EL DUMPING ECOLOGICO: EL PAPEL DE LAS MEDIDAS COMERCIALES*

Antonio Rodríguez-Carmona
Departamento de Economía Internacional y Desarrollo

Resumen

Nuestras instituciones globales de comercio, especialmente el GATT (General Agreement on Tariffs and Trade), han evolucionado de espaldas a la problemática entre el comercio y el medio ambiente, como si no existieran implicaciones reales entre ambas. La evidencia del deterioro medioambiental producida por la actividad económica y la presión de los ecologistas han hecho surgir el tema con fuerza en la década de los 90. En 1971 se había creado en el seno del GATT el Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional, el cual no se activó sino hasta octubre de 1991, a instancias de los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC). En ese mismo año el GATT incluyó por primera vez en su informe sobre el comercio internacional de 1990-1991 un capítulo especial sobre el comercio y el medio ambiente.

Este trabajo consta de tres partes: En primer lugar, se realiza un análisis económico de la relaciones que unen el comercio y el medio ambiente, cuestionando la hipótesis sostenida por el GATT en el citado informe y construyendo una relación más compleja entre ambas variables, de la que se deriva que el comercio también actúa como factor de deterioro del medio ambiente. En segundo lugar, el análisis se extiende a la polémica sobre la existencia del «dumping ecológico». A pesar de la dificultad de llegar a una conclusión, se puede decir que el problema es real, ahora bien, bajo una serie de supuestos muy restrictivos. Por último, se aborda el papel que las medidas comerciales juegan frente al problema del «dumping ecológico», que es un papel tradicionalmente recortado por la normativa del GATT. La adopción de restricciones comerciales no proporciona eficacia ni equidad cuando se realiza de forma unilateral, debiéndose acordar su aplicación en negociaciones multilaterales y asociada siempre a otras políticas.

Palabras clave: Comercio, medio ambiente, «dumping ecológico»

---

* Una versión preliminar de este trabajo fue presentada en el curso de doctorado *Gatt y proteccionismo: La Ronda Uruguay*, dirigido por el profesor Javier Oyarzun en el curso 1993-1994.

Abstract

Our global institutions of trade, GATT in particular, have evolved with no concern to the trade-environment conflict, as if there were no linkages between them. Evidence of economic activity destroying the environment has made that issue emerge with strength during the 90's. In 1971 the Working Group on Environment and Trade had been created, but it was not until October 1991 that its first substantial meeting was convened, promoted by the Free Trade European Association (FTEA). In this year GATT included for the first time a special chapter on trade and environment in its report on International Trade 1990-1991.

This paper discusses three main aspects: First of all, the analysis focus on linkages between trade and environment, pointing out the inconsistence of the hypothesis held by GATT in such report and providing a new more complex framework, that highlights the negative environmental impacts of trade. Secondly, the discussion involves the "environmental dumping" debate. Despite the difficulty to reach a conclusion, arguments are exposed in order to support the existence of such dumping, but only under very restrictive conditions. It is finally analysed the role played by trade measures in resolving the "enviromental dumping" conflict. Trade restrictions does not provide eficacy nor equity when unilateral actions are adopted, so that its application should be arranged in multilateral negotiations and also be associated with other sort of policies.

Key words: Trade, environment, "environmental dumping"

INDICE

Págs

I. LA RELACION ENTRE EL COMERCIO Y EL MEDIO AMBIENTE 2
1.1 La hipótesis del GATT 2
1.2 Revisión de la visión del libre comercio favorecedora del medio ambiente 6

II. EL «DUMPING ECOLOGICO» 13
2.1 El problema de la competitividad 13
2.2 El problema de la distorsión del comercio 16
2.3 El problema de definición 18

