la tesis del desarrollo sostenible, planteada por la Comisión Brundtland y reafirmada en las declaraciones adoptadas el año pasado en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo. La

adhesión de los gobiernos a estos preceptos sería un paso sumamente positivo. Pero al evaluar nuestro progreso colectivo, debemos tener el cuidado de no justificar una lenta instrumentación con el pretexto de que tan nóveles conceptos deben ser abordados con sumo cuidado. La tesis del desarrollo sostenible no es nueva, sobre todo no en América Latina.

Los temas del comercio regional y la conservación de los recursos naturales fueron ampliamente considerados por la Unión Panamericana a principios del siglo XX. Veamos el estudio presentado por el profesor Henry Hess ante el Segundo Congreso Científico Panamericano de 1915-16, titulado "La conservación y su relación con la evolución industrial"². Hess explicaba que:

"El objetivo del desarrollo, salvo cuando los recursos son muy escasos y no renovables, consiste en crear una organización industrial **permanentemente eficiente** de los recursos naturales, la fuerza laboral y el capital"³.

Esta frase encierra mucho de lo que hemos dado en llamar hoy en día el pensamiento de vanguardia: se reconoce la necesidad de contar con una eficiencia sostenible y dinámica, se reconoce la necesidad de dar un trato especial a los recursos escasos y se reconoce el papel fundamental que ha de desempeñar la fuerza laboral.

Hess formula dos recomendaciones de política sumamente interesantes: en primer lugar, "la educación del público en cuanto a las necesidades económicas del futuro y el probable valor social de los recursos, sujetos hoy a la destrucción y al desdén debido a su irrisorio valor actual". En segundo lugar, "el establecimiento de los principios de uso **benéfico** y la validación y tributación de los **recursos** como sanciones de la propiedad privada de los recursos naturales"⁴. Estas son buenas ideas para nuestro tiempo, y el haber sido escritas en 1915 las hace aun más notables. Y es que el período anterior a la I Guerra Mundial se caracterizó por una muy progresista actitud en materia social.

La conferencia de 1915 abordó otro aspecto del debate sobre comercio y medio ambiente: el tema de las normas sanitarias y fitosanitarias. La conferencia recomendó la adopción de la "Regla de Oro", en virtud de la cual "así como actúa solícitamente para prohibir la importación de enfermedades animales, un país debe adoptar la misma actitud al momento de prevenir su exportación"⁵. Esta es una propues-

ta constructiva, que bien valdría la pena incorporar al acuerdo de la Ronda Uruguay sobre normas sanitarias y fitosanitarias⁶.

I. Necesidad de cooperación

Los países de Norte y Suramérica enfrentan problemas comunes de alto nivel de desempleo, tasas insatisfactorias de crecimiento y daños al medio ambiente. Las acciones y medidas que tomen los países en sus propios territorios de manera unilateral podrían brindar algunas soluciones a estos problemas. Otras respuestas requerirán de la cooperación multilateral, bilateral o regional.

Un tema que ha recibido gran atención gira en torno a si la cooperación regional en materia de comercio y la cooperación regional en materia de medio ambiente deben estar totalmente integradas entre sí. Abundan las ideas interesantes sobre este enfoque. Por ejemplo, Janet Welsh Brown y Lee Kimball han propuesto la formación de un "Consejo de las Américas sobre Comercio y Medio Ambiente".⁷ El Consejo se encargaría de identificar medidas nacionales e internacionales para proteger el medio ambiente y contribuir al avance del hemisferio hacia el desarrollo sostenible. Ello podría incluir sanciones comerciales para prevenir ciertas prácticas.

Si bien es importante enfocar las políticas comerciales y ecológicas desde el ángulo de la relación que existe entre las mismas, debe tenerse el cuidado de no insistir en una vinculación tan estrecha y compleja que desacelere el progreso en ambos frentes. En mi opinión, buena parte de la cooperación que requiere la región en el ámbito comercial y buena parte de la que necesita América Latina en materia de medio ambiente pueden lograrse manteniendo la independencia entre ambas.

No obstante, hay una clase de temas en los cuales las decisiones sobre comercio internacional y medio ambiente deben ser alcanzadas armónicamente. Por ejemplo, unas medidas sensatas sobre restricciones sanitarias a las importaciones obligan a los funcionarios de comercio y sanidad de diferentes países a trabajar cooperativamente entre sí. Por lo general, todos los asuntos de comercio relacionados con animales y plantas requieren ser abordados de manera conjunta. Cuando los tratados ambientales abordan

las medidas comerciales (como lo hacen algunos acuerdos), su concepción e instrumentación también requieren ser tratados tanto por funcionarios comerciales como por funcionarios ambientales.

II. Conflicto entre el comercio y el medio ambiente

Las políticas comerciales se diferencian marcadamente de las políticas ambientales. Los gobiernos sensatos podrían resolver todos los asuntos comerciales de manera definitiva mediante la eliminación de toda regla especial existente en sus fronteras. En este mundo ideal, no se necesitarían los ministerios de Comercio, ni el GATT. Por el contrario, el desafío ambiental es mucho más difícil; se requieren acuerdos entre los países para emprender acciones positivas⁸. A diferencia de los "problemas" comerciales, los problemas ambientales podrían quizás no ser nunca totalmente resueltos. Hasta los gobiernos más iluminados carecerán de toda la información que necesitan para estar seguros de que sus políticas ambientalistas son suficientes.

La gestión de las políticas comerciales y ambientales se ven complicadas por el hecho de que los gobiernos con frecuencia no buscan aplicar políticas comerciales que favorezcan la liberalización. Cuando los gobiernos apuntan hacia la "protección" de las industrias nacionales de la competencia extranjera, se ubican en un terreno retóricamente débil al pedir a los ambientalistas que no se valgan de la política comercial para "proteger" el medio ambiente. La existencia de la protección comercial también dificulta las cosas a los ambientalistas. Las medidas en pro del medio ambiente se toman frecuentemente como obstáculos intencionales al comercio, cuando realmente no lo son.

Se dice en ocasiones que cada país debería tener la libertad de determinar sus propias políticas de contaminación y explotación de recursos de acuerdo con su "capacidad de absorción". Si bien es cierto que fue éste el método aplicado por muchos siglos, un gran número de científicos opina ahora que el ecosistema ya no puede soportar este enfoque de que "el contaminador es quien más sabe". Es por ello que las naciones no pueden tener éxito al aplicar las políticas ambientalistas aisladamente.

Son tres las razones por las cuales un país podría pre-

ocuparse de las normas ambientales seguidas por uno de sus socios comerciales.

En primer lugar, podría haber desbordamientos (en su sentido figurativo y literal) entre los dos países. En otras palabras, la producción del país B podría empeorar el medio ambiente en el país A. Por ejemplo, la destrucción de los bosques en el país B podría modificar el clima en el país A. En tales casos, el país A está en el derecho de utilizar restricciones comerciales (e incluso quizás sanciones comerciales) contra el país B.

En segundo lugar, el país A podría tener inquietudes morales con respecto a las actividades del país B. Por ejemplo, quizás el país A quiera salvaguardar una especie en peligro de extinción que habita en el país B. O bien el país A quizás no quiere exportar un pesticida tóxico hacia el país B, pues sabe que éste lo utilizará sin ningún control. Hay quienes cuestionan la legitimidad de tales preocupaciones morales en relación con otro país. Aparentemente estarían coincidiendo con la Doctrina Brezhnev, según la cual:

Sólo el pueblo de cada estado, y nadie más, tiene el derecho soberano de resolver sus asuntos internos y de establecer sus leyes nacionales⁹.

Sin embargo, a medida que aprendemos más sobre el medio ambiente, y a medida que el mundo se acerca cada vez más, parecería que el número de adherentes a la Doctrina Brezhnev tiende a disminuir.

En tercer lugar, el país A podría abrigar una preocupación frente al país B por un asunto de competitividad. Si el país A tiene estrictas normas ambientales y el país B aplica normas menos estrictas, el país A podría considerar desventajoso el comercio con el país B. Diversas variantes intervienen en este complicado caso. Una es la inquietud de que el comercio es desleal porque los costos sociales del país B son demasiado bajos. El país A demanda entonces iguales condiciones de juego, al exigir que el país B imponga regulaciones equivalentes o bien acepte un arancel social impuesto por el país A. Este punto de vista apenas puede diferenciarse del proteccionismo puro y simple, por lo que es ilegítimo. Intentar aumentar los costos sociales de otro país mediante negociaciones comerciales es contraproducente. Uno de los aspectos preocupantes del acuerdo colateral del TLCAN sobre medio ambiente fue la manera en que el Presidente Bill Clinton calificó una ventaja del

acuerdo, al considerarla una reducción de la diferencia entre Estados Unidos y México en el costo de producción debido a las regulaciones ambientales¹⁰.

Otra variante es que las normas ambientales menos estrictas del país B están originando una migración de industrias desde el país A, por lo que el gobierno de éste se verá sometido a la presión política de reducir sus normas ambientales. Esto es llamado en ocasiones "desregulación competitiva"¹¹. Es un problema serio desde el punto de vista conceptual, si bien no en la práctica¹². El TLCAN da el primer paso para abordarlo, al establecer el compromiso de que las partes "no deberán o de cualquier otro modo derogar" las medidas internas aplicables a sanidad o seguridad o relativas a medio ambiente para alentar las inversiones¹³.

Una tercera variante es que las normas ambientales menos rigurosas del país B están afectando su economía, lo cual tomará en cuenta el país A a la hora de determinar si canaliza las concesiones en el marco del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP), brinda asistencia externa o concluye un acuerdo de libre comercio con el país B. Esta variante parece legítima, y podría haber un mayor interés en condicionar los programas del SGP en el futuro. El programa SGP de Estados Unidos expira a finales de septiembre de 1994.

III. El TLCAN como precedente

Estados Unidos se encuentra actualmente embarcado en un fascinante debate en torno a si el Congreso debería o no adoptar el Tratado de Libre Comercio de Norteamérica (TLCAN).¹⁴ Claro que debería ser aprobado. Pero el debate interno resulta mordaz; en efecto, no habíamos vivido un debate político como éste en torno a un tema económico desde la controversia oro versus plata de la década de los 1890.

Si el TLCAN es aprobado, el próximo paso de Estados Unidos será considerar la liberación del comercio y las inversiones con países de Sur y Centroamérica y el Caribe. La idea de un acuerdo hemisférico de libre comercio es realmente noble. Fue una de las metas de las Conferencias Panamericanas del siglo XIX, cuyo avance fue frustrado por criterios mezquinos y nacionalistas. Desafortunadamente, el Presidente Clinton no ha sido facultado por el Congreso

para negociar nuevos acuerdos comerciales bilaterales con países latinoamericanos o para ampliar el TLCAN.

El vínculo entre comercio y medio ambiente en el TLCAN ha despertado la interrogante en muchos países latinoamericanos de si los compromisos en materia de medio ambiente serán una precondition para la conclusión de futuros acuerdos de libre comercio con Estados Unidos. Yo presiento que la respuesta es sí. El profesor Jagdish Bhagwati, de la Universidad de Columbia, capta cabalmente el sentir actual, al aconsejar que el Presidente Clinton explique:

que si ingresamos en una Zona de Libre Comercio especial, preferencial y discriminatoria con otro país, insistiremos en solicitar (e incluso ayudar) a dicho país a adoptar un número mínimo de normas relativas a: principios democráticos, limpieza del medio ambiente, seguridad laboral, etc. En pocas palabras, no estableceremos una relación especial con México, ni con ningún otro país, ofreciéndoles derechos comerciales especiales no acordados a otros países, a menos que tales normas sean cumplidas¹⁵.

Si el comercio y el medio ambiente han de relacionarse, podríamos preguntarnos si el TLCAN será un modelo para el futuro. Existen tres razones por las cuales parece improbable que el TLCAN se constituya en un modelo a seguir. En primer lugar, en el paquete TLCAN se conjugan dos acuerdos: el TLCAN per se y el Acuerdo Norteamericano sobre Cooperación Ambiental (ANCA). Como se señalara anteriormente, existen argumentos a favor de mantener la cooperación en materia de medio ambiente y la liberalización del comercio en acuerdos separados; pero este enfoque paralelo se ha revelado bastante confuso en el contexto del TLCAN. Dadas las radicales opiniones de los ambientalistas en Estados Unidos en el sentido de vincular ambos temas, estimo que Estados Unidos intentará unirlos en acuerdos futuros.

En segundo lugar, si bien el TLCAN es por lo general calificado de acuerdo comercial "verde", el hecho es que dicho acuerdo tiene muy poco de "verde". Al decir esto, no quiero que se interprete que el TLCAN es un acuerdo "marrón". Las disciplinas del TLCAN relativas a medidas comerciales ambientales son apenas un tanto más estrictas que las contempladas en el GATT.

Sin embargo, el TLCAN no aborda muchas de las inquietudes de los ecologistas sobre los acuerdos comerciales.

Por ejemplo, el TLCAN no revierte la decisión Delfin I del GATT sobre el comercio norteamericano¹⁶. El TLCAN no autoriza la concesión de ningún subsidio al medio ambiente prohibido por el código de subsidios del GATT. El acuerdo no obliga a las partes a adherir tratados internacionales sobre medio ambiente, como sí los compromete a adherir acuerdos sobre derechos de propiedad intelectual¹⁷. El TLCAN no prohíbe el comercio de ningún producto "dañino" al medio ambiente.

En tercer lugar, el ANCA tampoco parecería fácil de copiar. Si bien México y Canadá aceptaron conformar una comisión trilateral que se encargaría de analizar la observancia de las normas ambientales de cada país, resulta difícil imaginar que los países que no comparten fronteras con Estados Unidos le encuentren sentido a este enfoque, que equivale a una intromisión¹⁸. El verdadero camino hacia la cooperación regional en materia de medio ambiente reside en adoptar normas regionales mínimas, para luego asegurarse de que cada país cumpla las normas acordadas.

Para entender la debilidad del enfoque del TLCAN, tomemos como ejemplo un acuerdo hipotético tipo ANCA entre Colombia y Venezuela. ¿Por qué tendría que importar a Colombia si Venezuela está cumpliendo con sus actuales leyes ambientales? Le importaría si las leyes ambientales de Venezuela no fueran capaces de detener algún daño causado a Colombia. Pero éste es un asunto totalmente aparte de la trivial interrogante de si Venezuela respeta o no sus leyes en esta área.

La diferencia entre el enfoque ANCA y el enfoque adoptado normalmente en el derecho internacional es realmente fundamental. Tomemos la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la única institución que sobrevive de la Sociedad de Naciones. Cuando la OIT recibe una demanda sobre una situación laboral en un país A, determina si el país en cuestión ha adherido los convenios OIT pertinentes. La OIT no está interesada en saber si el país A adhiere a la letra de su ley; lo que el organismo desea saber es si el país A satisface las normas internacionalmente reconocidas para los derechos de los trabajadores.

El ejemplo de la OIT explica también otra razón para buscar un potencial mecanismo destinado a promover normas ambientales más estrictas. Imaginemos que existe una Organización Panamericana para el Medio Ambiente, cons-

tituida por representaciones tripartitas de los gobiernos, líderes empresariales y ecologistas de cada uno de los países miembros. La organización podría brindar asistencia técnica, formular propuestas para la definición de normas ambientales regionales y dilucidar controversias entre los países en materia de medio ambiente. La participación de los representantes empresariales es conveniente para ayudar a garantizar que las regulaciones ambientales sean prácticas y eficaces en términos de costos.

Independientemente de las instituciones que se utilicen, es importante promover una mayor cooperación ambiental entre los gobiernos, los grupos empresariales y las agrupaciones ambientalistas del hemisferio occidental. También debemos hacer que estos grupos trabajen conjuntamente para crear, usando las palabras del profesor Hess, una organización industrial permanentemente eficiente de los recursos naturales, la fuerza laboral y el capital.

IV. Conclusiones

Los planificadores deberían estudiar detalladamente el vínculo entre las políticas de comercio y medio ambiente. Sin embargo, esto no debe utilizarse como excusa para retrasar la liberalización del comercio. Valerse del medio ambiente como pretexto para imponer el proteccionismo es quizás una amenaza poco realista para los países de América Latina; pero sí es una amenaza en Estados Unidos.

Para cualquier país, los asuntos más importantes son los nacionales. ¿Qué puede hacerse para lograr un patrón de producción menos dañino para el medio ambiente? ¿En qué términos redactar las regulaciones ambientales para reducir al mínimo sus costos para el comercio? Los países desearán seguramente ser escuchados en el debate internacional sobre medidas comerciales ambientalistas y las amenazas del llamado "imperialismo ambiental". Pero la atención que se preste a estos temas internacionales debe guardar una proporción adecuada, para que no se conviertan en una distracción de los pasos más importantes que se requieren dar a nivel nacional.

1. Para un buen análisis de los fracasos que han tenido el mercado y los gobiernos en materia de medio ambiente, véase Candice Stevens, "The Environmental Effects of Trade", *The World Economy*, Vol. 16, Nº 4, julio 1993, pag. 439

2. Actas del Segundo Congreso Científico Panamericano, Vol. III, Washington, Imprenta del Gobierno de Estados Unidos, 1917, pags. 26.

3. *Ibid*, pag. 34 (énfasis nuestro).

4. *Ibid*.

5. Segundo Congreso Científico Panamericano, Informe Final, Washington, Imprenta del Gobierno de Estados Unidos, 1916, pags. 74-76.

6. La decisión sobre medidas sanitarias y fitosanitarias forma parte del proyecto de acuerdo de la Ronda Uruguay (conocido como el "Texto Dunkel"). Véase Documento del GATT MTN.TNC/W/FA, 20 de diciembre de 1991. Este proyecto de acta no contiene orden alguna a las partes de no exportar alimentos inseguros.

