

Hiperenlaces directos

**Ejemplos de prescripciones de embalaje dictadas por razones ambientales*

CAPÍTULO 21

Comercio y medio ambiente

La evolución de las tendencias mundiales

Durante los dos últimos decenios, las relaciones recíprocas entre el comercio y el medio ambiente se han convertido en una cuestión de importancia creciente en las relaciones comerciales internacionales. El reconocimiento cada vez más generalizado de la necesidad de proteger el medio ambiente y de fomentar una explotación sostenible de los recursos ha multiplicado las medidas de política ambiental. Normalmente, los Estados llevan esas medidas a la práctica con instrumentos reguladores o económicos. En algunos casos se utilizan ambos tipos de instrumentos.

Las principales medidas reguladoras, también llamadas “medidas de reglamentación y control”, son las siguientes:

- ❑ Normas de productos, que fijan las características a las que debe ceñirse un producto vendido en un mercado determinado;
- ❑ Reglamentos que especifican procesos y métodos de producción (PMP) y normas en materia de contaminación;
- ❑ Prohibiciones a la importación y exportación de productos nocivos o dañinos para la salud;
- ❑ Restricciones a la importación y exportación dictadas para la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales; y
- ❑ Prescripciones en materia de embalaje y etiquetado.

Los instrumentos económicos son los impuestos sobre los productos nocivos o dañinos para la salud; los gravámenes por emisión y otras medidas basadas en el precio; y las subvenciones para la protección ambiental.

En comparación con los instrumentos reguladores, los de carácter económico presentan, por lo menos en teoría, varias ventajas intrínsecas: mayor eficacia en relación con el costo, incentivos permanentes para reducir la contaminación, e ingresos fiscales para el Estado. Sin embargo, en la práctica y por razones tanto económicas como administrativas, los Estados a veces consideran más apropiados y eficaces, en determinadas situaciones, la reglamentación y el control directos. Por ejemplo, pueden adoptarse medidas reguladoras cuando es imperativo prohibir totalmente las emisiones de ciertos contaminantes tóxicos o el uso de productos o sustancias peligrosos. En otras circunstancias, cabe complementar las medidas reguladoras con instrumentos económicos para reforzar la represión.

En cada país la elección de los instrumentos – de tipo regulador o de tipo económico – depende de la solidez o la debilidad de sus estructuras políticas y administrativas y debe hacerse caso por caso. En esa elección hay que tener en cuenta factores tales como la eficacia de la medida con respecto al medio ambiente, su eficiencia económica, su viabilidad y costo a efectos administrativos, su carácter equitativo y su aceptabilidad por parte de la población.

Las medidas de política ambiental que toman los Estados afectan el comercio de diversas maneras. Merece la pena señalar tres de ellas.

En primer lugar, se teme que las normas ambientales modifiquen las condiciones de la competencia. Los productores de los países que aplican normas ambientales más estrictas se muestran preocupados por el efecto que puedan tener esas normas en sus costos y en su capacidad para competir en los mercados mundiales.

En segundo lugar, los productores de los países que tienen normas menos exigentes (principalmente los países en desarrollo y las economías en transición) temen que sus productos sean objeto de medidas comerciales porque han sido fabricados por empresas que no satisfacen las normas – más rigurosas – de los países importadores en cuanto a contaminación o emisiones. Toda medida de esa índole, ya en forma de impuesto compensatorio, ya en forma de prohibición pura y simple o de limitación de las importaciones, equivaldría a una injerencia en la jurisdicción de otras naciones sobre sus prácticas y prioridades ambientales.

En tercer lugar, se advierte en la opinión pública una preocupación cada vez mayor por los bienes comunes de la humanidad (por ejemplo, el agotamiento del ozono, el cambio climático), la diversidad de las especies y el trato de los animales. Desde el punto de vista de la política comercial, esto ha planteado la importante cuestión de saber si los acuerdos internacionales que tratan de cuestiones ambientales de ámbito mundial han de contener disposiciones en virtud de las cuales los miembros restrinjan su comercio con las entidades que no sean partes, a fin de obligarlas a adherirse a esos acuerdos.

Las disposiciones de la OMC

Según el Acuerdo por el que se Establece la Organización Mundial del Comercio, quedan claramente incluidos en el mandato de ésta los “aspectos de las políticas comerciales relacionados con el comercio”. En el preámbulo del Acuerdo se declara que su finalidad de “elevar los niveles de vida” y “lograr el pleno empleo” acrecentando “la producción y el comercio de bienes y servicios” debe alcanzarse mediante “la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible, y procurando proteger y preservar el medio ambiente ... de manera compatible con sus ... necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico”.

Las principales disposiciones operacionales aplicables a las medidas comerciales que los Estados adoptan por razones ambientales figuran en el GATT de 1994, pero éste no contiene ninguna referencia directa a las cuestiones ambientales, sobre todo porque cuando se negoció su texto no se conocían todas las consecuencias del deterioro ambiental y ecológico resultante de la contaminación o la explotación excesiva de los recursos naturales.