III. EL PAPEL DE LAS MEDIDAS COMERCIALES ANTE OBJETIVOS AMBIENTALES: El PANEL DEL ATUN 19
3.1 Medidas complementarias 21
3.2 Medidas discriminatorias 24
3.3 Medidas compensatorias 28
3.4 Etiquetado ecológico 29
3.5 Novedades de la Ronda Uruguay 30

CONCLUSIONES 31

BIBLIOGRAFIA 33

I. LA RELACION ENTRE EL COMERCIO Y EL MEDIO AMBIENTE

1.1 *Hipótesis del GATT*

Los partidarios del libre comercio, entre los que se encuentra el GATT, sostienen que existe una relación positiva en las dos direcciones entre comercio y medio ambiente. Tratan el medio ambiente como si se tratara de un bien cualquiera, argumentando que el comercio protege el medio ambiente mediante la generación de un crecimiento económico que incrementa a la vez la demanda de protección ambiental y la oferta de los recursos necesarios para llevarla a cabo. La mejora del medio ambiente, a su vez, redunda en un mayor crecimiento y, por tanto, en un mayor comercio.

> "(...) no hay motivo para suponer que el crecimiento de la renta por habitante deba ser forzosamente nocivo para el medio ambiente, o que lo sea en bastantes casos. En primer lugar, el aumento del ingreso por habitante -que se ve impulsado por un mayor acceso a los mercados y la expansión del comercio- permite obtener más recursos para frenar el deterioro del medio ambiente, ayudando a costear la lucha contra la contaminación y las operaciones de limpieza en caso de que la haya habido. En cambio, un país cuya economía se encuentra estancada, tenderá más a escatimar los gastos destinados a mejorar el medio ambiente"[1] .

Además de este efecto indirecto vía expansión económica, el comercio tiene un efecto directo de difusión tecnológica, difusión que raramente puede tener lugar de otro modo.

> " La posibilidad que tiene un país de comerciar en los mercados mundiales con objeto de acceder a bienes y tecnología facilita la adopción de procesos destinados a mejorar el medio ambiente"[2] .

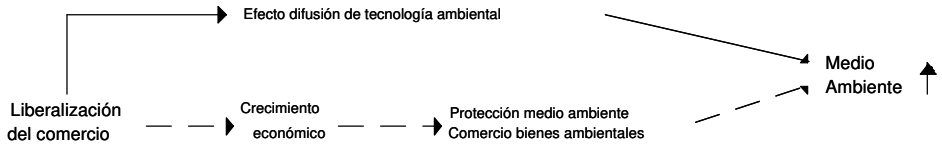
Se resume la hipótesis planteada por el GATT en el siguiente cuadro.

Cuadro 1

---

[1] GATT (1992), p.22.

[2] Idem



Fuente: *elaboración propia*

Naturalmente, este planteamiento no es descabellado y tiene algo de cierto, como lo prueba la reciente expansión del mercado de servicios y bienes de equipo ambientales. Un estudio de la OCDE[3] sobre la *Industria Ambiental* estima que éste mercado alcanza los $200 billones de dólares y su tasa de crecimiento ronda el 5.5 por ciento anual. Parece indudable que el comercio vaya a contribuir a desarrollar notablemente el sector en los próximos años.