7. Véase Janet Welsh y Lee Kimball, "Needed: New Rules and Mechanisms for Dealing with Trade and Environment issues in the Western Hemispheres", en Heraldo Muñoz y Robin Rosenberg (eds.), *Difficult Liaison: Trade and Environment in the Americas*, New Brunswick Transaction, 1993, pags. 205-221.

8. En contraste, el GATT es un acuerdo concebido para no emprender acciones.

9. Citado en Kevin Klose, "Bearing Witness in a New Europe", *The Washington Post*, 25 de noviembre de 1992, sección C2.

10. Véase "Remarks and a Question-and-Answer Session on North American Free Trade Agreement in New Orleans, Louisiana", *Weekly Compilation of Presidential Documents*, 1993, pag. 1776.

11. Véase Secretaría Permanente del SELA, *The New Trade Issues: Competition Policy, Trade and Environment*, SP/RE/DI Nº 1-2, 1992, pag. 28.

12. Las evidencias hacen pensar que el costo de la regulación del medio ambiente es una porción muy pequeña de los costos totales del productor. Véase Congreso de Estados Unidos, Oficina de Evaluación de la Tecnología, *Trade and Environment: Conflicts and Opportunities*, mayo de 1992, Apéndice E.

13. Artículo 1114.2 del TLCN.

14. Finalmente después del intenso debate, el 17 de noviembre de 1993 se aprobó el TLCN.

15. Jagdish Gdish Bhagwati, "Purely Opportunistic", *The New Republic*, 11 de noviembre de 1993, pag. 5. Bhagwati espera que estos temas se mantengan fuera del GATT.

16. *United States - Restrictions on Imports of Tuna*, 39S/ [en lo sucesivo denominado informe Delfin]. Este informe no ha sido adoptado por el Consejo del GATT. Para un análisis de esta decisión, véase Eric Christensen y Samantha Geffin, "GATT Sets Its Net on Environmental

OPINIONES

Regulation: The GATT Panel Ruling on Mexican Yellowfin Tuna Imports and the Need for Reform of the International Trading System", The University of Miami Inter-American Law Review, Invierno de 1991-92, pag. 569.

17. Véase artículos 104 y 1701 del TLCN.

18. Para una discusión más detallada, véase Steve Charnovitz, "NAFTA's Link to Environmental Policies", The Christian Science Monitor, 21 de abril de 1993, pag. 19.

Las orientaciones de la OCDE sobre el comercio y medio ambiente

⇒ Raed Safadi

Director de Comercio de la OCDE

I. Introducción

Aunque la Organización para la Cooperación Económica y el Desarrollo (OCDE) tiene una limitada capacidad para establecer y hacer cumplir sus políticas entre sus miembros, puede aportar un grado de integración a los temas de comercio y medio ambiente que pocos otros organismos pueden alcanzar. Los esfuerzos de la OCDE cuentan con el respaldo conjunto de sus dos Directorios (Directorio de Comercio y Directorio de Medio Ambiente); además, los ministros de Comercio de los estados miembros y las organizaciones ambientales se reúnen para definir posiciones nacionales. En ocasiones anteriores, la OCDE ha dado a conocer útiles orientaciones y principios, y actualmente está incursionando en nuevas áreas.

Parecería que es sólo en los últimos años que el comercio y el medio ambiente, al igual que los temas ecológicos en general, han captado la atención del público. Ello, sin embargo, no es totalmente cierto, ya que hace cerca de 20 años se suscitó un debate similar, cuando buena parte de la agenda actual fue discutida y analizada. Muchos de los aportes hechos entonces continúan teniendo relevancia hoy día.

II. Los cuatro principios básicos

En 1972, la OCDE publicó una primera serie de principios orientadores relacionados con los aspectos económicos internacionales de las políticas ambientales¹. En aquel entonces se propusieron cuatro principios:

1. Principio del Contaminador Paga (PCP): Es un principio de distribución destinado a asegurar que los costos de los bienes y servicios que originen contaminación reflejen los costos de eliminación y control. El PCP fue concebido en un contexto de política nacional, y se considera que, además de ser compatible con la intervención eficaz (de ser aplicado correctamente, el PCP incentiva a los contaminadores a encontrar formas menos contaminantes de llevar a cabo sus actividades), tiene ciertas ventajas: en primer lugar, favorece la prevención en lugar de la compensación por el daño causado; en segundo lugar, agrega un sentido de justicia a la política, dado que el causante del problema debe asumir directamente la responsabilidad del mismo; en tercer lugar, la internalización de factores ecológicos externos en los costos de producción evita la fricción comercial que con mayores posibilidades ocurriría si se subsidiara la eliminación.

2. Principio de Armonización: Especifica que, a menos que existan razones válidas que justifiquen las diferencias, los gobiernos deben esforzarse por armonizar las políticas ambientales (entre las razones válidas cabe mencionar las diferencias en las capacidades asimilativas, las prioridades sociales, el nivel de industrialización y la densidad poblacional). La armonización puede tener lugar de diferentes formas: la uniformidad de políticas o la adopción de instrumentos y principios comunes.

3. Principio de trato nacional y no discriminatorio: Obliga a la aplicación de medidas ambientales tanto para los productos nacionales como para aquellos importados (Artículo III del GATT), así como a la no discriminación entre las importaciones de distintos países.

4. Principio de compensación mediante la aplicación de aranceles a la importación o restricciones a la exportación: Estipula que los países no pueden compensar las diferencias existentes entre las políticas ambientalistas mediante la aplicación de aranceles a las importaciones, restricción de las exportaciones o medidas equivalentes. Es de hacer notar que este principio no se aplica en aquellos casos en que los tres primeros principios rigen.

III. Las nuevas directrices

Si bien resulta claro que los principios mencionados siguen teniendo vigencia, han surgido otros principios y con-

ceptos. En 1991, la OCDE dio inicio a una serie de discusiones entre sus estados miembros sobre los temas del comercio y el medio ambiente. Este proceso ha generado directrices que han de aplicar los países de la OCDE y que responden a inquietudes relacionadas con las políticas comerciales y ambientales. El objetivo general de estas orientaciones es el promover la compatibilidad de las políticas comerciales y ambientales, para así contribuir con la tarea de alcanzar el desarrollo sostenible². A la luz de este objetivo, los gobiernos de los países miembros de la OCDE están analizando los siguientes temas: el apoyo recíproco de las políticas de comercio y medio ambiente; la necesidad de lograr una integración de políticas y la promoción de la cooperación internacional mediante acuerdos multilaterales; y por último, aunque no por ello menos importante, la consideración de las inquietudes de los países no miembros de la OCDE, sobre todo las maneras en que los estados de la OCDE pueden prestar ayuda y brindar orientación a los países no miembros para acelerar la integración de sus políticas y programas ambientales y comerciales.

Las nuevas directrices se concentran en una serie de aspectos procedimentales de la relación entre las políticas de comercio y medio ambiente, y su intención es orientar a los gobiernos en la concepción y puesta en marcha de dichas políticas. Estas orientaciones se encuentran aún en una fase preliminar, a la espera de análisis más profundos de aspectos sustantivos que surgen de la relación entre comercio y desarrollo.

Las orientaciones procedimentales actuales (primera fase) abordan los siguientes aspectos: transparencia y consulta, análisis, revisión y seguimiento de las políticas comerciales y ambientales, cooperación internacional en materia ambiental y solución de diferencias.

Transparencia y consulta: "Los gobiernos deberán actuar con transparencia y celebrar consultas con las partes interesadas para la concepción y puesta en marcha de políticas comerciales y ambientales que pudieran tener efectos recíprocos significativos"³. De acuerdo con este principio, en el caso de que una medida ambiental nacional pudiera tener implicaciones comerciales en otros países, o una medida comercial pudiera tener implicaciones ambientales en otros países, los gobiernos, de conformidad con sus obligaciones internacionales sobre notificación, publicación

y consulta, serán instados a ofrecer a los gobiernos afectados en los casos que así lo requieran, y previa solicitud, a los gobiernos interesados, una comunicación oportuna, un acceso a la información pertinente y la celebración de consultas. La directriz también hace un llamado a los gobiernos nacionales para que integren su propia formulación de políticas en las áreas de comercio y medio ambiente. También alienta a los planificadores de cada área a participar en los procesos de toma de decisiones del otro sector, sobre todo en aquellos casos en que las políticas que están considerándose en un área pudieran afectar la otra. La directriz también recomienda a los gobiernos que, de ser posible, prevea la posibilidad de poner la información a la disposición del público. Esto podría realizarse mediante notificación previa de cualquier propuesta de política ambiental o comercial, así como de cualquier modificación sustantiva de las políticas existentes. Finalmente, la directriz insta a la celebración de consultas con las partes no gubernamentales interesadas a fin de obtener sus aportes a este proceso.

Análisis, revisión y seguimiento de las políticas comerciales y ambientales: "Los gobiernos deberán analizar o revisar, desde su aplicación inicial, aquellas políticas y acuerdos comerciales y ambientales que pudieran tener impactos significativos en otras áreas, con el fin de evaluar sus implicaciones para identificar opciones alternas que permitan enfrentar la situación. Los gobiernos deben cooperar en la ejecución de estos estudios y revisiones. De acuerdo al caso, los gobiernos deberán llevar a cabo el seguimiento necesario de: la instrumentación de las políticas alternas, la revisión de las políticas, acuerdos o cualquier otra medida en vigencia, y la consideración de cualquier aspecto identificado en el transcurso de la revisión"⁴. El alcance de esta directriz se limita a las autoridades nacionales, a quienes hace un llamado a estudiar las políticas y los acuerdos comerciales y ambientales que pudieran tener impactos sobre otras áreas de política, con el objeto de identificar sus potenciales implicaciones positivas y negativas. Este proceso pretende incrementar la contribución de las políticas comerciales y ambientales a la meta del desarrollo sostenible. Esta es un área en la cual la OCDE profundizaría su trabajo con miras a desarrollar metodologías para la conducción de estudios y revisiones de las políticas y acuerdos comerciales y ambientales a nivel nacional. Las disposicio-

nes sobre transparencia y consulta son fundamentales para la aplicación de este principio orientador. Adicionalmente, estos estudios han de ser dinámicos, en el sentido de que los seguimientos deben ser enfocados de tal manera que garanticen su adecuación a un mundo en permanente cambio.

Cooperación Internacional en materia de medio ambiente: "Los gobiernos deben cooperar para responder a las inquietudes transfronterizas, regionales o mundiales, en particular mediante la negociación y ejecución de políticas y acuerdos ambientales entre los países involucrados, con el fin de incrementar la eficacia de la acción ambiental y evitar efectos indebidos sobre el comercio". La OCDE está consciente de que las preocupaciones ambientales transfronterizas, regionales y mundiales son abordadas de una manera más efectiva mediante la cooperación internacional. Por lo tanto, las medidas encaminadas a responder a tales inquietudes o problemas deben basarse en la cooperación entre los países involucrados, a partir de un enfoque que cuente con el respaldo de los gobiernos, mediante la adopción, por parte de éstos, del Programa 21 y la Declaración de Río de la CNUMAD. Es importante que los acuerdos ambientales internacionales que pudieran tener algún impacto sobre el comercio sean concebidos de manera tal que no discriminen o restrinjan indebidamente el comercio. Al negociar tales acuerdos, las partes deberán reconocer los efectos potencialmente benéficos del comercio sobre el medio ambiente y aprovechar las oportunidades en que el aumento del comercio contribuya al alcance del objetivo ecológico (p.ej., bienes y tecnologías beneficiosos desde el punto de vista ambiental). La adopción de mecanismos eficaces para resolver diferencias entre las partes es un aspecto importante de los acuerdos ambientales que contengan medidas comerciales. Los países involucrados deben tener la oportunidad plena de participar en la negociación y formar parte de los acuerdos que aborden estos temas. Las medidas encaminadas a enfrentar desafíos ambientales fuera de la jurisdicción de un país no deben socavar el sistema multilateral.

Solución de diferencias: "Cuando, de conformidad con un acuerdo existente entre países, un país sea parte de una disputa comercial que tenga una dimensión ambiental, o de una disputa ambiental que tenga una dimensión comercial,

el gobierno, al momento de definir su enfoque nacional, debe reconocer la importancia de tomar en cuenta, según el caso, la pericia ambiental, comercial, científica o de otra índole y, en consecuencia, trabajar en función de concebir, en la medida de lo necesario, los medios adecuados para alcanzar la transparencia". Este principio hace un llamado a los funcionarios ambientales y otras autoridades competentes para que participen plenamente en la definición de posiciones en aquellas disputas comerciales que tengan una dimensión ambiental; de igual manera, los funcionarios comerciales y otras autoridades competentes deberían participar activamente en la definición de posiciones frente a aquellas disputas ambientales que tengan una dimensión comercial. También se recomienda que los gobiernos, al definir sus posiciones en tales disputas, brinden a aquellas partes no gubernamentales interesadas la oportunidad de presentar sus opiniones en relación con la disputa.

Notas

1. Las recomendaciones sobre estos principios orientadores fueron adoptadas por los Estados Miembros de la OCDE en 1972 y 1974. Pueden encontrarse en: *OECD, The Polluter Pays Principle: Definition, Analysis and Implementation (París, Francia, 1975)*.

2. *OECD, Trade and Environment, OECD/GD(93)99 (París, Francia)*.

3. *Ibid*, pág. 5.

⁴ *Ibid*, pág. 6

La experiencia de Estados Unidos en comercio y ambiente

⇒ **Charles S. Pearson**

Profesor y Director del Departamento de Economía Internacional The Paul H. Nitze School of Advanced International Studies, The Johns Hopkins University

El artículo que se presenta es una versión resumida de los capítulos II y IV del documento "Comercio y ambiente: la experiencia estadounidense".

I. El problema de la competitividad

El efecto que tiene sobre el comercio internacional el gasto destinado a la protección ambiental depende del gasto estadounidense en relación con el gasto en que incurran sus principales competidores. La Dirección de Análisis Económico del Departamento de Comercio de Estados Unidos recopila y publica estimados de gastos desglosados por función (reducción de la contaminación, regulaciones y supervisión, investigación y desarrollo), sector (consumo personal, industrias, gobierno) y tipo de contaminación (del aire, del agua, desechos sólidos). Además, la Dirección del Censo recopila y publica datos relativos a los costos operativos de la disminución de la contaminación y al capital destinado a la misma, según el código de cuatro dígitos de la Clasificación Industrial Estándar (SIC).

El Cuadro 1 indica que del total de los gastos destinados al control y a la reducción de la contaminación en Estados Unidos en 1991, equivalentes a \$80,6 mil millones, el sector industrial incurrió en gastos por el orden de \$50,7 mil millones, es decir, el 63% (dólares de 1987). Esto representa el 1% del PIB. Dentro del sector industrial, los gastos corrientes (operativos) prácticamente duplican los gastos de capital.

1. Estudios realizados a nivel gubernamental

El Congreso de Estados Unidos desde hace tiempo ha

Cuadro 1
Gastos destinados al control y disminución
de la contaminación en Estados Unidos 1991

| | Miles de millones de dólares de 1987 |
|---|--------------------------------------|
| Control y disminución de la contaminación | 80,6 |
| Disminución de la contaminación | 76,3 |
| Consumo personal | 6,7 |
| Dispositivos de control de las | |
| emisiones de los vehículos automotores | 6,7 |
| Industria | 50,7 |
| Gastos de capital | 17,0 |
| Gastos corrientes | 33,7 |
| Planta y equipos | 21,2 |
| Sistemas de alcantarillado público ¹ | 10,3 |
| Costos recuperados | -1,4 |
| Otros | 3,8 |
| Gobierno | 18,9 |
| Alcantarillado público, capital fijo | 9,8 |
| Otros | 9,0 |
| Regulación y Supervisión | 1,6 |
| Investigación y desarrollo | 2,7 |

*1. La operación de los sistemas de alcantarillado público se clasifica como gastos de la industria en las cuentas de productos y de ingresos nacionales.
Fuente: Departamento de Comercio de Estados Unidos. Survey of Survey of Current Business, 73 N° 5 (mayo de 1993), pág. 58.*

manifestado preocupación en torno al efecto de la legislación relativa a la disminución de la contaminación sobre la competitividad internacional. En virtud de la Ley de Control de la Contaminación del Agua de 1972, el Departamento de Comercio debe presentar informes periódicos sobre los impactos comerciales, y el Presidente debe negociar acuerdos internacionales encaminados a uniformar normas relativas a nuevas fuentes de contaminación.¹ En un informe de 1979 sobre la situación de los impactos comerciales, el Departamento de Comercio concluyó que sus estudios an-

teriores no mostraron evidencia alguna de una migración de las industrias estadounidenses hacia los paraísos de la contaminación, ni tampoco de trastornos en los patrones comerciales. No obstante, en dos estudios relativos a los sectores del cobre y de la pulpa y del papel, se concluyó que las importaciones podrían estar en una posición ligeramente más favorable.²

En virtud de las Enmiendas de 1990 a la Ley de Control de la Contaminación del Aire ("Clean Air Act"), el Presidente debe elaborar informes sobre los impactos competitivos y definir la estrategia que seguirá Estados Unidos en consultas y negociaciones comerciales.

La Dirección de Evaluación Tecnológica (organismo del Congreso) prepara actualmente un importante informe sobre el ambiente y la industria estadounidense que aparentemente se centrará en (a) la competitividad de Estados Unidos en el sector de las tecnologías, los servicios y los productos ambientales, y (b) los medios que permitirán que las regulaciones ambientales y su aplicación sean más eficientes y, por lo tanto, mejoren la competitividad.