Los países pueden ampararse en las excepciones previstas en el Artículo XX del GATT de 1994 para adoptar medidas comerciales con objetivos ambientales, siempre que se cumplan las condiciones fijadas. Ese Artículo permite a los países imponer prohibiciones u otras restricciones que normalmente no están autorizadas por el GATT de 1994, siempre que:

- ❑ Sean necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales [apartado a) del Artículo XX];
- ❑ Se refieran a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales [apartado g) del Artículo XX].

En una diferencia sometida recientemente a la OMC (relativa a la importación de ciertos camarones y productos de camarón y sus efectos en las tortugas de mar), el Órgano de Apelación dictaminó que, a los efectos del apartado g) del Artículo XX del GATT, la expresión “recursos naturales agotables” debe interpretarse en el sentido de que abarca no sólo los recursos naturales “minerales” o “no vivos”, sino también los recursos naturales “renovables” y “vivos”, como las tortugas de mar.

Ahora bien, toda medida restrictiva del comercio adoptada de conformidad con esos preceptos del Artículo XX debe satisfacer las condiciones siguientes:

- Que no constituya un medio de discriminación injustificada entre lugares en que prevalecen las mismas condiciones (principio de no discriminación del GATT);
- Que no sea una restricción encubierta del comercio.

Aparte de los preceptos del GATT de 1994, ciertas disposiciones de algunos de los Acuerdos conexos de la OMC son aplicables a las relaciones entre el comercio y el medio ambiente. Se trata, entre otras, de las normas contenidas en los acuerdos sobre MSF y OTC y de las disposiciones del Acuerdo sobre SMC y del Acuerdo sobre la Agricultura en materia de subvenciones.

Cuestiones relacionadas con el comercio

Las actividades de la OMC con respecto al comercio y al medio ambiente se han encomendado principalmente a un órgano permanente, el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA). Los debates sobre las repercusiones que tienen en el comercio las medidas que adoptan los países con fines ambientales se verifican en ese comité; también se sostienen en los comités instituidos en virtud de los acuerdos conexos de la OMC antes mencionados.

En las secciones que figuran a continuación se describen brevemente las cuestiones comerciales que se han abordado a la luz de la normativa de la OMC. Esas cuestiones son:

- Las medidas ambientales que tienen efectos importantes en el comercio, y las disposiciones de la normativa de la OMC sobre:
 - El uso de procesos y métodos de producción y la reglamentación ambiental;
 - Las prescripciones en materia de embalaje;
 - El etiquetado adaptado a las normas ambientales;
 - Los impuestos al consumo y otros gravámenes percibidos con fines ambientales;
- Las disposiciones sobre comercio de los acuerdos multilaterales relativos al medio ambiente.
- Las ventajas ambientales de la liberalización del comercio.

Las medidas ambientales que tienen repercusiones importantes en el comercio, y la normativa de la OMC

El uso de procesos y métodos de producción y la reglamentación ambiental

Las normas pueden clasificarse en dos grandes categorías: las normas de productos y los procesos y métodos de producción (PMP). Las normas de productos fijan las características de los productos (tales como la eficiencia, la seguridad o las dimensiones) y las prescripciones en materia de embalaje y

etiquetado. Hay que distinguirlas de las normas relativas a los PMP, que prescriben cómo deben producirse los bienes. Las normas relativas a los PMP se aplican en la etapa de fabricación, es decir, antes de que los productos se pongan a la venta en los mercados.

Es de todo punto lógico que cada país tenga el derecho soberano de exigir que los productos importados satisfagan las normas que se aplican a los bienes de fabricación nacional con miras a la protección del medio ambiente, de la salud y seguridad de su población o de su fauna. Los acuerdos sobre MSF y sobre OTC imponen a los países la obligación de recurrir a los criterios internacionales al formular esas normas. Cuando no existen normas internacionales o éstas no se consideran apropiadas, los países deben procurar que no se adopten ni apliquen normas que creen obstáculos innecesarios al comercio.

Con arreglo a los acuerdos sobre MSF y OTC los países no pueden prohibir ni limitar la importación de un producto porque éste no se ha fabricado según las normas de PMP aplicables a las ramas de producción nacionales. El Acuerdo sobre OTC admite una sola excepción a esta regla: se puede prohibir la importación de un producto cuando los PMP utilizados afectan sus características o su calidad.

Sin embargo, ningún país puede limitar las importaciones únicamente porque el producto ha sido fabricado en una planta que no cumple sus normas nacionales en cuanto a contaminación del aire o del agua o porque el producto no se ha fabricado según los métodos de producción prescritos en el país. Semejante exigencia equivaldría a obligar al país exportador a adoptar los PMP del país importador, y eso es algo que aquél, considerando sus condiciones ambientales y ecológicas, puede tener muy buenas razones para no hacer.