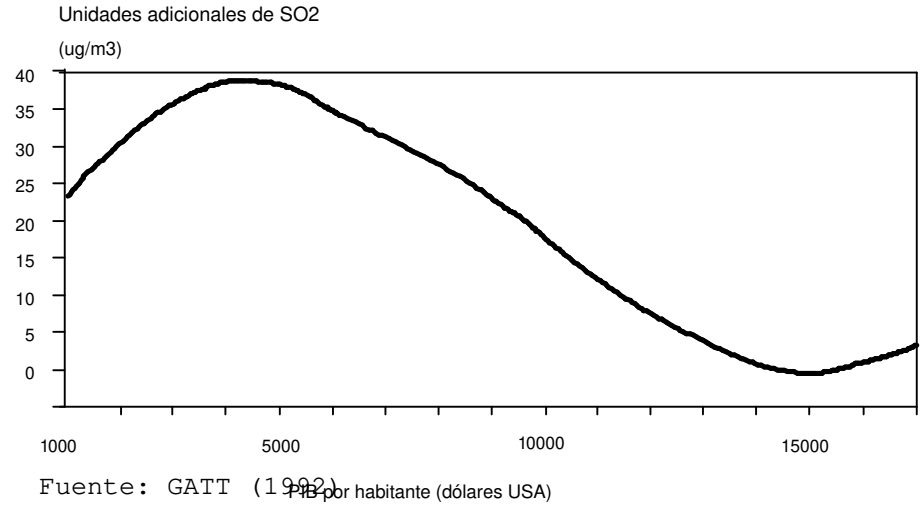
En la misma línea, el GATT aporta en su informe cierto apoyo empírico a su tesis basado en un estudio de Grossman y Krueger[4], con el objeto de demostrar que mayores niveles de crecimiento económico se corresponden con menores niveles de contaminación. El estudio hace uso de los datos reunidos por el Sistema Mundial de Vigilancia del Medio Ambiente (SIMUVIMA) –iniciativa conjunta de la Organización Mundial de la Salud (OMS) y del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA)– y que ha permitido vigilar desde 1976 la calidad del aire del mundo desarrollado y subdesarrollado. El método seguido es la medición en distintos puntos de las

[3] OCDE (1992), *The OECD Environment Industry: Situation, Prospects and Government Policies*, Paris, citado en Stevens (1993).

ciudades participantes de los niveles de dióxido de azufre y de partículas en suspensión. El estudio de Grossman y Krueger relaciona los niveles de contaminantes en el aire con el PIB por habitante del país al que la ciudad pertenecía, tomando en consideración diversas características de los lugares y ciudades (como son, la localización de la ciudad, en la costa o en la montaña, la densidad de población), con el fin de hacer comparables los datos.

El resultado de dicho estudio viene recogido en el gráfico, que representa la cantidad adicional de contaminación por SO_2, atribuible a los distintos niveles de renta, cruzándose series de datos para distintas épocas y países. Como se observa, las concentraciones de SO_2 crecen en los niveles bajos de renta, se reducen con el aumento de los ingresos y finalmente tienden a nivelarse en la mayoría de las economías avanzadas. El punto de inflexión de la curva se sitúa, según estimaciones, en 5.000 dólares (EE.UU. de 1988).

Gráfico 1



Fuente: GATT (1992).

[4] Grossman y Krueger (1991), "Environmental Impacts of a North American Free trade Agreement", documento para una conferencia sobre el Acuerdo de Libre Comercio entre los Estados Unidos y Méjico, citado en GATT (1992).

Al margen de una crítica metodológica sobre el estudio en sí[5], se puede criticar el uso que de esto datos se realiza para confirmar la hipótesis de que el comercio, crecimiento y medio ambiente son variables que interaccionan positivamente entre sí.

En primer lugar, no parece que el indicador unidades adicionales de SO_2 sea representativo de la variable contaminación y ello por tres razones:

- Dicho indicador refleja en todo caso el nivel de contaminación atmosférica en las ciudades, donde viven precisamente los sectores de población más concienciados y donde se están tomando medidas para paliarla. En cualquier caso se trata tan sólo de un sector de la población, sería interesante medir los niveles de contaminación en las zonas industriales y en el ámbito rural.
- No se tienen en cuenta las diversas capacidades de los ecosistemas de regenerar la contaminación, a través de índices de emisiones «netas», por ejemplo el caso del índice de emisiones «netas» de CO_2.
- Las cifras de PIB por habitante no están ajustadas según la paridad del poder adquisitivo. En tal caso, la imagen, por ejemplo en términos de contaminación de CO_2, cambia significativamente. Los países de desarrollo intermedio siguen apareciendo como las más sucios, pero las diferencias son mucho menores respecto a los países de altos ingresos[6].