2. Otros estudios

En las dos últimas décadas, se han emprendido otros estudios empíricos sobre el comercio y el medio ambiente. Los puntos principales que han abordado estos estudios son los efectos que las diferencias en los costos del control ambiental ejercen sobre el nivel y el patrón del comercio internacional, y el problema relacionado de la reubicación de las industrias como una consecuencia de esas diferencias. Los estudios son tanto *ex ante* como *ex post*. Prácticamente todos se limitan a analizar los efectos de la disminución de la contaminación industrial; son escasos los estudios empíricos relativos a la regulación ambiental en los sectores de los recursos naturales.³ La mayoría de los informes se basan en datos sobre el costo de la disminución de la contaminación y las emisiones contaminantes en Estados Unidos; la insuficiencia de datos comparables con respecto a los productores de otros países, especialmente de países en desarrollo, es una seria limitación.

Judith Dean ha elaborado un informe exhaustivo de los estudios publicados hasta 1990 inclusive.⁴ Los resultados son difíciles de resumir debido a las diferencias entre los

estudios con respecto a premisas, datos y métodos analíticos. No obstante, la conclusión general es que no ha habido ningún impacto global significativo sobre la competitividad comercial como resultado de las diferentes regulaciones ambientales; tampoco existen evidencias de una reubicación industrial de gran magnitud como resultado de las diferencias entre las diversas regulaciones ambientales. Esta conclusión no descarta algunos efectos comerciales y cierto grado de reubicación industrial en el caso de industrias específicas con elevados costos de control ambiental o regulaciones ambientales onerosas.

Se han publicado varios estudios desde la revisión hecha por Judith Dean. Aunque los informes no contradicen radicalmente las conclusiones iniciales, sugieren que el problema es algo más complicado. Gene Grossman y Alan Krueger analizan la composición de la producción de la maquiladora en México, las importaciones de México a Estados Unidos reguladas en virtud de las disposiciones de la ley arancelaria de Estados Unidos relativas a productos ensamblados fuera del territorio nacional, y las importaciones globales de Estados Unidos a México.⁵ Los autores concluyen que las intensidades de los factores y las tasas arancelarias de Estados Unidos determinan en gran medida la composición del comercio, lo cual no ocurre con los costos de la disminución de la contaminación (como se miden en Estados Unidos). Esta conclusión debilita la hipótesis de la reubicación de las industrias en paraísos de la contaminación.

Robert Lucas y sus colegas examinan el problema de la reubicación industrial, el comercio y el ambiente utilizando los Datos del Inventario de Emisiones Tóxicas de la EPA, en lugar de los datos usuales sobre los costos de la disminución de la contaminación por sector.⁶

Este enfoque brinda la posibilidad de obtener mejores mediciones de los niveles de contaminación reales (pues las emisiones reales de materiales tóxicos se miden en la empresa misma), y la jerarquización de la intensidad de la contaminación por sectores está en correlación con los gastos destinados a la disminución de la contaminación por sector en Estados Unidos. Sus conclusiones, derivadas de un análisis de regresión de corte transversal combinado, respaldan la hipótesis de que la regulación estricta de las industrias altamente contaminantes en los países de la OCDE ha conducido a cierta reubicación de estas industrias en los países en desarrollo.

Sin embargo, los autores llegan después a la conclusión de que los países relativamente cerrados al comercio internacional han experimentado un aumento mucho mayor de la producción altamente contaminante en comparación con las economías abiertas, lo cual modifica las primeras aseveraciones. Específicamente, la última conclusión establece que el régimen de política comercial (cerrado vs. abierto) puede ser más importante que las diferencias en el costo de la regulación ambiental, a la hora de explicar la reubicación de industrias contaminantes.

Patrick Low y Alexander Yeats identifican las industrias contaminantes en función de los datos sobre el costo de la disminución de la contaminación en Estados Unidos y plantean la interrogante de si la información comercial indica una migración de la producción de las industrias contaminantes hacia los países en desarrollo.⁷ Los autores concluyen que a) la participación de los productos contaminantes en el comercio mundial disminuyó del 18,9% al 15,7% entre 1965 y 1988; b) la participación del comercio mundial de productos contaminantes exportados de los países industriales disminuyó del 77,7% en 1965 al 74,3% en 1988; la participación de los países en desarrollo y de los países de Europa Oriental en el comercio mundial de productos contaminantes aumentó del 22,3% al 25,7%; y c) la participación de los productos contaminantes en las exportaciones de Europa Oriental aumentó del 21,6% al 27,0% en el mismo período.

Estos resultados confirman la hipótesis de la reubicación industrial, aunque también podrían reflejar un patrón normal en el cual los países en desarrollo están atravesando una fase de gran industrialización. El crecimiento relativamente rápido de las exportaciones de productos contaminantes de Europa Oriental respalda la conclusión de Lucas *et al* con respecto a las economías abiertas y cerradas.

Piritta Sorsa, siguiendo la definición y el enfoque de Low-Yeats con respecto a los productos de las industrias contaminantes (que ella denomina bienes con efectos adversos para el ambiente), llega a resultados algo diferentes.⁸ Los datos por ella presentados señalan que, entre 1970 y 1990, la participación de los bienes industriales contaminantes en el comercio mundial disminuyó del 22% al 18% (confirmando la conclusión de Low-yeats), pero que la participación del total de las exportaciones de bienes industriales contami-

nantes correspondiente a los países industriales no disminuyó entre 1970 y 1990.⁹ La autora sí concluye que la participación de las importaciones de productos industriales contaminantes en el total de las importaciones de Estados Unidos y Japón es mayor en 1990 que en 1970.

Una limitación tanto del estudio de Low y Yeats como del de Sorsa es que emplean datos relativos al valor. Los cambios que experimentan los precios relativos de los productos industriales contaminantes en comparación con los productos industriales no contaminantes pueden ser la causa de cualquier modificación en la participación de los mismos, sin que haya ocurrido ninguna reubicación real de la actividad industrial.

Un estudio elaborado por Stephen Meyer examina el desempeño económico y ambiental interestatal en Estados Unidos y permite esclarecer los problemas de la competitividad y la reubicación industrial.¹⁰ Meyer emplea una escala ordinal para jerarquizar los estados de EE.UU. según su nivel de actividad en el campo de la protección ambiental. Seguidamente, el autor examina si el desempeño económico (por ejemplo, crecimiento del producto bruto, crecimiento del empleo y productividad de la mano de obra industrial a nivel estatal) se correlaciona negativamente con el nivel de actividad en cuanto a protección ambiental.

El análisis descarta la hipótesis de que una estricta regulación ambiental reduce el desempeño económico; de hecho, concluyó que existía una relación positiva general entre éste y la actividad orientada a la protección ambiental. A pesar de que el estudio no utilizó datos sobre comercio, tiende a confirmar las conclusiones de los informes internacionales en el sentido de que las diferencias entre los países con respecto a los controles ambientales han tenido un impacto mínimo sobre la competitividad.

Por último, un estudio elaborado por Patrick Low también aborda el problema de la competitividad.¹¹ Su enfoque consiste en simular el impacto que experimentarían las exportaciones mexicanas, por sector SIC, si Estados Unidos eliminara sus aranceles a las importaciones mexicanas y las gravara con un nuevo impuesto equivalente a los gastos en los que han incurrido las industrias en Estados Unidos para el control y la disminución de la contaminación. De hecho, este enfoque implícitamente supone que en México no se incurren en gastos para la disminución de la contaminación.

Los resultados de la simulación muestran que tal impuesto tendría un efecto adverso muy limitado sobre las exportaciones mexicanas a Estados Unidos, en el orden de una disminución de 2% de los ingresos de exportación. Si invertimos esta conclusión, puede interpretarse la simulación en el sentido de que, en un acuerdo de libre comercio, el beneficio que México podría obtener en relación con las exportaciones, al no emprender programas de disminución de la contaminación, sería a lo sumo un aumento de 2% de las exportaciones.

En resumen, los estudios elaborados hasta 1990 permiten concluir que no ha habido ninguna pérdida general significativa de la competitividad de Estados Unidos (reubicación industrial) debido a las estrictas regulaciones ambientales. Algunos de los informes más recientes, aunque no todos, confirman la hipótesis de la pérdida competitiva y la reubicación industrial, pero los efectos son de magnitud limitada y de hecho pueden ser el resultado del proceso de industrialización "normal" en los países en desarrollo o de regímenes comerciales relativamente cerrados, y no de diferencias en las regulaciones ambientales.

Debemos recordar que estas conclusiones se limitan a los esfuerzos industriales encaminados a la reducción de la contaminación (no se han estudiado las restricciones ambientales a la producción directa de recursos naturales). Asimismo, nuevas regulaciones ambientales como, por ejemplo, las Enmiendas de 1990 a la Ley de Control de la Contaminación del Aire ("Clean Air Act") y las regulaciones previstas sobre emisiones de gases agotadores de la capa de ozono pueden implicar altos costos y alterar las conclusiones.

II. El uso que Estados Unidos hace del comercio para lograr objetivos ambientales internacionales

Como se indicó anteriormente, las medidas comerciales pueden emplearse de manera positiva como incentivos para modificar el desempeño ambiental de otro país; como medidas complementarias para lograr la aplicación de las políticas ambientales internacionales y estadounidenses, y como sanciones para disciplinar a los países que sin pagar el costo obtienen los beneficios, hacer que cumplan los acuerdos internacionales y cambiar sus prácticas.

Estados Unidos hasta ahora ha hecho poco uso deliberado de su política comercial para inducir a otros países a cambiar sus políticas ambientales.¹² No obstante, vale la pena destacar tres actividades específicas: la OPIC; la Sociedad Ambiental Estados Unidos-Asia y actividades relacionadas; y la asistencia que brindan la EPA y la FDA a los proveedores extranjeros para que logren cumplir las normas estadounidenses relativas a los niveles de residuos de pesticida.

La Corporación de Inversiones Privadas en Ultramar (OPIC) de Estados Unidos brinda financiamiento para proyectos de inversión en países en desarrollo. Desde 1974 y de conformidad con la ley, la OPIC tiene la responsabilidad de analizar los efectos ambientales adversos de los proyectos antes de garantizar su financiamiento. Aquellos proyectos cuyo impacto ambiental no pueda modificarse deberán ser rechazados. La selección en función de razones ambientales puede abrir mercados para las exportaciones de tecnología ambiental de Estados Unidos, a medida que se establezcan normas ambientales a través de las inversiones. La OPIC también ha propuesto un Fondo de Inversión Ambiental Internacional con el objetivo de estimular la inversión ambiental en países en desarrollo, pero todavía no se ha acometido esta iniciativa.

Aún cuando las consideraciones comerciales parecen ser la fuerza motriz, los esfuerzos del gobierno de Estados Unidos encaminados a promover la exportación de bienes, servicios y tecnologías ambientales pueden contribuir a mejorar la protección ambiental en los países en desarrollo. Entre estos esfuerzos, se encuentra una nueva iniciativa que fue anunciada por el Presidente Bush en enero de 1992: la Sociedad Ambiental entre Estados Unidos y Asia (U.S.-AEP). La OCDE ha estimado la venta mundial de bienes y servicios ambientales en \$200 mil millones, mientras que el estimado de la Corporación Financiera Internacional asciende a \$300 mil millones (tomado de OTA págs. 4-1).

El comercio de estos bienes y servicios es, por supuesto, mucho menor. El propósito de la U.S.-AEP es promover la protección ambiental y el desarrollo sostenible en Asia haciendo uso de la tecnología, la experiencia y los recursos financieros estadounidenses, así como estimular las exportaciones.

taciones de Estados Unidos. La U.S.-AEP está coordinada por un grupo de de trabajo del Comité de Coordinación para la Promoción Comercial, y es copresidido por el USAID y el Departamento de Comercio de Estados Unidos. El financiamiento incluye un compromiso de \$100 millones para un período de cinco años y será administrado a través de US-AID. Por lo menos 9 oficinas, bajo la supervisión del Servicio de Comercio Exterior de Estados Unidos, se establecerán en países asiáticos estratégicos.¹³

En términos más generales, la legislación de 1992, orientada a promover las exportaciones estadounidenses de bienes, servicios y tecnologías ambientales, incluye la Ley de Política Energética de 1992, la cual prevé *inter alia* que la Secretaría de Energía, a través de la AID, tiene la responsabilidad de "crear un programa de transferencia tecnológica encaminado a reducir el déficit de la balanza comercial de Estados Unidos a través de la exportación de tecnologías ambientales innovadoras"¹⁴; la Ley de Promoción de las Exportaciones de 1992, que crea un grupo de trabajo sobre comercio ambiental dentro del Comité de Coordinación de la Promoción del Comercio, y que permite en su nueva autorización del Eximbank que el Banco promueva la exportación de bienes y servicios ambientales; y la Ley de Apoyo a la Libertad, la cual promueve la limpieza ambiental en los estados de la antigua Unión Soviética.

Los esfuerzos realizados por la EPA, la FDA y otros organismos con el objetivo de ayudar a los exportadores de otros países a satisfacer las normas de tolerancia de pesticidas de los Estados Unidos son un tercer ejemplo de las políticas estadounidenses diseñadas para mejorar el desempeño ambiental de otros países o minimizar los problemas comerciales que surjan a raíz de las políticas ambientales estadounidenses. De acuerdo con un estudio de la GAO de 1990, la asistencia de la EPA abarca talleres regionales y seminarios de adiestramiento, entre otros. Además, en virtud de la Sección 17 (a) y (b) de la Ley Federal sobre Insecticidas, Fungicidas y Raticidas (FIFRA), la EPA debe notificar a los demás gobiernos acerca de las exportaciones estadounidenses de pesticidas que no estén registrados para su uso dentro de Estados Unidos o cuyo registro haya sido cancelado o suspendido. La FDA también realiza programas de extensión informales, como por ejemplo adiestramiento y asesoría a organismos gubernamentales de

otros países, y ha suscrito un acuerdo de cooperación con México para intercambio de información sobre regulaciones relativas a pesticidas y cooperación técnica en general.¹⁵

2. Elementos comerciales disuasivos, de control y sanción

Estados Unidos no ha promulgado leyes para armonizar los costos relativos a la protección ambiental a través de impuestos a las importaciones o desgravaciones a la exportación. La idea fue introducida en la Ley para Armonización Ambiental en el caso del Cobre de 1977, pero ésta no fue aprobada.

En respuesta a una solicitud del Comité de Finanzas del Senado, la Comisión sobre Comercio Internacional (ITC) de Estados Unidos investigó los casos de acuerdos internacionales para la protección del ambiente que utilizaran restricciones comerciales con el fin de garantizar su cumplimiento.¹⁶ De 170 acuerdos revisados, la ITC determinó que 19 habían empleado restricciones comerciales (entre los acuerdos analizados se encuentran acuerdos encaminados a proteger el patrimonio cultural e histórico, lo cual permite ampliar el vínculo ambiental). La mayoría de estos acuerdos versan sobre la protección de la flora y de la fauna silvestre. Los más importantes son ampliamente conocidos: el CITES, el Protocolo de Montreal, el Convenio de Basilea sobre el movimiento de desechos peligrosos, y por ende no se analizan en detalle en este documento.

Además de los acuerdos internacionales que emplean restricciones comerciales, existen leyes ambientales en Estados Unidos que utilizan o contemplan restricciones comerciales. Entre ellas pueden mencionarse la Ley de Protección de Mamíferos Marinos, que fue la base de la restricción estadounidense a las importaciones de atún proveniente de México; la Enmienda Pelly a la Ley de Protección de los Pescadores de 1967, que da al Presidente la facultad para prohibir importaciones de productos pesqueros provenientes de países que disminuyan la eficacia de los programas de conservación de las pesquerías internacionales, y las Enmiendas a la Ley Lacey de 1981, que prohíben la importación de plantas y animales silvestres que viole la ley estadounidense o de otros países.

En la legislación ambiental se observa una clara tenden-

cia a usar o por lo menos a proponer que se usen medidas comerciales. En el mismo informe de la ITC se determinó que 33 proyectos de ley ambientales introducidos en el 101º Congreso restringirán el comercio o afectarán la política comercial internacional.¹⁷ Entre estos proyectos se encuentran el S261, el cual autorizará al Presidente a tomar acciones unilaterales en virtud de la Sección 301 de la Ley Comercial contra países que no protejan a las especies en peligro de extinción; el S 2887, que modificará el programa del Sistema Generalizado de Preferencias de Estados Unidos y la Ley de Recuperación Económica de la Cuenca del Caribe con la finalidad de poder exigir a los demás países que mantengan ciertas normas de protección ambiental; el HR 2172, en virtud del cual el Presidente deberá retirar la condición de país más favorecido a aquellos países que no prohíban el comercio de marfil; el HR 2525, que prohibirá las importaciones de pescado y de teca de Burma; y el HR 3496, que prohibirá las importaciones de pescado y fauna marina de Japón, Corea y Taiwán a menos que estos países abandonen la práctica de la pesca de arrastre.

Steve Charnovitz ha analizado tres leyes estadounidenses promulgadas en 1992 y su compatibilidad con el GATT¹⁸. La Ley Internacional sobre Conservación de Delfines de 1992 (1) autoriza al Secretario de Estado a suscribir acuerdos internacionales para lograr una moratoria mundial en la pesca de atún mediante redes en forma de bolsa, y (2) dispone que el Servicio Aduanero de Estados Unidos no aplique La Ley de Protección de Mamíferos Marinos contra países que, *inter alia*, pongan en práctica la moratoria para marzo de 1994. Entre las disposiciones previstas para asegurar el cumplimiento de esta ley se encuentran (1) la prohibición de las Importaciones de atún amarillo provenientes de países que no cumplan sus compromisos, (2) el establecimiento de cuotas restrictivas para el pescado y sus derivados provenientes de aquellos países que no tomen medidas correctivas oportunas, y (3) la prohibición, después de mayo de 1994, de la venta o del transporte en Estados Unidos de atún cuya pesca ponga en peligro la población de delfines. La Ley Ejecutoria sobre Pesca de Arrastre en Alta Mar impone sanciones obligatorias a países que violen las recientes resoluciones de la ONU en las que se llama a una moratoria en la pesca de arrastre. Si el país transgresor no desiste de su práctica, se prohíben las importa-

ciones de pescado y sus derivados, así como de equipo para pesca deportiva. De no ser suficiente, la ley puede aplicar a todos los productos importados las sanciones que contempla la Enmienda Pelly. Por último, la Ley sobre Conservación de Avifauna Silvestre prohíbe la importación de ciertas especies de pájaros exóticos e impone embargos a otras especies específicas a menos que el país exportador aplique efectivamente el CITES, defina un plan de manejo que garantice que las especies estén en condiciones biológicas sostenibles, y minimice el riesgo de tratamiento inhumano a los pájaros durante su captura y transporte. Charnovitz señala que la importancia de esta última ley reside en que está diseñada para promover el uso sostenible mediante el reconocimiento del valor económico y el empleo de las fuerzas del mercado para este fin.