Pese a la normativa de la OMC, las presiones de los grupos de defensa del medio ambiente están obligando a los Estados a promulgar leyes que repercuten en el comercio al restringir la importación de los productos que no han sido fabricados según los métodos de producción que esas leyes imponen. Esos métodos abarcan:

- Las prácticas en materia de ordenación de recursos forestales;
- Las normas sobre captura de peces;
- Los métodos de engorde del ganado o de mejora de la capacidad de producción lechera de las vacas; y
- Los métodos de sacrificio de los animales.

Por ejemplo, se han hecho en los Países Bajos propuestas para que sólo se admita la importación de madera cuando vaya acompañada de un documento expedido por las autoridades competentes en el cual se certifique que esa materia prima proviene de bosques explotados de manera sostenible. La Unión Europea prohíbe la importación de pieles de animales cazados con trampas que inmovilizan las patas. Algunas leyes de los Estados Unidos limitan la importación de atún procedente de países que no exigen a los pescadores que eviten la matanza de delfines, obligación que se impone a los pescadores estadounidenses. Asimismo, los Estados Unidos prohíben la importación de camarones procedentes de países que no observan normas para evitar la captura de tortugas marinas en la pesca de camarones con red barredera.

En general, las normas que se aplican para imponer tales medidas comerciales no se basan en principios científicos, sino que reflejan las preferencias de los países importadores. A veces, como en el caso de la propuesta restricción de la importación de maderas tropicales, las normas se basan en parte en consideraciones científicas y en parte en los valores que propugna el país importador. Esas medidas equivalen a la imposición de unos valores por los países importadores a los países exportadores.

Las medidas por las que los Estados Unidos prohíben la importación de atún y de camarones han sido señaladas a la atención del GATT/OMC de conformidad con los procedimientos de solución de diferencias por los países que se consideran perjudicados en su comercio de exportación. En ambos casos las decisiones fueron contrarias a las tesis de los Estados Unidos. Los grupos especiales y el Órgano de Apelación se pronunciaron en el sentido de que esas medidas no podían justificarse en el marco de las excepciones generales del Artículo XX, ya que se aplicaban con criterio discriminatorio y constituían obstáculos innecesarios al comercio. Asimismo, sugirieron que, como esas medidas constituían una aplicación extraterritorial de las normas de PMP de un país, los países importadores que proyectaban adoptar tales medidas estudiaran la posibilidad de negociar acuerdos de cooperación internacional entre todos los países exportadores e importadores interesados, a fin de cerciorarse de que las medidas fuesen compatibles con las disposiciones del Artículo XX.

Ahora bien, no conviene minimizar las dificultades inherentes a la negociación de acuerdos de cooperación internacional. Esas negociaciones llevan mucho tiempo y es muy posible que los ambientalistas que reclaman una acción inmediata no estén dispuestos a aceptar que los Estados aplacen las medidas hasta que se llegue a un consenso a nivel internacional. Además, tales negociaciones suelen ser complicadas, pues en la mayoría de los casos los PMP propuestos no se basan en consideraciones científicas, sino en valores a los que ciertos grupos atribuyen importancia. Los valores que pueden tener sentido para las sociedades acomodadas o ricas no son compartidos necesariamente por las de bajos ingresos y que tienen un orden de prioridad diferente.

Prescripciones en materia de embalaje

Objetivos de las prescripciones en materia de embalaje

El “embalaje” o “envase” puede definirse como un material o elemento que se usa para proteger o contener una mercancía o producto.

Las nuevas prescripciones de embalaje que se vienen adoptando tienen por principal finalidad, en lo que se refiere al medio ambiente, reducir la cantidad de envases que entra en la corriente de desechos, particularmente de los embalajes que se eliminan por incineración o en vertederos. Se calcula que los envases representan, en peso, entre el 25 % y el 30 % de los desechos generados por una familia media en los países europeos. Como la mayor parte de esos países casi han agotado el espacio que puede destinarse a vertederos, la nueva reglamentación tiene por objeto alentar a los fabricantes nacionales, a los importadores y a las empresas extranjeras a reducir el volumen de desechos constituido por envases, obligándoles, entre otras cosas, a reutilizar varias veces el material de embalaje y a reciclar el material que no puede utilizarse más de una vez.

Además, pueden imponerse prescripciones de embalaje para reducir la proporción de recursos que entran en la fabricación de envases (por ejemplo, desaconsejando el empleo de materiales cuya elaboración requiera procesos que consumen mucha energía, agua o aire) o para aminorar los riesgos que van unidos a ciertos tipos de envases.

Tipos de prescripciones

Las medidas de política que adoptan los países para alcanzar esos objetivos pueden consistir en instrumentos reglamentarios represivos (como la prohibición pura y simple, la recogida obligatoria o las prescripciones de reciclaje) o en instrumentos de carácter económico que principalmente tienen por objeto internalizar los factores externos de la producción, el uso o la eliminación de embalajes e influir en los comportamientos mediante el mecanismo de los precios. En el recuadro 54 se señalan las principales características de las medidas a las que se recurre.