En cualquier caso, la variable contaminación atmosférica, por bien medida que estuviera, significa tan solo una parte del deterioro del medio ambiente. Además de la contaminación en las ciudades, existen otros muchos problemas medioambientales e infinitud de indicadores para los que la relación deterioro-renta por habitante quizás sea distinta: nivel de consumo energético por unidad del PIB, nivel de kilogramos de basura por habitante y año, nivel de biodiversidad, etc.

---

[5] El estudio debería reflejar más claramente el impacto de la densidad de población en las mediciones de SO_2. Las ciudades de los países desarrollados tienden a estar más superpobladas y los niveles de contaminación por habitante a ser menores de los que refleja el estudio.

[6] Sutcliffe (1992), "Desarrollo, redistribución y medio ambiente", pp. 122-126 en Senillosa (1992).

1.2 *Revisión de la visión del libre comercio favorecedora del medio ambiente*

La visión del comercio como favorecedor del medio ambiente, puesta de manifiesto por el GATT, es cuestionable, en primer lugar, al depender el logro de dichos beneficios de condiciones nada triviales.

Se trata, además, de una visión parcial, pues subraya la interrelaciones positivas entre ambas variables pero minusvalora la presencia de efectos nocivos (tanto directos como indirectos). El mismo GATT reconoce en el citado informe la existencia de un *efecto de amplificación* del comercio sobre determinadas políticas o fallos del mercado, que pueden perjudicar el medio ambiente, si bien, desvincula el comercio de esos efectos.

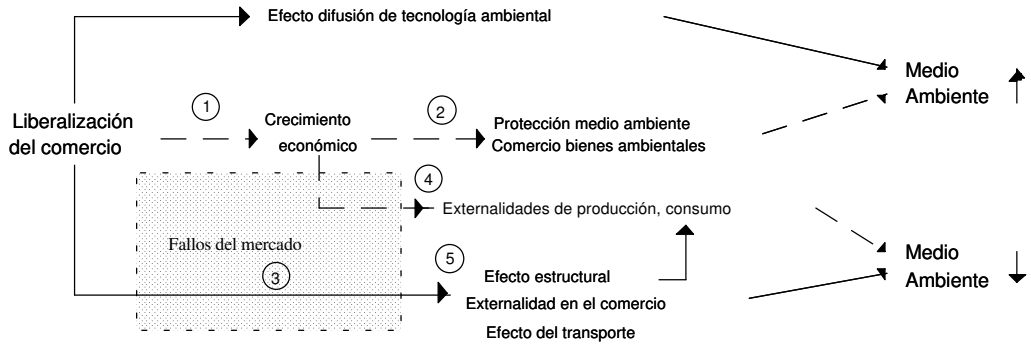
> "Ninguno de esos aspectos del desarrollo sostenible va intrínsecamente ligado al comercio internacional. El hecho de no atribuir un valor a los recursos ambientales socavaría el desarrollo sostenible incluso en una economía completamente cerrada. El comercio internacional constituye más bien un factor de amplificación. Si se aplican las políticas necesaria para un desarrollo sostenible, el comercio fomenta un desarrollo que es sostenible y, por el contrario, si no se aplican esas políticas, el comercio internacional de un país puede contribuir a dar a su desarrollo un sesgo perjudicial para el medio ambiente, pero el mismo efecto tendrá la mayor parte de las actividades económicas que se lleven a cabo en ese país. Está claro que en esos casos lo acertado es procurar la adopción de una política ambiental interna global que sea adecuada, en lugar de centrar la atención en los problemas cuyas causas se imputan al comercio internacional"[7] .