Como nota final, la legislación comercial estadounidense de 1990 prohíbe la exportación de madera no procesada (troncos) proveniente de tierras federales. Esta restricción podría justificarse aludiendo razones ambientales y conservacionistas, pero el propósito real podría ser garantizar un suministro estable de insumos de menor costo a la industria de los aserraderos en Estados Unidos.

Notas

1. Charles Pearson, "Environmental Control Costs and Border Adjustments", *National Tax Journal*, Vol. XXII, Nº 4, diciembre de 1974, págs. 599-608.
2. OTA, *Trade and Environment*, op.ct. Apéndice E.
3. Ver también Charles Pearson y Roberto Repetto, "Reconciling Trade and Environment: The Next Steps", Comité de Comercio y Medio Ambiente de la EPA, *The Greening of World Trade* (Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office, 1963).
4. Judith Dean, "Trade and Environment: A Survey of the Literature", en Patrick Low (ed), *International Trade and the Environment. Documento a Discusión Nº 159 del Banco Mundial* (?Washington, D.C.: Banco Mundial, 1992).
5. Gene Grossman y Alan Krueger "Environmental Impacts of a North American Free Trade Agreement", en Peter Garber (ed.) *The U.S.-*
6. Robert Lucas, David Wheeler y Hemamala Hettige, "Economic Development, Environmental Regulation and the International Migration of Toxic Industrial Pollution: 1960-1988", en Low (ed.), *International Trade and the Environment*, op. cit. Igualmente, los autores hallaron evidencias que apoyaban la hipótesis

en U invertida que relaciona la contaminación con el ingreso per cápita.

7. Patrick Low y Alexander Yeats, "Do Dirty Industries Migrate?" en Low (ed.), *International Trade and the Environment*, op. cit.

8. Piritta Sorsa, "Competitiveness and Environmental Standards", mimeografiado, m presentado en el Seminario sobre Ambiente y Comercio Nórdico, Helsinki, 24-25 de mayo de 1993.

9. Esta participación era de 81,3% en 1970, disminuyó a 73,5% en 1980, pero aumentó nuevamente a 81,1% en 1990.

10. Stephen Meyer, "Environmentalism and Economic Prosperity: Testing the Environmental Impact Hypothesis", mimeografiado para el Proyecto del MIT sobre Política y Políticas Ambientales, octubre de 1992.

11. Patrick Low, *Trade Measures and Environmental Quality: The Implications for Mexico's Exports*, en Low (ed.), *International Trade and the Environment*, op. cit.

12. Esto contrasta con el uso muy activo de la legislación sobre asistencia a otros países, la cual orienta los programas de ayuda de la USAID hacia objetivos de desarrollo sostenible y exige a los directores estadounidenses de bancos de desarrollo multilaterales que promuevan las metas ambientales.

13. Testimonio de Jonathan Menes, Secretario Adjunto Encargado para Desarrollo Comercial, Departamento de Comercio de Estados Unidos, ante el Subcomité sobre Ambiente y Recursos Naturales de la Cámara de Representantes, Comité sobre Marina Mercante y Pesquerías, 25 de febrero de 1993.

14. Susan Fletcher, "Congress and International Environmental Policy", Informe del Servicio de Investigación del Congreso, preparado para el Congreso, 4 de mayo de 1993.

15. El Departamento de Agricultura de Estados Unidos y el USAID también tienen programas encaminados a ofrecer asistencia técnica e intercambio de información.

16. Comisión de Comercio Internacional (ITC) de Estados Unidos, *International Agreements to Protect the Environment and Wildlife* (Washington, D.C.; publicación 2351 del USITC, enero de 1991).

17. ITC, *International Agreements...*, págs. 1-8.

18. Steve Charnovitz, "Environmentalism Confronts GATT Rules", *Journal of World Trade* 27, N° 2 (abril de 1993), págs. 37-54.

Integración regional y medio ambiente: El caso del TLC y las negociaciones del G-3

⇒ **Cristina Hernández**

*Consejera Económico de la Representación Permanente de México
ante el GATT.*

I. Introducción

El Instrumento internacional más reciente, que aborda conjuntamente aspectos relacionados con la liberalización comercial y con la protección medioambiental, es el Tratado de Libre Comercio (TLC) firmado por México, Estados Unidos y Canadá en 1992.

El TLC ha sido de hecho reconocido como el acuerdo de libre comercio más "verde" jamás negociado.

Lo que es cierto es que el TLC se benefició grandemente del favorable contexto que se vive actualmente, respecto del tratamiento de las cuestiones ambientales.

El debate y trabajos emprendidos por diversas organizaciones, tales como la CNUMAD, la UNCTAD, el GATT y la OCDE, así como el alto perfil adquirido por este tema en el ámbito doméstico, orientó a los tres países socios de este tratado para dar una respuesta a las preocupaciones ambientales.

El TLC, creará la zona de libre comercio más grande del mundo. La liberalización contemplada en el mismo abarca tanto el área de bienes, como las de servicios, inversión y propiedad intelectual.

Durante su negociación, los tres países Partes llevaron a cabo estudios de evaluación del posible impacto ambiental que podría tener dicha liberalización comercial. Con base en los resultados de tales estudios, se convino en que la cooperación era necesaria para que, en el marco del Tratado, fueran comprendidas ciertas disposiciones relacionadas con la protección ambiental.

La razón fundamental de México para ampliar la colaboración con Canadá y Estados Unidos en esta área, es muy sencilla: desde el inicio de las negociaciones, el Presidente Carlos Salinas de Gortari estableció, el 24 de febrero de 1991, que México no permitiría el establecimiento de industrias o actividades contaminantes que en otros países no aceptan... "queremos en suma que este tratado genere en México más empleos, pero empleos limpios y mejor remunerados".

El TLC no contiene como tal ningún capítulo específico sobre el medio ambiente; más bien integra disposiciones en la materia en forma horizontal.

Para empezar, el preámbulo resalta el compromiso de las Partes de:

"...Contribuir al desarrollo armonioso de la expansión del comercio mundial... de manera consistente con la protección y conservación ambiental;

"...Promover el desarrollo sostenible; y

"...reforzar el desarrollo y el cumplimiento de las leyes y reglamentos ambientales.

El TLC adoptó, en efecto, la noción de desarrollo sostenible, uno de los más importantes conceptos derivados de la reunión cumbre de la UNCED. Es por esta razón que se ha dicho que el Tratado será "el caso pionero que pondrá en prueba el desarrollo sostenible en la era post-UNCED".

II. Las disposiciones ambientales

Las disposiciones ambientales en el TLC se identifican entonces en diferentes partes del Tratado:

1. En materia de acceso al mercado para bienes, se prevé la eliminación, en un plazo de 10 años, de todas las tarifas a la importación de mercancías benéficas al medio ambiente.

2. En materia de estándares,

— protege los derechos de los gobiernos de determinar sus propios niveles de protección ambiental en materia de normas técnicas y medidas sanitarias y fitosanitarias. Prevé así la posibilidad de que las Partes adopten ese tipo de normas y medidas a niveles más elevados que los previstos por estándares internacionales. Tales normas y medidas más elevadas deberán, no obstante, ser basadas en principios científicos, y ser sustentadas por una evaluación de

riesgos. En su aplicación deberá observarse el concepto de la "necesidad" de la medida para lograr el nivel de protección deseado, así como los preceptos que indican que tales medidas no deben resultar en una discriminación injustificada o en una restricción encubierta al comercio. Asimismo, deberán respetarse los principios de trato nacional y de la nación más favorecida. Todas estas medidas requieren ser notificadas.

— prevé esfuerzos hacia una equivalencia de normas técnicas y medidas sanitarias y fitosanitarias entre Partes, sin que ello implique la disminución de los niveles de protección de la salud y vida humana, animal, y de las plantas. La armonización es entonces un proyecto de largo plazo, aunque no obligatorio.

3. El Artículo XX sobre excepciones a las obligaciones y disciplinas del Tratado, fue formulado para permitir la utilización de medidas ambientales "necesarias" para proteger la vida y salud humana, animal o vegetal, así como medidas relacionadas con la conservación de recursos naturales agotables, vivos y no vivos. Sin embargo, tales medidas no deben resultar en una discriminación arbitraria o en restricciones encubiertas al comercio.

4. En materia de inversión, y a Instancias de México, se reconoce explícitamente que las Partes no deberán derogar u ofrecer derogar reglamentaciones ambientales como medio de motivar el establecimiento, adquisición, expansión o retención de una inversión. Un proceso de consultas es previsto para evitar este tipo de motivación, por lo que el TLC no permitirá la creación de "refugios o paraísos" para industrias contaminantes.

5. En el área de servicios se prevé el otorgamiento de ciertos privilegios para la entrada temporal de profesionales y personal proveedores de servicios ambientales.

A partir de la liberalización del transporte transfronterizo terrestre, el TLC también contribuirá a disminuir la congestión y contaminación en las fronteras comunes. Se terminará con la práctica de cambiar de *trailers* en las fronteras, que ocasiona el retorno de los mismos vacíos.

6. En materia de solución de diferencias,

— confirma explícitamente que, en caso de una disputa concerniente a una medida ambiental, la carga de la prueba deberá recaer sobre el país que pone en duda la consistencia de la misma con el Tratado.

— prevé la opción del panel que trata el caso para recurrir a asesoría técnica y científica (incluyendo a expertos ambientales) para preparar el reporte correspondiente.

— prevé también la opción para la Parte acusada de resolver exclusivamente en el mecanismo de solución de diferencias del TLC una disputa concerniente a la utilización de una medida con fines ambientales, o derivada de un Tratado ambiental multilateral.

7. Respecto a los acuerdos multilaterales ambientales, otorga precedente, sobre las disciplinas del TLC, a las obligaciones comerciales contraídas en el marco del CITES, del Protocolo de Montreal y de la Convención de Basilea.

Aunque se prevé que cuando una Parte tenga a su alcance medios igualmente efectivos para cumplir con tales disposiciones, ésta escogerá la alternativa menos inconsistente de las demás disposiciones del TLC, es decir, la menos restrictiva del comercio.

III. Acuerdo paralelo

Adicionalmente a estas disposiciones, como es bien sabido, los tres países han concluido recientemente la negociación de un acuerdo llamado "paralelo" en materia ambiental. Se trata básicamente de un acuerdo de **cooperación**, cuyo objetivo primordial es promover el cumplimiento de las Partes de sus respectivas legislaciones ambientales, en su propio ámbito.

Nada en ese acuerdo obliga a ninguna de las Partes a modificar su legislación interna. El compromiso básico de los países se reduce a mantener sus disposiciones en materia ambiental, que han sido consideradas satisfactorias. Igualmente, se comprometen a aplicarlas a través de acciones específicas que serán realizadas por los nacionales, **sin injerencia extranjera**.

Cuando haya lugar a sanciones individuales a las empresas infractoras, éstas serán impuestas por los propios gobiernos, siguiendo los procedimientos legales y administrativos, conforme a su propia legislación. No existe ninguna disposición que pueda considerarse como violatoria de la capacidad de cada uno de los Estados para definir sus normas, vigilar su cumplimiento y aplicar sanciones. Tampoco existe ninguna disposición que obligue a modificar las disposiciones en materia procesal.

Por el contrario, el acuerdo contiene disposiciones que rechazan el unilateralismo y la extrajurisdiccionalidad. En el apartado de disposiciones generales se indica, por ejemplo, que,

... "ninguna disposición de este acuerdo se interpretará en el sentido de otorgar derecho a las autoridades de una de las Partes a llevar a cabo actividades de aplicación de su legislación ambiental en el territorio de otra Parte..."

Asimismo, se establece que *... "ninguna de las Partes podrá otorgar derecho de acción en su legislación contra ninguna de las Partes, con fundamento en que una medida de otra Parte es incompatible con este Acuerdo"*.

El acuerdo reconoce igualmente (art. 3) "el derecho de cada una de las Partes de establecer, en lo interno, sus propios niveles de protección ambiental, y de políticas y prioridades de desarrollo ambiental, así como el de adoptar y modificar, en consecuencia, sus leyes y reglamentos ambientales." Ello, es de hecho conforme con el principio 11 de la Declaración de Río.

El acuerdo reafirma también el derecho soberano de los Estados para aprovechar sus recursos naturales, según sus propias políticas ambientales y de desarrollo. Para tal fin, el término "legislación ambiental" en el acuerdo (art. 45.2b) no incluye ninguna ley ni reglamento, ni sus disposiciones, cuyo propósito principal sea la administración de la recolección, extracción o explotación de recursos naturales con fines comerciales, ni la recolección o extracción de recursos naturales con propósitos de subsistencia o por poblaciones indígenas.

Se trata así de un acuerdo que amplía la cooperación en el desarrollo, cumplimiento y mejoramiento de la legislación y prácticas ambientales, evitando crear distorsiones al comercio o nuevas barreras comerciales.

Las **obligaciones generales** que establece el acuerdo se leen como sigue:

"Cada una de las Partes deberá, en sus territorios respectivos:

1. Preparar y hacer público periódicamente un informe del estado del ambiente.
2. Desarrollar y revisar medidas de preparación en caso de emergencias ambientales.

3. Promover la educación ambiental, incluyendo acerca de la legislación ambiental.

4. Fomentar la investigación científica y el desarrollo tecnológico respecto a materiales ambientales.

5. Evaluar, apropiadamente, los impactos ambientales, y

6. Promover el uso de instrumentos económicos para el logro efectivo de los objetivos ambientales".

Las partes acuerdan que deben garantizar que los procedimientos para la aplicación de su derecho ambiental sean justos, abiertos y equitativos. Cada Parte se compromete a garantizar el debido acceso público a los procedimientos para reforzar la aplicación de su derecho ambiental. Este acceso incluye:

- el derecho de solicitar acciones para conseguir que se aplique el derecho ambiental nacional, y

- el derecho de demandar por daños a otra persona en la jurisdicción de esa Parte.

El acuerdo establece la creación de la Comisión Tripartita para la Cooperación Ambiental, integrada por un Consejo, un Secretariado y un Comité Asesor Conjunto. Este último constituido por cinco personas de cada país que no sean funcionarios de gobierno. El Consejo es el órgano rector de la Comisión, al cual le corresponde, entre otras cosas: a) servir como foro para la discusión de asuntos ambientales comprendidos en el acuerdo; b) supervisar la aplicación del acuerdo y elaborar recomendaciones cuando se amerite, c) promover y facilitar la cooperación entre las Partes respecto a asuntos ambientales; y d) tratar las cuestiones y controversias que surjan entre las Partes sobre la interpretación o aplicación del acuerdo.

Una Parte podrá solicitar **consultas** con cualquier otra Parte respecto a la existencia de una pauta persistente de omisiones en la aplicación efectiva de la legislación ambiental de la otra Parte. Como "Pauta persistente" se entiende, un curso de acción o de omisiones **sostenido y recurrente**.

En el contexto de la evaluación del cumplimiento en la aplicación de la legislación ambiental, las Partes convinieron tomar en cuenta "que existen diferencias en sus respectivas riquezas naturales, condiciones climáticas y geográficas, así como en sus capacidades económicas, tecnológicas y de infraestructura". En ese sentido, el acuerdo establece (art. 45) que no se considerará que una Parte haya

incurrido en omisiones en "la aplicación efectiva de su legislación ambiental, ...en un caso en particular en que la acción u omisión de que se trate, por parte de las dependencias o funcionarios de esa Parte, ...**resulte en decisiones de buena fe para asignar los recursos necesarios para aplicar la ley a otros asuntos ambientales que se consideren de mayor prioridad**".

Sobre esas bases, las Partes envueltas en un desacuerdo son invitadas a alcanzar una solución mutuamente satisfactoria del asunto a través de consultas. Si en un plazo de 60 días no se llega a dicha solución, cualquiera de las Partes podrá solicitar una sesión extraordinaria del Consejo, quien se reunirá dentro de los 20 días siguientes a la entrega de la solicitud. Este podrá ejercer sus buenos oficios y mediación, así como formular recomendaciones, a fin de ayudar a solucionar la controversia.

Sólo cuando una Parte considere que su comercio está siendo afectado por el incumplimiento de las disposiciones nacionales de la otra Parte, podrá solicitar que se establezca un Panel Arbitral, cuando el Consejo no haya podido resolver la controversia.

IV. El panel arbitral

Los paneles arbitrales se compondrán de cinco árbitros, que serán escogidos de lista **previamente establecida**, conforme a un procedimiento de selección "cruzada" (similar al establecido en el TLC), lo que garantiza que las tres Partes siempre tendrán árbitros de su nacionalidad cuando estén involucradas en una disputa. Con ello se asegura la neutralidad e imparcialidad.

(El establecimiento del Panel siempre requerirá voto aprobatorio de 2/3 de las partes del Consejo).