- ❑ A menudo las prescripciones de embalaje se dictan en función de los materiales de envasado de uso común en el país importador y de sus instalaciones o prioridades para la eliminación de desechos; esas prescripciones pueden hacer que los proveedores extranjeros dejen de utilizar los materiales de embalaje de su país.
- ❑ Resulta difícil a los proveedores extranjeros, en particular los de países en desarrollo, cumplir las normas legales de los países importadores que imponen obligaciones relacionadas con la recogida y reutilización, el reciclado o la eliminación definitiva de los embalajes usados, cuando:
 - Comprueban que el costo de la participación en programas obligatorios (cuotas de admisión y suscripción, sumadas al costo de la adaptación de sus envases a los programas) son muy altos en relación con sus ventas en el mercado importador; y
 - Las instalaciones no tratan los materiales de embalaje que emplean esos proveedores. Por ejemplo, se prevé en el programa la recogida de plásticos, papel o cartón ondulado, pero no la de elementos de embalaje de madera, yute u otros materiales que se utilizan mucho en los países en desarrollo.

Algunas de esas dificultades pueden reducirse en gran medida armonizando a escala internacional las prescripciones de envasado y de eliminación de embalajes usados. Sin embargo, es dudoso que esa armonización internacional sea factible; y si es factible, cabe dudar de que sea necesariamente deseable, en vista de la gran diversidad de materiales de embalaje utilizados en los distintos países, de las instalaciones de eliminación existentes y de las preferencias de las ramas de producción y de los consumidores.

Disposiciones legales

El Acuerdo sobre OTC contiene disposiciones expresas sobre envasado. Como ya se ha dicho, el Acuerdo se aplica principalmente a los reglamentos técnicos en que se especifican las características de los productos. En él se dice claramente que esas características pueden incluir “prescripciones en materia de ... embalaje ... o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción”.

Etiquetado ambiental

Tipos de etiquetas con indicaciones ambientales

En los últimos años se ha registrado un notable incremento del empleo de etiquetas con indicaciones ambientales en los productos o sus envases para poner de manifiesto sus propiedades o características ambientales. Esas etiquetas son, en su mayoría, de uso optativo, ya que la decisión de utilizar una etiqueta es tomada por los fabricantes o por los minoristas que comercializan los productos con sus designaciones comerciales. Sin embargo, en algunos casos las etiquetas pueden ser impuestas por reglamentos imperativos. Tales reglamentos tienen por finalidad advertir a los consumidores en cuanto a las características de los productos peligrosas para el medio ambiente, por ejemplo, en cuanto a su contenido de clorofluorocarbonos (CFC).

Las etiquetas ambientales de carácter voluntario se utilizan como técnica de comercialización para promover las ventas de productos insistiendo en sus propiedades ambientales. Pueden clasificarse en dos grandes categorías. En la primera entrarían las etiquetas ambientales de comercialización en las que los fabricantes o minoristas afirman que los productos que llevan la etiqueta tienen ciertas propiedades o cualidades ambientales que se especifican. En algunos casos, para garantizar a los consumidores la veracidad de las afirmaciones ambientales, éstas pueden estar certificadas por laboratorios independientes o entidades de inspección.

Esas etiquetas ambientales deben distinguirse de las de la segunda categoría, que son aquellas cuyo uso ha de ser autorizado por un órgano estatal o un órgano privado independiente una vez que éstos se han cerciorado de que el productor o proveedor solicitante ha satisfecho los criterios y condiciones fijados al respecto. Las etiquetas de esta segunda categoría se suelen designar con el término de “ecoetiquetas”.

Sistemas de ecoetiquetado

Uno de los aspectos importantes del sistema de ecoetiquetado es que los criterios aplicados para la concesión del derecho a emplear la etiqueta son elaborados por un órgano instituido con tal fin. La determinación de dichos criterios se basa casi siempre en un análisis de ciclo vital, proceso también llamado planteamiento “de punta a punta” o “de la cuna a la sepultura”. Según este método, se hace una evaluación del efecto sobre el medio ambiente del producto en diversas fases de su ciclo vital. Éstas son la fase previa a la producción (es decir, la elaboración de las materias primas), la producción, la distribución (incluido el envasado), la utilización o consumo y la eliminación después del uso.

Las metodologías del análisis del ciclo vital varían según los sistemas. En algunos, se hace un análisis detallado del efecto ambiental de un producto, basado en los datos reunidos sobre el insumo y el consumo de cada componente del producto en cada una de las etapas de su ciclo vital. Según otros sistemas, se analiza el efecto ambiental únicamente en relación con ciertas etapas del ciclo vital de un producto. Los criterios elaborados por los expertos a partir de un análisis del ciclo vital son aprobados por un jurado integrado por representantes de la rama de producción interesada, de los grupos de defensa del medio ambiente, de asociaciones de consumidores y otros grupos, y de la Administración. En la mayoría de los casos, aunque se hayan tenido en cuenta los efectos ambientales del producto en todas las etapas de la fabricación, los criterios definitivos sólo se basan en una o dos propiedades relacionadas con el medio ambiente (por ejemplo, el consumo de energía en la utilización, la posibilidad de reciclado).