A partir del establecimiento del Panel, se prevén una serie de procedimientos y pasos orientados a encontrar una solución a la controversia. La solución podrá encontrarse en corto tiempo, o en un plazo más largo según sea la complejidad del asunto.

1. La primera posibilidad es, por supuesto, que el Panel determine que no ha habido en sí una pauta persistente de omisiones por parte de la Parte demandada.

2. La segunda posibilidad es que la determinación sea afirmativa, caso en que el Panel podrá emitir recomenda-

ciones —en un plazo de 180 días— que normalmente serán que la Parte demandada adopte un "plan de acción" para corregir la pauta de omisión.

Las Partes podrán hacer observaciones al informe preliminar (en 30 días) y 60 días más tarde el Panel deberá presentar el informe final. Con base en dicho informe, las Partes contendientes podrán acordar un plan de acción mutuamente satisfactorio.

3. En caso de que las Partes no lleguen a un acuerdo sobre un plan de acción (dentro de 60 días a partir del informe final), cualquiera de las Partes podrá solicitar que el Panel se reúna de nuevo, es decir, por segunda vez.

Al reunirse nuevamente, el Panel deberá determinar si el plan de acción propuesto por la Parte demandada es suficiente para corregir la pauta de omisión.

En caso de serlo, lo aprobará, y en caso de no serlo, establecerá un plan, siempre conforme con la legislación de la Parte demandada.

A estas alturas, el Panel podrá, si lo amerita, imponer una contribución monetaria o multa, hasta por un monto de 20 millones de dólares anuales, en su equivalente en moneda nacional, (dentro de 90 días posteriores a que se reúna de nuevo).

4. Una nueva reunión del Panel podrá también ser solicitada, en caso de que las Partes contendientes no lleguen a un acuerdo respecto a si la Parte demandada está cumpliendo plenamente con el plan de acción acordado o establecido por el Panel.

Tal solicitud al Panel podrá hacerse sólo después de 180 días de puesto en marcha tal plan de acción.

Si el Panel determina que la Parte demandada no está cumpliendo el Plan, podrá imponer una contribución monetaria similar a la referida anteriormente (dentro de los 60 días posteriores a que se haya reunido).

5. Sólo en el caso de que el país demandado se niegue a pagar la multa (dentro de los 180 días posteriores a que el Panel la haya impuesto), procederá lo siguiente:

—Para el caso de Canadá, la Comisión podrá llevar a cabo actos tendientes a ejecutar la determinación del Panel, que para entonces se habrá convertido en mandato judicial, ante un tribunal canadiense (vs. la persona a la que fue dirigida la determinación).

La determinación del Panel será obligatoria para el tribunal, y no estará sujeta a revisión o a impugnaciones internas.

— Para el caso de México y Estados Unidos la Parte o Partes reclamantes podrán suspender, respecto a la Parte demandada, beneficios arancelarios derivados del TLC.

Ello sólo será posible por un monto máximo, también de 20 millones de dólares.

Tal suspensión de beneficios podrá tener efecto cada año, en caso de incumplimiento del pago de la multa y de la persistencia en el incumplimiento del Plan de Acción recomendado.

Cuando haya más de una Parte reclamantes que suspendan la aplicación de beneficios, la suspensión combinada no será mayor al monto de la contribución monetaria.

La suspensión de beneficios podrá efectuarse mediante el incremento de la tasa arancelaria sobre bienes originarios de la Parte demandada, a un nivel que no exceda la menor de la tasa arancel aplicable a esos bienes el día inmediatamente anterior a la entrada en vigor del TLC. Es decir, que la Parte objeto de la suspensión no podrá por ello encontrarse en peores circunstancias—respecto del producto afectado— que las existentes antes de la entrada en vigor del Tratado. Tampoco podrá recibir un trato menos favorable que el otorgado por la Parte que aplica la suspensión, bajo la cláusula NMF.

La suspensión de beneficios durará entonces únicamente por el tiempo necesario para recaudar la contribución monetaria. Por consiguiente, **es una forma de cobro y no una sanción comercial como tal.**

A petición de la Parte demandada, el Consejo puede reunir de nuevo al Panel para determinar si la suspensión de beneficios por la o las Partes demandantes, es excesiva.

En este contexto, es preciso distinguir, por una parte, la imposición de sanciones comerciales tradicionales, cuando un Estado establece y aplica unilateralmente impuestos o aranceles adicionales a sus importaciones y, posteriormente, una vez asestado el golpe, entabla negociaciones con la Parte perjudicada. Y por la otra, el procedimiento convenido en este acuerdo paralelo, que difiere substancialmente de esa imposición unilateral.

Aceptar como se hizo en este acuerdo, que un Estado recurra previamente a diversas instancias de consultas, conciliación y arbitraje, en los que participa siempre la Parte demandada, y que sólo en el caso de que no acepte el ar-

bitraje final puede retirar beneficios concedidos libremente, no constituye ninguna violación a la soberanía. Simplemente se reconoce la soberanía de las Partes que voluntariamente consistieron otorgarse beneficios mutuos y, bajo ciertas circunstancias y procedimientos poder retirarlos.

Además, el hecho de que se tengan que agotar antes las instancias de consultas, mediación y arbitraje, hace que las sanciones —tanto de carácter monetario como, y aun más, las de carácter arancelario— sean una instancia que seguramente se utilizará **muy remotamente**.

No obstante lo anterior, no quiere decir, desde mi punto de vista, que este instrumento pueda o deba servir de modelo para el tratamiento de las cuestiones ambientales en otros esquemas de apertura regional de mercados, ni **mucho menos** a nivel global.

El contexto de la relación económica y comercial entre México, EE.UU. y Canadá es muy *sul-généris*. Particularmente lo es la relación México-EE.UU. Estos países tienen, en efecto, una vinculación muy estrecha en diversas áreas económicas, lo cual puede generar impactos ambientales igualmente particulares, sobre todo, por ejemplo, a nivel de su frontera común.

Además, como comenté al inicio, el acuerdo en materia ambiental negociado entre estos tres países se fundamenta esencialmente en la **cooperación**.

En ese sentido, el acuerdo prevé también el establecimiento de un Fondo al que de hecho irán las contribuciones monetarias que se impongan a las Partes, mismas que se utilizarán para mejorar o fortalecer el medio ambiente o la aplicación de la legislación ambiental de la Parte demandada, de conformidad con su derecho. Es decir, que a fin de cuentas, los recursos que un país desembolse para pagar sus multas, le serán regresados en forma de su utilización para fines ambientales.

En el contexto de las negociaciones del acuerdo paralelo, los Gobiernos de México y EE.UU. han previsto igualmente la creación de un fondo ambiental fronterizo, que probablemente se vinculará con el Banco Interamericano de Desarrollo, orientado a financiar proyectos de infraestructura ambiental en la región fronteriza entre ambos países.

Así, el TLC prevé, podríamos decir, un esquema integral para el tratamiento de los problemas ambientales que deriven de la intensificación de la actividad económica que sur-

girá a partir de la creación de esta zona de libre comercio, esquema que no se asemeja en nada a la concepción tradicional del uso simple y llano de restricciones o sanciones comerciales con propósitos de protección ambiental.

VI. Las negociaciones ambientales en el G-3

Por lo que hace al Grupo de los Tres (Colombia, Venezuela y México), como es bien sabido, ésta es una asociación establecida en 1989, con el propósito de **promover la Integración en áreas específicas** mediante la cooperación técnica y científica con Centroamérica y el Caribe.

El G-3 inició sus consultas en 10 áreas prioritarias de interés común, entre las que se encuentra el medio ambiente.

Existe un Grupo de Trabajo dedicado al medio ambiente, el cual fue establecido en 1991 en Ginebra, para coordinar posiciones concertadas en temas de la CNUMAD, y a largo plazo formular e instrumentar un programa de cooperación en este ámbito con los países de América Central y del Caribe.

Colombia ha propuesto constituir un Comité de alto nivel sobre desarrollo sustentable, lo cual es muy factible, sobre todo ante la perspectiva de la creación de una zona de libre comercio entre estos países, reiterada al más alto nivel en la "1ª reunión cumbre del Grupo de los Tres, la Comunidad del Caribe y Suriname", celebrada en días pasados en Trinidad y Tobago.

La creación de esta zona de libre comercio tendrá un mercado potencial de 200 millones de personas y un valor de producción de más de 500 mil millones de dólares. Pero aparte del potencial económico, los países que integran este grupo están conscientes del gran potencial de sus territorios en recursos naturales y en diversidad biológica. Es por ello que, tal como lo han declarado sus mandatarios durante la reunión citada, "esta asociación no se agotará en lo económico, pues se reconoce la responsabilidad de cuidar el mar Caribe y sus recursos... e impulsar el desarrollo sostenible".

El GATT y el medio ambiente

→ *Secretaría Permanente del SELA*

El siguiente artículo transcribe el capítulo V del documento "Comercio, medio ambiente y los países en desarrollo".

En términos generales, existen tres áreas en las que el GATT toca los temas ambientales. En primer lugar, los principios fundamentales del GATT sobre no discriminación y trato nacional imponen ciertas disciplinas sobre las maneras en que pueden ser aplicadas las políticas ambientales. En segundo lugar, deben ser interpretadas las excepciones generales a estos dos principios contenidos en el Artículo XX, para determinar cuándo las necesidades ambientales son más importantes que las reglas generales de comercio. En tercer lugar, las reglas sobre normas imponen ciertas disciplinas procedimentales a las autoridades, diseñadas para garantizar que las normas no sirvan como instrumentos subrepticios de protección.

I. Trato no discriminatorio y trato nacional

De acuerdo a los reglamentos del GATT, a los países les está prohibida la aplicación de medidas comerciales de manera discriminatoria contra los socios comerciales (Artículo I, ver Anexo). Esto significa que, por lo general, no se le permitiría a un país importador aplicar un conjunto de normas ambientales a un país determinado y un conjunto de normas diferentes a otro país. El hecho de que se puedan o no tomar medidas diferenciales contra países individuales con el fin de hacer cumplir un conjunto de normas uniformes no es algo que esté determinado en el Artículo I, sino bajo una de las cláusulas de excepción (ver más adelante).

Las disposiciones sobre trato nacional, establecidas en el Artículo III, exigen que todas las políticas ambientales que sean aplicadas a los productos venidos del extranjero no sean más onerosas que las políticas aplicadas a los produc-

tos nacionales similares. En otras palabras, no se deben utilizar las medidas ambientales para proporcionar una ventaja adicional a los productores nacionales. En el Artículo III se contemplarían todas las medidas comerciales tomadas para cumplir con un objetivo ambiental nacional, si se aplican conforme a estos requisitos básicos de no discriminación.

A pesar de que algunos grupos ambientalistas argumentan lo contrario, los requisitos establecidos en los Artículos I y III no son onerosos desde el punto de vista ambiental. En todo caso, son principios de eficiencia que ayudan a establecer garantías contra la aplicación abusiva de los argumentos ambientales con fines proteccionistas. Estos requisitos no interfieren con las políticas ambientales diseñadas de manera legítima y adecuada.

II. Excepciones Generales

Las excepciones generales previstas en el Artículo XX establecen cuándo deberían dejar de aplicarse las normas del GATT de existir un objetivo dominante. Otro modo de considerar el Artículo XX es como un instrumento para determinar cuándo las determinaciones unilaterales puedan tener precedencia frente a los compromisos multilaterales. El Artículo XX demarca la frontera entre las prioridades nacionales y los compromisos internacionales en circunstancias específicas. Es en este punto donde el pragmatismo satisface el principio, y esto es lo que hace al Artículo XX tan importante para el funcionamiento adecuado del sistema multilateral de comercio.

El Artículo XX permite a los países hacer uso de las restricciones comerciales en circunstancias definidas, que de otro modo no estarían contempladas en el Acuerdo General, siempre que no "se apliquen en forma que constituyan un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional...". Las disposiciones del Artículo XX(b), XX(g) y XX(h) son particularmente importantes por el debate sobre el ambiente.

El Artículo XX(b) permite la imposición de restricciones comerciales "necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales". Es virtualmente cierto que las medidas que infringen

las disposiciones de no discriminación o trato nacional no serían vistas como una excepción al Artículo XX(b). Sin embargo, las medidas comerciales para hacer cumplir las normas ambientales nacionales estarían amparadas por esta disposición, puesto que podrían aplicarse en forma no discriminatoria tanto entre los proveedores extranjeros como entre los proveedores nacionales y extranjeros.

El aspecto que genera más polémica es la extraterritorialidad. De acuerdo al amparo que ofrece el Artículo XX(b), ¿está un país actuando legalmente si alega que está protegiendo la vida o salud de las personas, animales o preservando los vegetales, mediante la aplicación de restricciones comerciales para impedir que otro país utilice métodos particulares de producción o procesamiento (PPM) dentro de su propio territorio? La jurisprudencia del GATT hace pensar que esta interpretación extraterritorial de la disposición no es válida. La mayoría de los grupos ambientalistas creen que interpretar el Artículo XX(b), como si se aplicara tan sólo a las normas de productos y no a los PPM, es una limitación negativa al logro de los objetivos ambientales.

Por su parte, los especialistas en comercio señalan que una interpretación general de la extraterritorialidad socavaría las bases mismas del sistema GATT. Si a un país se le permite intervenir en el comercio de otro so pretexto de que está en contra de las normas ambientales nacionales de este último, no existe, en principio, ninguna razón, que evite usar los mismos argumentos en contra de las diferencias de sueldos, o de cualquier otra fuente de ventaja competitiva.

Sin embargo, no existe ninguna justificación sólida para descartar toda política comercial relativa a los PPM. Por ejemplo, los productos elaborados por la mano de obra carcelaria podrían estar sujetos a embargo según el Artículo XX(e). Asimismo, ¿qué pasaría si la fuente proveedora de agua de un determinado país estuviera siendo contaminada por las prácticas relacionadas con los PPM de otra nación? ¿No debería existir la posibilidad de recurrir a una medida comercial, en el caso de problemas genuinamente extraterritoriales?, y ¿qué se podría decir de los problemas comunes a toda la humanidad? Por otra parte, en términos puramente pragmáticos, los miembros del GATT tendrán que hallar algún medio para satisfacer las exigencias extraterritoriales, ya que si simplemente se establece que están fuera de lugar, el GATT no sería tomado en cuenta. Ya esto

ocurrió en la controversia sobre la muerte de delfines por la pesca de atún.

Una respuesta obvia a este problema sería abordar problemas ambientales particulares mediante acuerdos internacionales específicos, en los que los gobiernos se comprometían a una aplicación circunscrita de las medidas comerciales, especialmente con el propósito de hacer cumplir las normas. En este caso, el Artículo XX(h) resulta fundamental, ya que el mismo contempla la aplicación de medidas comerciales en cumplimiento de acuerdos intergubernamentales sobre productos básicos siempre y cuando se cumplan ciertos criterios. El Artículo XX(h) tendría que ser ampliado y ligeramente reinterpretado. Sin embargo, esto podría ser utilizado como una excusa para postergar la aplicación de acuerdos internacionales sobre el medio ambiente. Otra respuesta sería la de permitir exenciones para abordar estos casos específicos. Los ecólogos, por lo general rechazan este planteamiento, alegando que se supone que estas exenciones son temporales, y que no hay razón para que los objetivos ambientales dependan de las predilecciones de las autoridades de la política comercial, como podría ocurrir.

Otro enfoque que valdría la pena explorar es la definición de una serie de criterios que determinarían cuándo podrían ser toleradas, de conformidad a las disposiciones del GATT, las aplicaciones extraterritoriales de las políticas comerciales relacionadas con el medio ambiente. Entre estos criterios podrían figurar el pleno de los principios de no discriminación y trato nacional, la existencia de un objetivo ambiental explícito y aceptado a nivel internacional, el principio de proporcionalidad, un criterio de necesidad y un criterio de eficiencia. En efecto, este tipo de criterios serían poco más que una aclaratoria y una ligera reinterpretación de las actuales disposiciones del GATT. Un enfoque de esta naturaleza podría ser fundamental para preservar la integridad del sistema del GATT, en vista de las crecientes presiones que se ejercen sobre ciertos principios fundamentales para la supervivencia de este acuerdo.

Finalmente, el Artículo XX(g) contempla una serie de medidas comerciales relativas a la conservación de los recursos naturales no renovables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo o a la producción nacionales.

Desde el punto de vista ambiental, la restricción de las medidas comerciales a un papel de respaldo en el marco de un programa nacional para la conservación de los recursos, debería ser considerada como un principio de eficiencia conveniente. Por las razones presentadas anteriormente, un objetivo de conservación de los recursos, fundamentados exclusivamente en restricciones comerciales, tendrá consecuencias impredecibles y quizás hasta perjudiciales para el medio ambiente. Desde el punto de vista de la política comercial, las restricciones que se fundamenten en razones de tipo ambiental y que no cuentan con el respaldo de medidas nacionales equivalentes constituyen una excusa para una política proteccionista.

III. Obstáculos Técnicos al Comercio

El GATT no es un organismo que establece normas o estándares técnicos, sino más bien un ente supervisor de ciertos principios comerciales, frente al riesgo de que las normas sean utilizadas como un medio encubierto de protección. Los grupos ambientalistas consideran falsa la afirmación de que el GATT no establece normas, y tienen una cierta justificación para ello. A pesar de que el GATT no fija normas, puede declarar fuera de lugar ciertas reglas específicas si las mismas implican violaciones a los principios de no discriminación y trato nacional que no puedan ser justificadas según el Artículo XX. El problema que se presenta en el Código de Obstáculos Técnicos al Comercio es similar, en lo esencial, a lo se ha analizando anteriormente con relación al Artículo XX.

Los grupos ambientalistas han expresado recientemente su preocupación por el hecho de que el Acta Final de la Ronda Uruguay contiene una serie de disposiciones en la versión revisada del Código de Obstáculos Técnicos al Comercio y en el Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias que obligarían a los países con normas elevadas a justificarlas, cuando sean superiores a los niveles internacionales. El riesgo que existe es que si se demuestra que tales normas son incompatibles en el plano nacional, o en algunos casos son excesivas en relación con los criterios científicos o a una evaluación razonable del riesgo, el país podría verse obligado a reducir sus estándares de calidad.

Nuevamente, en este caso, la objeción que se plantea

es que las autoridades comerciales podrían imponer su criterio sobre la política ambiental nacional a nivel internacional. Este temor se agudiza con las reformas propuestas a los mecanismos de solución de diferencias del GATT, que buscan garantizar un medio más automático y rápido de resolver las controversias. Aunque se han planteado algunos temas relacionados con el establecimiento de normas nacionales, la interpretación a las excepciones del Artículo XX sigue siendo un punto fundamental por dilucidar.

Anexo

Disposiciones Fundamentales del GATT

Artículo I: Trato general de nación más favorecida

1. En materia de derechos de aduana y cargas de cualquier clase de impuestos a las importaciones o a las exportaciones, o en relación con ellas, o que graven las transferencias internacionales de fondos efectuadas en concepto de pago de importaciones o exportaciones, en lo que concierne a los métodos de exacción de tales derechos y cargas así como en todos los reglamentos y formalidades relativos a las importaciones y exportaciones, y en todas las cuestiones a que se refieren los párrafos 2 y 4 del artículo III, cualquier ventaja, favor, privilegio o inmunidad concedido por una parte contratante a un producto originario de otro país o destinado a él, será concedido inmediata e incondicionalmente a todo producto similar originario de los territorios de todas las demás partes contratantes o a ellos destinado.

Artículo III: Trato nacional en materia de tributación y de reglamentación

1. Las partes contratantes reconocen que los impuestos y otras cargas interiores, así como las leyes, reglamentos y prescripciones que afecten a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución o el uso de productos en el mercado interior y las reglamentaciones cuantitativas interiores que prescriban la mezcla, la tran-

formación o el uso de ciertos productos en cantidades o en proporciones determinadas, no deberían aplicarse a los productos importados o nacionales, de manera que se proteja la producción nacional.

2. Los productos del territorio de toda parte contratante importados en el de cualquier otra parte contratante no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados, directa o indirectamente, a los productos nacionales similares. Además, ninguna parte contratante aplicará, de cualquier otro modo, impuestos u otras cargas interiores a los productos importados o nacionales, en forma contraria a los principios enunciados en el párrafo 1.

.....

4. Los productos del territorio de toda parte contratante, importados en el territorio de cualquier otra parte contratante, no deberán recibir un trato menos favorable que el concedido a los productos similares de origen nacional, en lo concerniente a cualquier ley, reglamento o prescripción que afecte a la venta, la oferta para la venta, la compra, el transporte, la distribución y el uso de estos productos en el mercado interior. La distribución y el uso de estos productos en el mercado interior. Las disposiciones de éste párrafo no impedirán la aplicación de tarifas diferentes en los transportes interiores, basadas exclusivamente en la utilización económica de los medios de transporte y no en el origen del producto.

Artículo XX: Excepciones Generales

A reserva de que no se apliquen las medidas numeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

.....

b) necesarias para proteger 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 consumo nacionales;

h) adoptadas en cumplimiento de obligaciones contraídas en virtud de un acuerdo intergubernamental sobre un producto básico que se ajuste a los criterios sometidos a las **PARTES CONTRATANTES** y no desaprobados por éstas;

Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: Retrato de dos hermanas

→ **Manuela Tortora de Rangel**

Asesora de la Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

"La economía nada tiene que ver con los ideales. Si hubiera hablado demasiado de ellos, los hombres de negocios no me habrían escuchado." (Alfred Marshall, citado por John M. Keynes, Ensayos Biográficos, 1924.)

No te pongas a una gran fuerza. Retrocede hasta que se debilite. Entonces, avanza con resolución". (Anónimo).

Desde el año pasado, se escribe y se seguirá escribiendo mucho, a nivel académico, periodístico, o gubernamental, sobre el tema de los 50 años de las instituciones financieras establecidas en Bretton Woods.

Es fácil predecir que, cualquiera que sea la naturaleza o el objetivo de esos escritos, todos enfatizarán la necesidad de que estas instituciones se adapten a los profundos cambios que se han producido recientemente en el sistema internacional. Esta conclusión sin duda unánime se referirá, lógica e indiscriminadamente, tanto al Fondo Monetario Internacional (FMI) como al Banco Mundial (BM).

Pero pocos análisis estarán dedicados a examinar en qué medida, hoy en día, estas dos instituciones forman un bloque monolítico (según el estereotipo frecuente en la opinión pública), y en qué medida se están distanciando la una de la otra, distanciamiento que —de consolidarse y ampliarse— implicaría introducir diferencias en la concepción y en la formulación de las sugerencias sobre el futuro de esas instituciones.

En efecto, desde principios de los años 90, el BM ha iniciado un amplio proceso de revisión y autocritica de sus criterios y procedimientos. Pese a que el período de instrumentación de este proceso es aún muy corto, ya se perci-

ben cambios de tal naturaleza que, aún sin implicar una transformación global y repentina de la institución, están generando operaciones y posiciones impensables hace apenas cuatro o cinco años. El FMI, en cambio, aún da pocas señales en este sentido, excepto algunas declaraciones de su Director-Gerente o algunas modificaciones puntuales de "ventanillas" financieras en favor de países en desarrollo que reúnen determinadas condiciones, o en favor de la "transformación sistémica" de las economías ex-socialistas.

En este sentido, es interesante esbozar una comparación de las funciones y concepciones, de los mecanismos de toma de decisión, y de los instrumentos operativos actuales de las dos instituciones "hermanas" de Washington, a objeto de hacer un balance de las principales similitudes y diferencias. Además del balance, también conviene extrapolar de esta comparación, en la medida de lo posible, tanto algunos pronósticos sobre la evolución de estas instituciones en el mediano plazo, como algunas sugerencias sobre las relaciones futuras de América Latina y el Caribe con el FMI y el BM.

I. Funciones y concepciones básicas

Los que han alguna vez hojeado las voluminosas estadísticas que publica el FMI saben que la categoría "países en desarrollo" no existe en el lenguaje de ese organismo. La explicación radica en lo estipulado en los acuerdos de Bretton Woods: el mandato según el cual el Fondo debe ser el "vigilante" del sistema monetario internacional tiene que aplicarse por igual a todos los países miembros, sin distinción en cuanto a su nivel de desarrollo. Además de la función prioritaria de vigilancia, el Fondo tiene dos funciones complementarias: el asesoramiento en materia de políticas económicas (mediante la cooperación técnica), y el financiamiento a corto plazo a balanzas de pago.

De hecho, hay un desbalance en la puesta en práctica de estas funciones: el financiamiento y el asesoramiento se aplican a los países en desarrollo, principales usuarios de estos servicios junto con las economías ex-socialistas, ya que los países industrializados no recurren (salvo casos muy excepcionales) a la capacidad técnica y financiera del Fondo. En cambio, deja mucho que desear la función de

vigilancia, ya que el peso político del Fondo es muy débil en lo que respecta a los países industrializados, o sea precisamente aquellos que más inciden en el comportamiento del sistema monetario internacional. Hasta la fecha, no se ha logrado plantear un mecanismo efectivo de supervisión, o al menos de coordinación, de las políticas macroeconómicas de los países industrializados que permita corregir esta distorsión. El G.7, que podría ser, en teoría, una instancia "facilitadora" del papel del Fondo en este sentido, ha venido eludiendo el tema de la coordinación macroeconómica.

Por consiguiente, el FMI no es, ni pretende ser, ni fue nunca concebido como un organismo de desarrollo: sin duda, cumple en forma seriamente desbalanceada sus funciones, pero cabe reconocer que hay claridad en cuanto a la naturaleza y a la vigencia de su misión original de vigilante del sistema monetario.

En cambio, la misión del BM parece caracterizarse por ser confusa, sumamente amplia, heterogénea, y en consecuencia, sujeta a variadas interpretaciones según la posición de cada país accionista.

El "dilema existencial" del BM —que empieza a plantearse a finales de los 60, al aumentar el número de clientes en desarrollo— se traduce, en sus actividades técnicas o financieras, en la disyuntiva siguiente: si es un banco, los rígidos criterios de rentabilidad de los proyectos y de solvencia de sus clientes deben ser determinantes en sus préstamos; si es un organismo de desarrollo, la flexibilidad y discrecionalidad de los criterios políticos, sociales e incluso humanitarios deberán intervenir en sus iniciativas.

En el mismo sentido, si se aplicaran criterios estrictamente "bancarios", el BM sólo debería financiar a clientes solventes que no representan riesgo, o sea a los países que menos necesitan recursos externos. Y si se aplicaran criterios básicamente "políticos", el BM habría quebrado hace muchos años.

En efecto, en la raíz del dilema existencial del BM está la dificultad de compatibilizar su naturaleza de organización integrada por gobiernos y dedicada al desarrollo con su función de intermediario financiero para los países prestatarios, o sea el hecho de que sus recursos provienen de su actuación, como un banco cualquiera, en los mercados internacionales de capital: para poder otorgar a sus clientes préstamos a un costo menor al que deberían pagar si recurrle-

ran directamente a los mercados de capital, el BM capta recursos en los mercados financieros internacionales a tasas "premium", gracias a su calificación de institución financiera "triple A" (equivalente al máximo grado de confiabilidad y solvencia). A su vez el BM, para poder mantener dicha excelente calificación, debe vigilar el nivel de riesgo de su cartera de préstamos.

Y aquí se cierra el círculo vicioso generado por la contradicción entre la función de ayuda al desarrollo y la función financiera: paradójicamente, todas las operaciones del BM son —por definición— "de alto riesgo" financiero, porque el BM sólo aprueba proyectos cuya naturaleza de apoyo al desarrollo no es financiable por fuentes privadas (el apoyo a programas de nutrición, o la reforma del sector agrícola, por ejemplo).

De hecho, la casi totalidad de las operaciones del BM resultan de una mezcla más o menos equilibrada entre los criterios financieros y todos los demás criterios que puedan surgir en el momento de tomar una decisión: el tipo de proyecto, el monto del préstamo, el país y su relación con el BM, la intervención a favor o en contra de países industrializados e incluso de ONG, etc. En este sentido, resulta difícil definir con precisión la naturaleza actual y la misión del BM, y por ende, resulta difícil formar un consenso al respecto entre todos sus miembros. Lo único obvio es que, al límite, definir la naturaleza del BM en términos financieros o en términos de cooperación al desarrollo equivale a poner en evidencia los conflictos de intereses (de índole Norte-Sur) entre países prestamistas y países prestatarios miembros del BM.

Como corolario a la dificultad de conciliar los intereses del desarrollo con los criterios bancarios, se añade el impresionante crecimiento de las áreas de competencia del BM en los últimos 10 años. Por supuesto, el BM "digerió" y tradujo en sendos programas, departamentos, estudios, préstamos, etc. la concepción según la cual el desarrollo debe ser integral: hoy en día, las actividades del BM abarcan tanto las tecnologías no contaminantes como la planificación familiar, o el diseño de los sistemas preescolares y la gestión de los acueductos. Es más fácil identificar cuáles son las áreas donde el BM no interviene que enumerar aquellas, tradicionales o recientes, de índole micro o macroeconómica, donde ha fijado políticas, ha ejecutado operaciones, y ha ad-

quirido una experiencia muy valiosa comparando métodos y situaciones en países diferentes.

El FMI, en cambio, sigue manteniendo las tres funciones originales mencionadas anteriormente y su relativa expansión operativa se ha manifestado únicamente mediante algunos mecanismos de ayuda financiera específica para apoyar las negociaciones sobre deuda externa, o mediante "ventanillas" especiales para las economías menos adelantadas y las ex-socialistas.

De la diferencia entre el FMI y el BM, en cuanto a la naturaleza y al alcance de sus actividades, se deriva también la diferencia en el tamaño (el FMI tiene menos de 3.000 funcionarios, el BM unos 7.000 permanentes), y la diferencia en las disciplinas y metodologías utilizadas por ambas instituciones: de allí que los instrumentos que las caracterizan sean distintos (ver parte III a continuación).

Last but not least, el marco teórico de referencia de ambas instituciones, como es sabido, es el llamado "Consenso de Washington", que se basa en cuatro elementos esenciales: mantener políticas macroeconómicas sanas; promover la eficiencia microeconómica y la inversión privada; liberalizar el comercio exterior; instrumentar políticas sociales focalizadas hacia los sectores más vulnerables. Recientemente, inspirándose en el uso cada día más frecuente del criterio de "governabilidad" o "eficacia" en la cooperación bilateral al desarrollo, tanto el BM como el FMI han empezado a añadir este criterio en sus declaraciones (y en sus operaciones, en lo que respecta al BM). De hecho, para ambas instituciones, no se puede lograr la "governabilidad" económica de un país sin la puesta en práctica de los cuatro elementos señalados.

Por consiguiente, para el FMI y para el BM, el punto de partida teórico es el mismo, pero, desde 1990-91, son cada día más frecuentes y evidentes las diferencias en cuanto a la manera de lograr y de evaluar el primer elemento del "Consenso" en un país determinado: hasta esa fecha, mediante el mecanismo de la "condicionalidad cruzada" (ver parte III), la evaluación de la política macroeconómica incumbía únicamente al FMI, considerado como técnicamente más capacitado para tal ejercicio, y determinaba la política crediticia del BM. Hoy en día, el BM tiene su propia capacidad instalada para evaluar e incluso presentar escenarios macroeconómicos tanto de países individuales como

del sistema internacional. Como es usual entre economistas, los análisis, y sobre todo las previsiones del FMI y del BM difícilmente coinciden, y pueden incluso provocar decisiones divergentes entre las dos instituciones (de las cuales algunos países latinoamericanos se han beneficiado).

A ello se añaden dos factores que acentúan estas divergencias: por una parte, el hecho de, *ab initio*, al tener por objetivo el desarrollo, el BM diseña operaciones pensando en el mediano y largo plazo (mínimo 5 años), mientras que el FMI, al enfocarse básicamente en indicadores macroeconómicos, tiene una visión cortoplacista (máximo tres años). Por otra parte, en la formulación de la estrategia de cooperación financiera y técnica del BM por países, se ha introducido, a partir de 1992, como una variable fundamental, el análisis del entorno internacional y regional en la situación y evolución económica del prestatario. En la mayoría de los análisis del FMI, en cambio, las economías son principalmente enfocadas como si fueran compartimentos estancos.

Por consiguiente, a medida que el BM va fortaleciendo la multidisciplinariedad de sus funcionarios, de sus métodos y de sus operaciones, se multiplicarán las divergencias con el FMI en cuanto a enfoques, recomendaciones, y parámetros de negociación con los países en desarrollo. En el mediano plazo, esta evolución en direcciones distintas se seguirá produciendo, pero en forma relativamente lenta: sólo podría acelerarse en caso de cambios importantes en la definición de los objetivos y concepciones básicas (que requeriría un consenso político muy sólido entre países prestamistas y prestatarios), así como de reformas en las estructuras y mecanismos de toma de decisión, los cuales, como veremos a continuación, parecen evolucionar con lentitud aún mayor.

III. Estructuras y mecanismos decisorios

Contrariamente a los estereotipos comunes, la gran mayoría de las decisiones del FMI y del BM, tanto de tipo operativo y rutinario como de orden estratégico, no son tomadas ni en las mesas de negociaciones con los países-clientes, ni en las reuniones del G.7, ni por el Director-Gerente del Fondo o el Presidente del BM, ni en los Directorios Ejecutivos, ni —menos aún— por la Asamblea Anual de Gobernadores, máxima instancia de ambos organismos.

La mayoría de las decisiones —en el BM más claramente que en el FMI— son tomadas por el aparato burocrático de ambos organismos, gracias a su creciente autonomía de las instancias gubernamentales (Directores Ejecutivos y Gobernadores). No existen otras instituciones internacionales donde los gobiernos tengan menos incidencia directa en el manejo de "su" organización, donde los funcionarios tengan tal grado de autonomía frente a los gobiernos-accionista, y donde el proceso de toma de decisiones sea menos transparente.

Cuatro factores explican la consolidación de esta situación, que ya estaba planteada en las negociaciones de Bretton Woods como un requisito para garantizar la eficacia y la excelencia técnica de esas instituciones: en primer lugar, se ha preservado la "meritocracia" en el reclutamiento y en la promoción del personal (lo cual no impide que haya decisiones "políticas", sobre todo en los altos niveles del *Staff*, pero en forma esporádica y en menor grado que en otros organismos internacionales). De hecho, para la carrera de un funcionario, además de su curriculum académico, es mucho más importante tener imagen y buenos contactos dentro de la institución que a nivel de los gobiernos, por muy poderosos que éstos sean.

En segundo lugar, los Directores Ejecutivos (que asumen la representación permanente de los Gobernadores ante el *Staff*) han ido perdiendo tanto su capacidad de competir técnicamente con los funcionarios (generalmente expertos de fama internacional), como su influencia política, ya que les resulta difícil mantener contactos fluidos con las capitales, pedir respaldo o instrucciones para la enorme masa de proyectos, documentos y reuniones que generan esos eficientes aparatos burocráticos, y hacer el seguimiento de todas las decisiones adoptadas (esto es especialmente evidente en el caso de las Sillas de los Directores que representan países en desarrollo). A ello se añade el hecho de que 8 de los 24 Directores Ejecutivos, tanto en el FMI como en el BM, representan a la vez, a través de sus Sillas respectivas, países industrializados y en desarrollo (prestamistas y prestatarios), y que son poco frecuentes los contactos entre Sillas que representan a una misma región en desarrollo (las tres Sillas latinoamericanas, por ejemplo).