La intervención del Estado en el proceso de decisión, tanto respecto de la selección de los productos como respecto de los criterios utilizados para la concesión de la etiqueta, varía de un país a otro. Los órganos encargados del ecoetiquetado tienen que recurrir, por lo menos al principio, a la Administración para obtener apoyo financiero, sobre todo porque las actividades de investigación y los trabajos técnicos para elaborar criterios basados en el método “de punta a punta” requieren cuantiosos desembolsos.

Los reglamentos sobre la institución de órganos autónomos de ecoetiquetado a menudo exigen que los jurados sometan sus decisiones a la Administración para que ésta las apruebe. Sin embargo, se supone casi siempre que el Estado no va a desautorizar a los jurados. Por ejemplo, en el caso de las etiquetas austríacas y nórdicas, se aceptan en general las recomendaciones del jurado. Con respecto a la etiqueta alemana “Ángel Azul”, el jurado tiene autoridad absoluta para determinar las categorías de productos y los criterios. En cambio, en Francia la Administración puede modificar sustancialmente los criterios de productos que propone el órgano de normalización (la Association française de normalisation o AFNOR). En la India los ministerios del medio ambiente y de industria, por ejemplo, están representados entre los miembros del Comité Directivo que selecciona los productos y determina los criterios.

La participación estatal en los programas de etiquetado se considera, en general, deseable porque el Estado se halla en mejores condiciones de garantizar que los criterios adoptados se basen en consideraciones objetivas y reflejen de manera equilibrada los pareceres de las ramas de producción, los grupos ambientalistas y otros grupos de intereses.

Los programas de ecoetiquetado tienen por objeto proteger el medio ambiente concienciando al consumidor respecto de los efectos del producto en el entorno y, por ende, modificar los hábitos de compra, y propiciando cambios en las características de los productos a fin de que se utilicen materiales y técnicas más compatibles con el medio ambiente. En esos programas el etiquetado se concibe como instrumento orientado al mercado que no establece ninguna prescripción o restricción vinculante.

Efectos de los sistemas de ecoetiquetado en el comercio

En el recuadro 55 se da una lista ilustrativa de los sistemas de ecoetiquetado en los países tanto desarrollados como en desarrollo. Puede verse que muchos de esos sistemas están patrocinados por el Estado. Como los productos para los cuales se han elaborado ecoetiquetas son relativamente pocos, no hay muchos indicios que apunten a sus efectos contraproducentes en el comercio.

Recuadro 55

Lista ilustrativa de sistemas de ecoetiquetado

Sistemas de ecoetiquetado patrocinados por el Estado

- *Países desarrollados*
 - *Ángel Azul: Alemania*
 - *Eco Mark: Japón*
 - *Environmental Choice: Canadá*
 - *NF Environnement: Francia*
 - *Cisne Blanco: países nórdicos*
 - *Etiqueta de la Unión Europea*

Australia, Austria, Nueva Zelanda y los Países Bajos también han iniciado programas de ecoetiquetado.

- *Países en desarrollo*
 - *Ecologo: República de Corea*
 - *Eco-Mark: India*
 - *Etiqueta verde: Singapur*

En varios otros países en desarrollo los trabajos de elaboración de sistemas de ecoetiquetado se hallan en diversas fases de desarrollo.

Sistemas de etiquetado privados (no estatales)

- *Sistema de Certificación Científica, antes llamado Cruz Verde: Estados Unidos*
- *Sello Verde: Estados Unidos*
- *Buena Opción Ambiental: Suecia*

En Alemania, en el marco de dos iniciativas privadas, una relativa a los textiles y otra a las maderas tropicales, se están elaborando criterios para el etiquetado de esos productos.

Se teme, sin embargo, que tales programas de etiquetado pongan a los países en desarrollo en una situación de relativa desventaja en cuanto a la competencia cuando empiecen a aplicarse varios de los planes que están ahora en preparación. Viene a confirmar esos temores el hecho de que los proveedores extranjeros no tienen la posibilidad de participar en las negociaciones sobre la selección de productos y los criterios de ecoetiquetado.

Los problemas de los productores extranjeros, sobre todo de los países en desarrollo, pueden resultar exacerbados cuando prácticamente la única influencia que interviene en la determinación de los criterios (en particular los relacionados con los PMP) es la de la rama de producción nacional y de los

valores ambientales de los grupos del país que adopta el sistema. Además, es casi imposible para esos productores obtener el derecho a utilizar ecoetiquetas si los criterios difieren de un país a otro.

Las disposiciones del GATT sobre el etiquetado ambiental

Las principales disposiciones de la normativa del GATT aplicables al etiquetado ambiental figuran en el Acuerdo sobre OTC.