En tercer lugar, la ampliación de las áreas abordadas, en particular por el BM (ver Parte I), además de las nuevas

problemáticas que ha producido el ingreso de las economías ex-socialistas, acentúa la debilidad de los Directorios Ejecutivos frente a los funcionarios.

Por último, la influencia del G.7 y de otros accionistas importantes del BM y del Fondo (incluyendo algunos en desarrollo, que tienen peso financiero como deudores de la institución: por ejemplo Brasil, la India, China, México) se ejerce sobre todo a través de la capacidad de sus respectivos ministerios de economía o finanzas de incidir sobre las decisiones del *Staff* a nivel de préstamos específicos, en favor de un país determinado y en circunstancias determinadas, y por lo general al margen de las reuniones de los Directorios. En cambio, es menor su influencia en cuanto a las definiciones de políticas o criterios generales (que son en definitiva determinantes para la estrategia de la institución), siempre y cuando sean respetados los parámetros del "Consenso de Washington", como es obvio.

En lo que respecta a los Gobernadores, es aún más acentuada la debilidad del poder de decisión de los Gobiernos frente a la estructura burocrática (nuevamente, con las contadas excepciones de algunos países del G.7).

En efecto, la Asamblea Anual del BM y del FMI sirve principalmente de tribuna para que los Ministros puedan dirigir mensajes a los medios de comunicación y para reunirse, a nivel bilateral, con banqueros, inversionistas, altos funcionarios, etc.

El Comité de Desarrollo del FMI y del BM (que *de jure*, pero no *de facto*, es el Comité para la Transferencia Real de Recursos a los Países en Desarrollo) produce discursos y dos Comunicados al año, por lo general poco reseñados incluso por la prensa de los países en desarrollo, y con un mínimo impacto sobre el funcionamiento de las dos instituciones, a pesar de tratarse de documentos largamente negociados entre los Directores Ejecutivos.

El Comité Interino del FMI parece ser la instancia ministerial más influyente, al menos en cuanto a algunas decisiones que atañen a las políticas y el funcionamiento del Fondo, y en la medida en que el Directorio Ejecutivo de esta institución, así como la prensa, toman en cuenta sus pautas.

El G.24, integrado por países en desarrollo, es la instancia ministerial más débil no sólo por su limitado peso político y financiero, sino porque son muy pocos los Ministros que

participan y que le prestan la atención que merece. En términos generales, los Ministros del área económica o Presidentes de Bancos Centrales de los países en desarrollo tienen su agenda nacional sobrecargada, y en sus visitas a Washington, prefieren invertir el escaso tiempo disponible en negociaciones bilaterales antes que en abstractos y aparentemente improductivos mecanismos multilaterales.

En todas estas instancias, los procesos de decisión no son transparentes (en el sentido en que no se producen a través de mecanismos "formales" y visibles), no se rigen por las pautas usuales en los demás organismos internacionales, y parecen ser muy estáticos: mientras en sus actividades cotidianas, el FMI y sobre todo el BM evolucionan, aún cuando lentamente, para adaptarse y responder a las nuevas necesidades de su entorno internacional, los órganos gubernamentales parecen negarse a una transformación.

III. Los instrumentos para la acción

Por analogía con las ondas sísmicas, el FMI es, hoy en día, el epicentro de los flujos financieros públicos y privados hacia los países en desarrollo: aun cuando el Fondo no preste sus propios recursos a un país, y aun cuando no se trate de una renegociación de deuda externa, es su "visto bueno" sobre el comportamiento macroeconómico el que determina la autorización de préstamos para ajuste sectorial del BM y del Banco Interamericano de Desarrollo, la casi totalidad de los recursos de la ayuda oficial bilateral, y los recursos de la banca comercial o de los inversionistas privados. En otros términos, el FMI actúa, de hecho, como un garante político-financiero que cataliza las demás fuentes de financiamiento al desarrollo.

Los préstamos de ajuste estructural del BM, que complementan los aportes de corto plazo del Fondo, dependen, en principio, de la evaluación macroeconómica de ese organismo. Este mecanismo no escrito que vincula el BM al FMI para determinados préstamos de ajuste (cuyo objetivo es financiar políticas) se llama, en la literatura académica y no oficial, "condicionalidad cruzada". Como ya se ha señalado, a medida que se consolida la capacidad y los criterios propios del Banco en esta materia, aumenta su relativa independencia en esas operaciones y disminuye, por consiguiente, la importancia de la condicionalidad cruzada.

Pero considerando que este proceso es lento, y que tiene limitaciones técnicas y políticas, es utópico pensar que un país en desarrollo pueda captar recursos en los mercados internacionales de capital sin el firme respaldo del visto bueno de ambas instituciones. En este contexto, cabe señalar que, a través de las Sillas de los países industrializados o de los funcionarios del FMI y del BM, entidades como el EXIMBANK, OPIC, las agencias bilaterales de ayuda al desarrollo, los grandes bancos de EEUU, Japón y Europa, las agencias de "rating", y las transnacionales tienen acceso a informaciones y opiniones sobre la situación económica y las perspectivas de los países en desarrollo.

El papel catalizador del FMI y del BM les otorga un poder que trasciende ampliamente lo que habían pensado los redactores de los textos de Bretton Woods, y que deberá ser tomado muy en cuenta en cualquier análisis o propuesta sobre el funcionamiento o las políticas de estas dos instituciones.

Desde el año pasado, el instrumento que más distingue el BM del FMI en sus operaciones es la voluntad y la capacidad de autoevaluar su impacto sobre el desarrollo. A finales de 1992, el Presidente del BM recibió, en respuesta a su solicitud, el "Informe Wapenhans", elaborado dentro del Banco pero producto de una amplia recolección de información *in situ*.

El Informe contiene dos conclusiones muy reveladoras del "dilema existencial" del Banco mencionado anteriormente: por una parte, determina que, desde un punto de vista estrictamente financiero, la tasa promedio de rendimiento real del Banco es más que aceptable (16% mientras que se considera que el 10% es una tasa aceptable para la solidez financiera de la institución). Por otra parte, desde el punto de vista de la efectividad del BM en materia de cooperación al desarrollo, determina que la proporción de operaciones del Banco que han presentado "problemas importantes" al ser ejecutados aumentó del 11% en 1981 al 20% en 1991, y que más que esta proporción en sí (considerada aceptable para el financiamiento de alto riesgo), lo preocupante es su tendencia a aumentar.

Las recomendaciones de cambio planteadas por el Informe fueron avaladas por el Directorio Ejecutivo y por el Presidente, y traducidas en un plan de acción, ya vigente, destinado a mejorar la calidad de la cartera de préstamos, y por

ende, el impacto sobre el desarrollo: se introducen importantes innovaciones en los instrumentos operativos de la institución y en su modo de relacionarse con los países prestatarios. Por ejemplo, el Banco deberá privilegiar un enfoque "país por país" en sus programas de cooperación financiera y técnica, adaptando sus criterios y metodologías a las situaciones individuales, y renegociando aquellas operaciones que no se ajusten a ese enfoque. Se introducen cambios en el diseño, la supervisión y evaluación de las operaciones, tanto en Washington como en el terreno, fortaleciendo la capacidad del país de hacerse responsable de un proyecto en todas sus fases (promover el "ownership" del prestatario en lugar de inducir operaciones desde los escritorios del Banco). En este mismo sentido, se modifica el sistema de incentivos de los funcionarios para generar un nuevo clima interno y un "cambio cultural".

Sin el apoyo y el seguimiento de los países en desarrollo, es probable que esta iniciativa de transformación se diluya, pierda el impulso inicial, y que sus ideas sean vencidas por la poderosa inercia burocrática del Banco, donde, como en todas las grandes estructuras, los mecanismos de defensa en pro del *status quo* son más efectivos que los estímulos de cambio.

Paralelamente a este esfuerzo de evaluación y mejora, los instrumentos del Banco se están diferenciando de los del Fondo también en la amplitud de los análisis, que inciden en la formulación del financiamiento: contrariamente a lo que ocurre en el FMI, es común, para un funcionario del BM, participar en seminarios, dentro y fuera de la institución, donde se debaten las dificultades de manejo político que implica, para un Gobierno, la instrumentación del ajuste macroeconómico. También ya es parte de la cultura y de las actividades del BM, además del análisis del entorno internacional de una economía, el fortalecimiento de las instituciones estatales, para el cual se han iniciado novedosos préstamos de cooperación financiera y técnica (algunos de los cuales en nuestra región: por ejemplo para financiar el sistema de información y la computarización del Congreso de Chile, o para rehabilitar el sistema judicial de Venezuela mediante capacitación profesional, informática y construcción de instalaciones para los tribunales).

Por último, mientras el Fondo se comporta en forma autosuficiente, el BM no rechaza la cooperación con otras ins-

tuciones internacionales, aunque por lo general (y con la bendición de varios países industrializados), tiende a "absorberlas" o dominarlas con su mayor disponibilidad de recursos humanos y financieros, como en el caso de la Global Environment Facility, que reúne al Banco, al PNUD y al PNUMA.

Asimismo, ambas organizaciones, hasta la fecha, se han mostrado autosuficientes en materia de producción de ideas y de información. Pero cada vez más, el Banco abre sus puertas a insumos externos, y a su vez, ha flexibilizado su política restrictiva en cuanto a distribución de la información que produce: quizás su capacidad de aprendizaje y de adaptación pueda acelerarse de esta manera. En cierta medida, aún en el FMI, los sorprendivos problemas planteados por las economías *ex-socialistas*, y la necesidad de actuar en la ausencia de manuales teóricos, están generando metodologías nuevas para esa institución.

En definitiva, es a nivel de los instrumentos, de los métodos, y del funcionamiento cotidiano donde aparecen los cambios más significativos y que más diferencian al BM del FMI. Para el Banco, si se consolida este amplio proceso aún incipiente de ajustes metodológicos, puede ser muy corta la distancia entre la evaluación del impacto sobre el desarrollo y la discusión sistemática de los parámetros teóricos.

Conclusiones

Si un ejercicio de dudoso éxito como la Ronda Uruguay, circunscrito al comercio e impulsado por los países industrializados, requirió siete años de negociación entre 116 países, y una precipitada conclusión acordada en un mes entre la "tríada" (EEUU, Unión Europea y Japón), es fácil imaginar que un proceso de reformulación del sistema financiero y monetario establecido en Bretton Woods requeriría más tiempo, más esfuerzos, y sobre todo un nivel de consenso inédito en las relaciones internacionales de los últimos 50 años.

En este contexto, y en vista de que se están produciendo cambios significativos en cuanto a los procedimientos y los métodos de financiamiento (en particular del BM) más que a nivel de las estructuras y de los paradigmas básicos, una táctica de los países en desarrollo podría consistir en impulsar sistemáticamente esos cambios que ya se fundamen-

tan en un buen nivel de consenso de los propios países industrializados, y ampliarlos de tal manera que multipliquen, dentro de las burocracias del FMI y del BM, los debates sobre la estrategia de esas instituciones.

Específicamente, se podrían plantear iniciativas concretas que promuevan contactos fluidos y un mejor conocimiento mutuo entre los funcionarios de esos organismos y los gobiernos.

También debería haber, en el mismo orden de ideas, un mayor esfuerzo de los países latinoamericanos y caribeños para divulgar, en Washington, la información producida por la región sobre la actualidad política, económica y social: se podrían diseñar campañas regionales y subregionales de información, por ejemplo sobre los avances de la integración, o en apoyo al papel catalizador de capitales del BM y del FMI, y hacer penetrar datos e ideas que muy poco circulan entre los funcionarios encargados de América Latina y el Caribe.

Otra debilidad en las relaciones de nuestros países con esas instituciones — y que incide sobre las políticas — se refiere al poco conocimiento de las especificidades que distinguen los problemas del desarrollo de América Latina y el Caribe en comparación con los problemas de otras áreas en desarrollo. Aquí, nuevamente, los gobiernos de la región pueden, mediante la divulgación de ideas y contactos, modificar estereotipos, evitar simplificaciones, y lograr operaciones financieras diseñadas más "a la medida" de la realidad regional.

La apertura a la influencia de informaciones e ideas externas a las instituciones financieras necesita abarcar también una mayor cooperación e intercambio con las demás organizaciones internacionales dedicadas al desarrollo: son los propios países-clientes de esos organismos los que pueden insistir en este sentido, planteando el argumento de la eficacia y del buen uso de los recursos de la cooperación internacional. Este planteamiento se aplica tanto al FMI como al BM, pero es en particular en relación con este último que cabe preguntarse en qué momento ese organismo se verá obligado, para no reducir el nivel de "calidad" de sus actividades, a restringir su campo de acción. Por lo pronto, lo que estimula su crecimiento es la relativa debilidad, en cuanto a recursos humanos y financieros, de las demás organizaciones. La pregunta central del balance de los 50

años no debería ser, en este contexto, "cuál es el papel actual del BM y del FMI para el desarrollo", sino "cómo pueden estas instituciones complementar y ampliar la cooperación brindada por otros organismos multilaterales y regionales".

A nivel de los procesos de toma de decisiones, también le incumbe a los gobiernos de la región preguntarse: ¿cuál es el peso real que quieren dar a sus Directores Ejecutivos en el FMI y en el BM? ¿Cumplen o no con su papel de representantes ante el *Staff*? ¿Qué iniciativas conjuntas pudieran tomar, en representación de la región, las Sillas que agrupan a nuestros países? Un razonamiento similar podría aplicarse a nivel de los Gobernadores de América Latina y el Caribe: ¿qué mecanismos de consulta y coordinación, de índole ministerial y técnica, podrían mejorar, en provecho mutuo, las relaciones con las instituciones financieras multilaterales?

En definitiva, tanto en materia de orientaciones estratégicas para esas instituciones como en materia de evaluación de sus operaciones, son más relevantes—y seguramente más efectivos—los estímulos de cambio provenientes de las capitales de la región que los que se puedan producir en las confortables oficinas de Washington.

Empleo y migraciones: nuevos temas en la agenda económica internacional

⇒ Secretaría Permanente del SELA

Países industrializados y en desarrollo comparten la preocupación del desempleo y de las migraciones, pero con intereses e instrumentos distintos. No será fácil encontrar terrenos de entendimiento en estos temas a la vez complejos, políticamente delicados, y que convierten en un rompecabezas la agenda económica internacional al vincularse a otras áreas como el comercio. ¿Cuáles serían las estrategias más adecuadas para América Latina y el Caribe en estas nuevas negociaciones, en particular en el GATT o en la Cumbre Social de la ONU en 1995?

I. El alarmante desempleo

A finales de 1994, habrá 36 millones de desempleados en la OCDE, de los cuales 20 millones estarán en la Unión Europea (UE). Se trata de un **desempleo eminentemente "estructural"**, caracterizado por:

- un 50% de paro de larga duración (más de 1 año sin trabajo);
- un preocupante desfase entre el bajo ritmo de expansión del PNB (2% en promedio en la UE) y la creciente demanda de nuevos empleos;
- las consecuencias de las transformaciones tecnológicas
- el colapso del "welfare state" (el Estado ya no puede sostener los costos ni de la seguridad social ni de los subsidios) y del postulado según el cual el crecimiento implica automáticamente empleo.

En los países industrializados, específicamente en la UE, el tema fue analizado en el **Libro Blanco de Jacques Delors, Presidente de la Comisión de la UE**, que propone una revisión de las concepciones socio-económicas tradicionales y soluciones a largo plazo:

- evitar medidas "fáciles" como el proteccionismo comer-

cial, la creación monetaria o la reducción del tiempo de trabajo y de los salarios;

- corregir desequilibrios como el gasto social excesivo, los altos costos laborales para los empresarios, el bajo nivel de inversiones productivas;

- generar oportunidades de empleo mediante la ampliación de la infraestructura y el mejoramiento de la capacitación profesional.

El Libro Blanco destaca tanto la **responsabilidad de los Gobiernos** como el tipo de **Intervenciones recomendables** en materia de políticas de empleo y de reconversión industrial. Pero aun suponiendo que se instrumenten las propuestas de Delors, que el crecimiento del PNB sea del 2.5% anual, y que se creen 15 millones de empleos para el año 2000, la UE sólo lograría **frenar** las tasas actuales de aumento de desempleo.

En los países en desarrollo, el desempleo también se ha convertido en un tema neurálgico debido a:

- el ritmo de los ajustes macroeconómicos que implican reducción de la demanda, redimensionamiento del Estado y privatizaciones;

- la modernización tecnológica y la competencia internacional;

- la necesidad de adoptar políticas sociales a la vez eficaces y fiscalmente sostenibles.

Muchas de las causas del desempleo en los países en desarrollo coinciden con las de los países industrializados, pero el contexto es obviamente distinto, al igual que los instrumentos de los que disponen los Gobiernos. El creciente fenómeno del "**sector informal**", que según datos de la OIT representa más de la mitad de la mano de obra de América Latina y el Caribe, complica el diagnóstico y trae serias dificultades en la formulación de instrumentos efectivos para disminuir el desempleo.