Impuestos al consumo y otros gravámenes percibidos con fines ambientales

Se recurre cada vez más a los impuestos y derechos internos – tales como impuestos al consumo, impuestos a los productos, cargos por emisión y derechos administrativos – para alcanzar objetivos ambientales. En el recuadro 56 se citan algunas de las finalidades para las cuales se perciben esos gravámenes.

Recuadro 56

Impuestos percibidos con fines ambientales

Impuestos a los productos

Se aplican a los productos que son contaminantes o algunos de cuyos componentes crean problemas de eliminación. Entre ellos figuran los productos químicos tóxicos, los detergentes que contienen fosfatos, las pilas que contienen metales pesados y los envases no retornables. Tales impuestos también pueden aplicarse con tipos más bajos para fomentar el consumo de productos menos contaminantes, como la gasolina sin plomo.

Cargos por emisión

Se aplican a la descarga de contaminantes en el aire, el agua o el suelo, o a la generación de ruidos. Se perciben en el punto de consumo (y en este caso son similares a los impuestos a los productos y tendrán efectos similares en el comercio) o revisten la forma de gravámenes cobrados al usuario para sufragar el costo de las instalaciones públicas de tratamiento de efluentes y desechos.

Derechos administrativos

Éstos suelen aplicarse juntamente con instrumentos reguladores para costear los servicios oficiales y pueden revestir la forma de derechos de licencia, registro, ensayo y control.

Las reglas del GATT

Las reglas del GATT permiten a los países cobrar respecto de los productos importados (además de los derechos de aduana) los impuestos aplicables a los productos nacionales similares. Para que esos impuestos no se traduzcan en una protección más alta de los productos nacionales, en el párrafo 2 del Artículo III del GATT se reitera la norma del trato nacional en lo que hace a los impuestos internos y se prescribe que los productos importados “no estarán sujetos, directa ni indirectamente, a impuestos interiores u otras cargas interiores, de cualquier clase que sean, superiores a los aplicados ... a los productos nacionales similares”. Así, pues, los impuestos a los productos y los derechos administrativos serán compatibles con las reglas del GATT mientras no graven los productos importados con tasas más elevadas que las aplicables a los productos de procedencia nacional.

La utilización de los ingresos fiscales recaudados mediante la aplicación de impuestos internos a la importación

¿Pueden percibirse impuestos internos sobre los productos contaminantes, tanto los de procedencia nacional como los importados, con objeto de recaudar ingresos fiscales para financiar programas ambientales que sólo reportarán beneficios internos?

Esta cuestión fue examinada en 1987 por un Grupo Especial de Solución de Diferencias del GATT a raíz de una reclamación presentada por la Comunidad Europea, el Canadá y México en relación con la Superfund Amendments and Reauthorization Act (Ley de modificación y reconducción del Superfund) de los Estados Unidos. Esta ley autorizaba la exacción de un impuesto sobre los productos químicos importados y de procedencia nacional utilizados en la fabricación de sustancias derivadas con objeto de financiar el programa Superfund de limpieza de los desechos peligrosos resultantes de la producción industrial del país. La tesis de los Estados Unidos era que las medidas eran compatibles con el Artículo III del GATT – que permite a los países hacer ajustes en los gravámenes percibidos en la frontera cobrando impuestos sobre los productos importados, siempre que se cumpla estrictamente la regla del trato nacional. La Comunidad Europea sostenía que el impuesto no debía haberse aplicado a los productos importados.

El Grupo Especial llegó a la conclusión de que el impuesto era compatible con el principio del trato nacional del Artículo III y, por consiguiente, podía ser objeto de un ajuste de gravamen en la frontera. En cuanto a la mencionada pretensión de la CE, el Grupo Especial observó:

... en las normas del Acuerdo General relativas a los ajustes fiscales se hace una distinción entre los impuestos sobre los productos [impuestos directos] y los impuestos no aplicados directamente a los productos [impuestos indirectos]; no se hace distinción entre impuestos con diferentes finalidades. Por consiguiente, para determinar si un impuesto sobre las ventas puede tener carácter de ajuste fiscal en frontera carece de importancia que se aplique a un producto por razones fiscales de orden general o para estimular la utilización racional de los recursos ambientales.

En cuanto a la tesis según la cual, con arreglo al principio de “quien contamina paga”, sólo debía haberse gravado la producción nacional, el Grupo Especial advirtió que ese principio, aunque era aceptado con carácter voluntario por los países de la OCDE, no formaba parte de la normativa del GATT. En particular, afirmó que “las normas del Acuerdo General relativas a los ajustes fiscales” ofrecen a un país miembro del GATT “la posibilidad de seguir el principio de que es el contaminador quien paga, pero no le obligan a hacerlo”.

Sin embargo, el Grupo Especial observó que el país miembro del GATT que

... desea gravar la venta de ciertos productos nacionales (porque su fabricación contamina el medio ambiente nacional) y aplicar un impuesto más bajo, o no aplicar ningún impuesto, a los productos importados similares (porque su consumo o utilización causa menores problemas ambientales ...), tiene en principio libertad para hacerlo.

El informe del Grupo Especial da a entender que consideraba inequitativo que el impuesto, destinado exclusivamente a financiar el programa ambiental del país importador, se hubiese percibido también por los productos importados. Sin embargo, como su mandato le obligaba a examinar el caso en función del derecho vigente, el Grupo Especial, aun sosteniendo que las medidas de los Estados Unidos eran compatibles con el GATT, sugirió que el Grupo del GATT sobre medidas ambientales y comercio internacional examinase si el principio de “quien contamina paga” debía incluirse en la normativa del GATT y si era necesario modificar las reglas del GATT relativas al ajuste fiscal en frontera. En el anexo del presente capítulo se describen los principales aspectos de ese principio.

Las disposiciones comerciales de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente

Hay más de 140 acuerdos e instrumentos internacionales que tratan de cuestiones ambientales. Unos 20 de esos acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA) contienen disposiciones referentes a aspectos comerciales. Esos acuerdos pueden agruparse en tres categorías:

- ❑ Acuerdos para combatir la contaminación transfronteriza o para proteger el patrimonio común de la humanidad. Pueden citarse como ejemplos el Convenio de Viena para la Protección de la Capa de Ozono y su Protocolo de Montreal relativo a las sustancias que agotan la capa de ozono, y el acuerdo sobre el cambio climático.
- ❑ Acuerdos para la protección de especies amenazadas, aves migratorias, fauna, peces y animales marinos. Son ejemplos de tales acuerdos la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Flora y Fauna Silvestres (CITES) y la Convención Internacional para la Reglamentación de la Caza de la Ballena. Estos acuerdos contienen directrices sobre los métodos de captura o sacrificio de animales o peces.
- ❑ Acuerdos para la fiscalización de la producción y el comercio de productos y sustancias peligrosos. Cabe citar como ejemplos el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación y las directrices de Londres para el intercambio de información sobre los productos químicos objeto de comercio internacional.

En líneas generales, las obligaciones que estos acuerdos imponen a los Estados participantes para controlar el comercio revisten la forma de una prohibición de importaciones y exportaciones.

Desde el punto de vista de la normativa del GATT, la imposición de restricciones al comercio con los demás países partes en un AMUMA no presenta ningún problema, ya que todos los participantes en él han aceptado la imposición de restricciones. Cada país miembro puede justificar la restricción por ser necesaria, a tenor del Artículo XX, para la protección de la salud o la conservación de los recursos en su territorio.

La situación es diferente cuando el AMUMA prohíbe también el comercio con países que no son partes en él. Un caso que se cita a menudo en este contexto es el del Protocolo de Montreal, en el que se pide a los países partes que eliminen la producción y el consumo de sustancias que agotan la capa de ozono (denominadas "sustancias controladas") antes del año 2000. En lo que se refiere al comercio con las partes, el Protocolo deja cada país en libertad de decidir cómo va a limitar la exportación y la importación de esas sustancias, habida cuenta de su compromiso general de eliminar la producción y el consumo de tales sustancias en la fecha señalada. Sin embargo, las partes en el Protocolo tienen la obligación de prohibir, en cuanto éste entre en vigor, el comercio de sustancias que agotan la capa de ozono con los países que no son partes en él. El Convenio de Basilea y la CITES contienen disposiciones similares, que imponen la obligación de aplicar a los países que no son partes en esos instrumentos medidas más restrictivas del comercio que a las partes.

Estas disposiciones suscitan dos series de cuestiones. En primer lugar, ¿son verdaderamente necesarias y deseables, desde el punto de vista económico, las disposiciones por las que se exige a los países miembros que restrinjan o prohíban el comercio con los países que no son partes en los acuerdos sobre el medio ambiente? En segundo lugar, cabe preguntarse si esas disposiciones, que se aplican con carácter discriminatorio a las importaciones o exportaciones de

países que no son partes en los acuerdos, son compatibles con las obligaciones que asumen las partes en virtud de los principios generales del derecho internacional y, en particular, de la normativa del GATT.

Estas cuestiones se están examinando en los órganos que se ocupan del medio ambiente como el PNUMA y en el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) de la OMC. Ahora bien, como observó el CCMA en su informe de 1996, las reglas de la OMC dejan un amplio margen para la adopción de tales medidas y por el momento no hay acuerdo entre los países miembros para modificar las disposiciones pertinentes de la OMC.

Efectos favorables de la liberalización del comercio en el medio ambiente

Una de las cuestiones más amplias e importantes en las que fija su atención el CCMA es la relación entre la liberalización del comercio, la protección del medio ambiente y el desarrollo sostenible. A modo de punto de partida de los debates sobre el tema, la Secretaría de la OMC ha preparado un documento de antecedentes en el que se examinan varios sectores (agricultura, energía, pesca, silvicultura, metales no ferrosos, textiles y vestido, cuero y servicios ambientales) y se señalan las restricciones y distorsiones del comercio más frecuentes en cada sector y los beneficios que para el medio ambiente trae consigo su eliminación.