II. Cien millones de emigrantes en el mundo

Jamás en la historia de la humanidad hubo flujos migratorios tan importantes. De los 100 millones de emigrantes que hay actualmente en el mundo, el **10% proviene de América Latina y el Caribe. En la UE hay 13 millones de inmigrantes legales y casi 2 millones de ilegales (3 millones en el año 2000)**. A los emigrantes se añade otra

Cuadro 1 Tasas de desempleo en países de la OCDE y América Latina

NOTAS
ESTRATEGICAS

| | | | |
|-------------------|-------|------------|-------|
| Alemania (ex-RDA) | 15.4% | Argentina | 6.9% |
| Alemania (ex-RFA) | 8.1% | Bolivia | 6.8% |
| Bélgica | 9.7% | Brasil | 5.9% |
| Canadá | 11.2% | Chile | 5.0% |
| España | 23.0% | Colombia | 10.5% |
| Estados Unidos | 6.4% | Costa Rica | 4.3% |
| Francia | 12.0% | México | 3.2% |
| Gran Bretaña | 9.0% | Perú | 5.9% |
| Irlanda | 16.9% | Uruguay | 9.3% |
| Italia | 11.7% | Venezuela | 8.0% |

Fuente: OCDE y CEPAL, 1993.

categoría de personas que han salido de su país: hay cerca de 15 millones de refugiados y personas desplazadas en el mundo, de los cuales 500.000 se ubican en Europa, y 1 millón en América Latina. Por definición, los flujos migratorios son **impredecibles**, y tienden a concentrarse en determinadas zonas geográficas. Por ejemplo, los EEUU reciben cada año 700.000 inmigrantes legales. El diseño de políticas migratorias acertadas resulta complicado no sólo porque los flujos no son planificables sino también porque **resulta difícil evaluar sus costos y beneficios** tanto en una economía en desarrollo como en una industrializada. Sólo sabemos que:

- las remesas de emigrantes a sus países de origen constituyen los flujos financieros internacionales más importantes después del comercio del petróleo (representaron US\$ 66.000 millones en 1989) y pueden ser determinantes para algunas balanzas de pagos de los países en desarrollo;

- la importación de fuerza laboral puede ser significativa para el desarrollo industrial (la industria automotora alemana creció gracias a la mano de obra turca);

- la "fuga de talentos", muy importante en América Latina y el Caribe, puede afectar la capacidad de desarrollo.

- en países como México o Colombia, más del 10% de la mano de obra se encuentra en el exterior.

Es obvio que los flujos migratorios podrán controlarse o canalizarse en función de las necesidades del Sur y del Norte

sólo con soluciones de largo plazo, orientadas a atacar la raíz del problema en los propios países de emigración.

III. El dumping social

Por analogía con el concepto usado en materia de comercio, habría dumping social si los bienes importados tienen un precio inferior al valor del mercado debido a la explotación de la mano de obra en el país de origen. Esta definición es aún más cuestionable que la del dumping comercial, ya que implicaría que las leyes laborales del país exportador fueran aplicadas en forma más laxa para la producción de los bienes exportados que para los productos destinados al mercado interno. También se habla de dumping social si las exportaciones de un país no reflejan los "costos sociales reales", para lo cual habría que definir qué es el costo social "real".

La discusión en torno a este tema ya se ha planteado en el GATT, donde se ha tratado de establecer un **vínculo entre comercio y normas laborales**. En ese foro, los países en desarrollo han sostenido que hablar de dumping social y de "mejoras" en las normas laborales es una forma de disfrazar tanto la pérdida de competitividad de los países industrializados como su proteccionismo comercial.

Este tema también fue introducido en las negociaciones del Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN) y generó la suscripción del "**Acuerdo de Cooperación Laboral de América del Norte**", anexo al Tratado. En este instrumento, las Partes se comprometen a dar aplicación "efectiva" a sus respectivas legislaciones laborales y se establece una Comisión para la Cooperación Laboral Integrada por los tres Ministros del Trabajo para supervisar el cumplimiento del Acuerdo y promover la cooperación en materia laboral. También se establece un mecanismo de solución de controversias.

El reciente despido de los trabajadores de la empresa Nintendo de EEUU (trasladada a México) dio lugar a la primera aplicación de los mecanismos financieros compensatorios previstos en el marco del TLCAN. Es importante que los Gobiernos de la región conozcan este Acuerdo porque probablemente será planteado como una referencia a seguir en el proceso de ampliación del TLCAN a otros países.

Los niveles de desempleo y los flujos migratorios reflejan importantes **desajustes en el sistema económico internacional**. Los equipos negociadores que enfrenten estos temas a nivel bilateral o multilateral deberán ser **multidisciplinarios**, y abarcar a la vez asuntos laborales, comerciales, migratorios y de población. Frente a la tendencia de los países industrializados de adoptar medidas cortoplacistas y proteccionistas, los países en desarrollo deberían insistir en un **tratamiento integral, positivo y de largo plazo de estos problemas**: para responder al supuesto dumping social, al desempleo y a las migraciones "salvajes" sólo son efectivos **mecanismos de cooperación internacional que generen empleo, comercio e inversión, y desarrollo social**, y que por ende ataquen esos desajustes internacionales en sus raíces. Las áreas de empleo/migraciones/población están teniendo **implicaciones conceptuales y operativas similares a las que tuvo el tema del medio ambiente cuando se planteó por primera vez a mediados de los 80**: también generará foros, programas, asistencia técnica y, sobre todo, nuevas complejidades en las negociaciones.

El calendario de los próximos meses ofrece muchas oportunidades para abordar estos nuevos temas a nivel multilateral:

– Marzo 1994 (14 y 15): a solicitud de los EEUU, el **G.7 celebrará una reunión especial sobre el empleo**, en Detroit. Es de suponer que se adoptarán pautas para la acción de los organismos internacionales en estas materias.

– Abril 1994: inicio de las reuniones sobre la futura **Organización Internacional de Comercio** (donde se planteará el vínculo comercio-empleo). También en abril, el **Comité de Desarrollo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional** tendrá en su agenda, por primera vez, el punto "Población y Migraciones", que marcará el inicio de muchas actividades de esos dos organismos en este campo, estimulados por **la prioridad que le está dando la Administración Clinton**, incluso en la asignación de recursos de los EEUU a la ayuda al desarrollo.

– Octubre 1994: **Conferencia de las Naciones Unidas sobre Población** en El Cairo, a la cual los EEUU están dando mucha importancia por considerarla una oportunidad

para difundir sus planteamientos en materia de políticas de planificación familiar y migraciones.

— Junio 1995: la **Cumbre Social de la ONU**, en Copenhague, debería ser el principal foro de discusión en torno al diseño de mecanismos de cooperación en materia de empleo y migraciones, como **parte integrante de las políticas sociales requeridas por el sistema económico internacional del siglo XXI**.

Para apoyar a los gobiernos de América Latina y el Caribe en la preparación de esta nueva agenda, la Secretaría Permanente del SELA tiene previsto organizar reuniones y seminarios de intercambio de experiencias y formulación de posiciones regionales en materia de comercio y empleo, el desarrollo social y su financiamiento, y la preparación de la posición de la región ante la Cumbre Social de 1995, así como incluirlo como tema relevante en la Agenda de su próximo Consejo Latinoamericano, a celebrarse en la ciudad de México, en mayo del presente año.

¿Qué agenda para la Cumbre Hemisférica?

↔ *Secretaría Permanente del SELA*

La anunciada Cumbre Hemisférica que se celebrará en Miami en Diciembre de 1994, será la oportunidad para dar inicio a la "fase post-Nafta", que no se limita a la eventual adhesión de otros países al Tratado EEUU-México-Canadá, sino que abarca también la definición de las relaciones hemisféricas en su conjunto para los próximos años.

I. La agenda de los Estados Unidos

Según el reciente comunicado de la Casa Blanca (ver V), la agenda de la Cumbre de Miami se centrará en dos elementos:

- libre comercio y libre mercado
- democracia (*governance*)

◆ En cuanto al capítulo "**libre comercio y libre mercado**", los postulados de la Administración Clinton no difieren de los de la Administración Bush, y serán incluso más precisos:

- Seguirá apareciendo, con insistencia, el tema de la propiedad intelectual como arma de negociación comercial.
- Se ha reinstaurado, el pasado 3 de marzo, la "**Super 301**" como mecanismo automático de represalias comerciales de EEUU contra socios "desleales".
- Se planteará con mayor énfasis la exigencia de reciprocidad en materia de servicios financieros (paralelamente a las negociaciones que se iniciarán en el GATT al respecto).
- Se vincularán al comercio los temas de medio ambiente y "**dumping social**" (ver Notas Estratégicas, pág. 110 de este número de CAPITULOS del SELA).
- Los EE.UU. se regirán por las pautas de la "**Nueva Estrategia de Exportación**" anunciada el pasado 14 de febrero por el Secretario de Comercio Ron Brown, que implica un cambio de énfasis de los mercados industrializados hacia los mercados en desarrollo con mayores perspectivas de crecimiento (Argentina, Brasil y México en lo que respecta a la región), así como por una eventual nueva Ley de Co-

mercio en sustitución de la de 1988, destinada a incluir las nuevas ramificaciones del comercio internacional.

◆ Y en cuanto a la ampliación del Nafta a otros países, y al mecanismo de adhesión correspondiente (individual o por grupos de países) no hay ninguna claridad, por los momentos, en cuanto a la posición de la administración Clinton.

• Bajo el capítulo "**democracia / governance**", los EEUU parecen incluir una amplia gama de subtemas de índole político-social: corrupción, eficiencia de los aparatos administrativos, migraciones, pobreza, derechos humanos, desarrollo sustentable (medio ambiente), legislación laboral, población y narcotráfico.

En este ámbito, debería haber, en principio, muchas coincidencias con las preocupaciones que plantearán los latinoamericanos y caribeños en Miami, pero quedará por ver si habrá el mismo grado de coincidencia en el momento de definir los instrumentos de cooperación para lograr estos objetivos.

II. La Agenda Regional

Aún no hay una posición definida de la región en relación con la agenda de la Cumbre Hemisférica de Miami. Sin embargo, la reunión de Cancilleres del Grupo de Río está examinando el tema. Asimismo, en su próxima reunión de finales de mayo, el Consejo Latinoamericano del Sela abordará, como uno de sus puntos relevantes, el tratamiento de las relaciones económicas con los EEUU, incluyendo la preparación de la Cumbre.

En este contexto, se pueden adelantar los siguientes temas de mayor interés para América Latina y el Caribe:

◆ El capítulo libre comercio será obviamente considerado como prioritario por los países de la región. Al respecto, las preocupaciones principales se centrarán en:

• La definición del cronograma y de los criterios de ampliación del Nafta, incluyendo la renovación del "fast track" que permitiría a la Administración Clinton negociar cualquier adhesión.

• El mantenimiento del **Sistema Generalizado de Preferencias**, que expira el 30 de septiembre 1994 y que garantiza libre acceso al mercado de EEUU para muchas exportaciones de la región.

- Evaluación de la efectividad del Fondo Multilateral de Inversiones administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo en la promoción de la inversión extranjera en la región, y consideración de otros instrumentos.

- **Deuda externa:** ¿qué apoyo pueden brindar los EEUU, considerando la disminución de recursos para las operaciones de reducción de deuda?

- Para Centroamérica y el Caribe: extensión sin reciprocidad de los beneficios del Nafta a los países de la **Iniciativa para la Cuenca del Caribe** (ver Boletín Sela-EEUU Feb. 94).

Otros temas de interés para América Latina y el Caribe podrían referirse al seguimiento de la Ronda Uruguay y a las características de la futura Organización Mundial de Comercio, o a los avances de la integración regional, a la cooperación tecnológica, etc.

- ◆ En cuanto al capítulo **democracia/gobernabilidad**, los planteamientos de los EEUU deberían materializarse en programas de cooperación específicos, negociados bilateralmente y en aquellas áreas susceptibles de recibir cooperación técnica y financiera: por ejemplo, determinados programas de apoyo a los sectores más vulnerables con cofinanciamiento multilateral, cuando sea el caso, la protección ambiental, o el narcotráfico.

Queda por ver, en este sentido, si los recursos y criterios que está planteando la Administración Clinton para la ayuda exterior a América Latina y el Caribe serían acordes con las necesidades de la región en estos temas. Llama la atención el hecho de que los temas que implica el rubro "democracia y gobernabilidad" son incluidos en forma de programas en la política de ayuda exterior propuesta por Clinton en el Congreso (ver IV). Aún cuando no haya un "Programa para América Latina y el Caribe" en las pautas de la ayuda al desarrollo actualmente en discusión en el Congreso, cabe preguntarse qué porción de esos recursos estarían destinados a la región en concordancia con los temas anunciados por los EEUU como parte de la agenda hemisférica. ¿Cómo se articulará la ayuda al desarrollo de los EEUU con las "nuevas" relaciones hemisféricas?

III. Interrogantes cruciales para las relaciones hemisféricas

Son muchas las preguntas que surgen al reflexionar en torno al futuro de las relaciones hemisféricas:

- ¿Cómo se compatibilizarán las dos agendas?
- En relación con los demás socios económicos y comerciales (la región Asia-Pacífico en particular), ¿qué peso quiere otorgar EEUU a la región?
- ¿Qué es más prioritario para un país de la región: la adhesión al Nafta o la integración regional y subregional? ¿Cuál de los dos esquemas, en cada caso individual, aporta más beneficios para su desarrollo?
- ¿Hasta qué punto el ejercicio de Miami servirá para redefinir las relaciones hemisféricas en comparación con las negociaciones bilaterales?

En este contexto, también habría que tomar en cuenta el antecedente de la Iniciativa para las Américas (IPA), lanzada por el Presidente Bush en 1989, que ha sido calificada de "letra muerta" por voceros de la Administración Clinton. Recordemos que la IPA tenía tres pilares interrelacionados: (a) libre comercio (reiterado por Clinton); (b) fomento de la inversión extranjera; (c) reducción de la deuda externa. Cabe destacar, en lo que se refiere a inversiones, la instrumentación, en 1993, del Fondo Multilateral de Inversiones administrado por el Banco Interamericano de Desarrollo con recursos de EEUU y otros países industrializados.

IV. Las pautas de la ayuda al desarrollo de EE.UU.

En la política de ayuda propuesta por Clinton al Congreso, se enfatiza la ejecución de programas para temas prioritarios en lugar de una ejecución por países, con algunas excepciones. En tal sentido, las principales partidas propuestas por Clinton para la asignación de recursos son las siguientes:

| Países específicos | Monto en Millones |
|------------------------|-------------------|
| -Israel y Egipto: | \$ 5116 |
| -Rusia y ex-URSS: | \$ 900 |
| -Países ex-comunistas: | \$ 380 |
| -Africa: | \$ 800 |

| Programas | En millones |
|-----------------------------------|--------------------|
| -Medio ambiente: | \$ 450 |
| -Población: | \$ 580 |
| -"Alimentos para la Paz": | \$ 374 |
| -Ayuda alimentaria de emergencia: | \$ 773 |
| -"Democracias nacientes": | \$ 143 |
| -AIF: | \$ 1.300 |
| -Refugiados: | \$ 683 |

En cuanto a América Latina y el Caribe, el monto de la ayuda propuesta por Clinton para el año fiscal 1995 es de \$ 828 millones (en 1990 fueron \$ 1.900 millones y en 1994, \$ 735 millones) que incluye:

- Asistencia económica directa a determinados países de la región;
- El programa de lucha contra el tráfico de drogas;
- Suministro de alimentos;
- Entrenamiento de oficiales militares.

V. Declaración del Secretario de Prensa de EE.UU sobre la Cumbre de las Américas

"El Presidente Bill Clinton ha anunciado la celebración de la Cumbre de las Américas para principios de diciembre de este año en la ciudad de Miami, Florida. Al dar a conocer que Estados Unidos sería el anfitrión de los líderes de las democracias del hemisferio occidental, el Presidente manifestó que "hemos comenzado a vivir tiempos de grandes esperanzas para el hemisferio occidente".

La Cumbre de las Américas reunirá a todos los líderes democráticos del continente americano, y representará la más grande reunión de Jefes de Estado y de Gobierno jamás celebrada en Estados Unidos. Serán invitados todos los Jefes de Estado y de Gobierno del Norte, Centro y Suramérica electos democráticamente.

Igualmente, se alentará a las organizaciones empresariales, sindicales y no gubernamentales a proponer iniciativas para la Cumbre.

Desde ahora y hasta diciembre, Estados Unidos trabajará con los gobiernos del hemisferio occidental en torno a los objetivos y puntos específicos del temario para la Cumbre. Deseamos concentrar los preparativos de esta magna reunión sobre dos temas:

- democracia y buen gobierno; cómo fortalecer nuestro ejercicio del gobierno y defender nuestra democracia colectivamente; y

- expansión del comercio, inversiones y desarrollo sostenible: cómo promover el crecimiento económico a través del comercio y las inversiones, al tiempo que se fomenta una estrategia de desarrollo que proteja el medio ambiente y disminuya los niveles de pobreza.

La Cumbre de las Américas habrá de tener lugar en un momento histórico. Casi todos los países del hemisferio occidental se han acogido a los principios de democracia y economía de mercado, lo que resalta una coincidencia cada vez mayor de intereses y valores. Esta situación brinda una oportunidad única para concebir y dar forma a una visión del futuro basada en ideales democráticos comunes y una prosperidad mutua".

Washington, 11 de marzo de 1994.

- **Los países en desarrollo ante los nuevos temas del comercio y medio ambiente**
Evelyn Horowitz
- **La política comercial y los objetivos ambientales**
Secretaría Permanente del SELA
- **El medio ambiente en el contexto del comercio Internacional**
Piritta Sorsa
- **Los próximos pasos en comercio y medio ambiente**
Steve Charnovitz
- **Las orientaciones de la OCDE sobre el comercio y medio ambiente**
Raed Safadi
- **La experiencia de Estados Unidos en comercio y ambiente**
Charles S. Pearson
- **Integración regional y medio ambiente: El caso del TLC y las negociaciones del G-3**
Cristina Hernández
- **El GATT y el medio ambiente**
Secretaría Permanente del SELA
- **Fondo Monetario Internacional y Banco Mundial: Retrato de dos hermanas**
Manuela Tortora de Rangel
- **Empleo y migraciones: nuevos temas en la agenda económica Internacional**
Secretaría Permanente del SELA
- **¿Qué agenda para la Cumbre Hemisférica?**
Secretaría Permanente del SELA