En el documento se observa que, en muy amplia medida, la liberalización del comercio no es la causa primordial del deterioro del medio ambiente y que tampoco constituyen los instrumentos comerciales la mejor manera de tratar los problemas ambientales. El aspecto más significativo de la relación entre la liberalización del comercio y el medio ambiente queda reflejado en sus efectos indirectos sobre los niveles y los patrones de producción y consumo. Por consiguiente, es probable que los beneficios ambientales de la eliminación de las restricciones comerciales también sean indirectos y no sean fáciles de determinar en términos generales.

La tesis básica del documento de la Secretaría es que, en las economías de mercado que funcionan bien, los precios reflejan la relativa escasez de los recursos y las preferencias de los consumidores; su función consiste, entre otras cosas, en asignar los recursos de manera eficiente. Sin embargo, el bienestar de la sociedad puede quedar menoscabado cuando los precios del mercado no captan los efectos de las actividades nocivas para el medio ambiente y, en consecuencia, transmiten señales engañosas sobre la utilización óptima de los recursos ambientales. La defectuosa asignación de los recursos socava la eficacia de la gestión ambiental. La distorsión de los precios encubre la abundancia de los recursos ambientales insuficientemente utilizados, contribuye a una utilización excesiva de recursos agotables, genera nuevos problemas ambientales e incrementa el empleo en demasía de insumos nocivos para el medio ambiente.

Con todo, el documento revela una relación positiva entre la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio y la mejora de la calidad del medio ambiente. Dicha relación tiene las siguientes consecuencias:

- Una utilización más eficaz de los factores y unos patrones de consumo más eficientes gracias a la mejora de la competencia;
- La reducción de la pobreza mediante la expansión del comercio y el fomento de una tasa sostenible de explotación de los recursos naturales;
- Un aumento de la oferta de bienes y servicios relacionados con el medio ambiente gracias a la liberalización del comercio; y
- La mejora de las condiciones de la cooperación internacional mediante un proceso continuo de negociaciones multilaterales.

Para los países en desarrollo, el comercio es el medio principal de conseguir los recursos necesarios a la protección del ambiente. Las promesas políticas que se hicieron en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), de realizar grandes transferencias de fondos y de tecnología a los países en desarrollo para ayudarlos a atender a sus necesidades en materia de desarrollo económico y protección ambiental, no se han cumplido. Por ello, la liberalización del comercio de los productos cuya exportación interesa a los países en desarrollo se ha convertido en un requisito fundamental para ayudarlos a lograr un desarrollo sostenible. Además, la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales puede aportar elementos importantes a la solución de los problemas ambientales más urgentes a escala mundial (por ejemplo, el cambio climático).

Labor futura

El CCMA prosigue sus trabajos analíticos sobre estas y otras cuestiones conexas. En la tercera Conferencia Ministerial, que se celebrará en noviembre de 1999, se decidirá si han de entablarse negociaciones con miras a la elaboración de nuevas reglas en esta esfera.

Referencias

Comercio y medio ambiente (OMC, documento de antecedentes presentado al Seminario sobre Comercio y Medio Ambiente, El Cairo, 1998).

Rege, Vinod. GATT Law and environment-related issues affecting trade of developing countries. *Journal of World Trade*, 28 de marzo de 1998.

ANEXO

El principio “quien contamina paga” y el principio “el usuario paga”

Según el principio “quien contamina paga” (PCP), el que contamina debe correr con los gastos en que incurren las autoridades para reducir la contaminación y prevenirla y para mantener el medio ambiente en un estado aceptable. Complementa el principio “el usuario paga” (PUP), elaborado posteriormente por la OCDE. Mientras el PCP tiene que ver con la contaminación, el PUP se refiere al precio de los recursos naturales agotables. Enuncia la regla de que el precio de un recurso natural debe reflejar el conjunto de los costos que entraña su utilización, incluidos los costos de los efectos externos asociados con la explotación, la elaboración y la utilización del recurso, juntamente con los costos de los usos futuros a los que se renuncia.

La justificación económica de estos dos principios es que, cuando los costos ambientales se internalizan totalmente y, por consiguiente, se reflejan en los precios, cabe esperar que el mecanismo del mercado impulse la adopción de métodos para reducir la contaminación y conservar los recursos agotables a niveles compatibles con un desarrollo sostenible, y contribuya a evitar distorsiones en la asignación de inversiones y en los patrones de comercio. La aplicación de ambos principios por todos los países podría, pues, facilitar el aprovechamiento sostenible de los recursos mundiales.

Se considera que la internalización de los costos según estos dos principios puede conseguirse con medidas de reglamentación y control (desde la imposición de normas sobre procesos y productos hasta reglamentos y prohibiciones concretos) o con instrumentos económicos (exacción de diversos tipos de impuestos y cargos por contaminación).