En mi opinión, esos efectos de amplificación de los fallos que operan en el mercado están ligados al comercio, ya sea de una manera directa o indirecta. Se puede, por tanto, construir una hipótesis más global sobre la relación total entre comercio y medio ambiente, incorporando a la hipótesis del GATT los efectos nocivos ignorados y matizando sus efectos positivos:

---

[7] GATT (1992), p.22.

Cuadro 2



Fuente: *elaboración propia*

Como se observa en el cuadro, el comercio ejerce un doble efecto indirecto (en línea discontinua), vía expansión del crecimiento, y otro directo (en línea continua) sobre el medio ambiente, pudiendo ser ambos positivo o negativo. Los efectos nocivos tiene su origen en los fallos del mercado (recuadro intermitente). Se analiza a continuación algunas de las relaciones entre las variables expuestas en el cuadro:

(1) La relación positiva entre comercio y medio ambiente se transmite a través de un crecimiento económico, que a su vez tiene su base explicativa en la teoría clásica de la ventaja comparativa. Ricardo asegura que existe siempre beneficio mutuo en el comercio entre dos países y dos bienes aún cuando un país tenga ventaja absoluta en la producción de los dos productos, produciéndose un crecimiento económico global. Es decir, existe una relación positiva entre comercio y crecimiento económico y que esa relación opera siempre y en todos los casos.

Desafortunadamente la teoría se construye sobre la hipótesis de la inmovilidad internacional de factores, esto es, que el capital y trabajo nacionales permanecen dentro de las fronteras para producir según la ventaja comparativa del país. Respecto a la mano de obra, incluso dentro de la Unión Europea, el 'sentimiento nacional' y las diferencias de idiomas limitan la movilidad de personas. Pero no se puede decir lo mismo del capital industrial cuya movilidad hoy día es considerable, debido a un proceso creciente de internacionalización. Como Ricardo explicó claramente, si el capital puede atravesar fronteras, entonces busca la lógica de la ventaja absoluta (máxima rentabilidad), tal y como lo hace al interior de un país, dejando de ser la nación una unidad económica relevante. Todos los países detentan una ventaja comparativa en la producción de algún bien, pero no hay ninguna razón para asegurar la existencia de ventajas absolutas, ni tampoco, por tanto, para garantizar que la especialización según esas ventajas, conduce a un beneficio de todas las partes, a pesar de aumentar, eso sí, la producción mundial.

Otra hipótesis que no se cumple es la que versa sobre ventajas comparativas igualmente dinámicas. En ausencia de esa igualdad, los países que se especializan en sectores de alta tecnología encuentran una fuente para reforzar su competitividad futura y su participación en los beneficios del comercio, en contraste con aquellos que se especializan en ventajas menos dinámicas.

(2) Una segunda condición para que los efectos positivos del comercio se transmitan al medio ambiente consiste en que se produzca realmente un aumento de los gastos de protección ambiental y de los mercados de bienes producidos con métodos no dañinos. No es suficiente con generar recursos, sino que deben ser empleados. Para ello se requiere que el crecimiento económico vaya acompañado de un desarrollo integral, educativo, social, que haga tomar conciencia a la sociedad de la necesidad ineludible de emprender la protección del medio ambiente.

Por ejemplo, en Suecia las compañías del sector textil han constatado que los consumidores tienen una conciencia ambiental cada vez mayor y por razones de competitividad han empezado a importar materias primas producidas con métodos que cuidan el medio ambiente. Es en este sentido en el que el comercio puede contribuir al medio ambiente, mediante un incremento del intercambio de bienes ambientales.

Y también, por supuesto, el argumento entero depende de la capacidad de los recursos –provenientes de un crecimiento económico, acompañado de desarrollo– para regenerar los daños ambientales. Donde se produce un deterioro irreversible del medio (caso de la extinción de especies) el

mecanismo es inoperativo. Por tanto, como dice P. Ekins, aunque el argumento de que 'el comercio conlleva un crecimiento que favorece el medio ambiente' se presenta como una posibilidad teórica, no es fácilmente puesto en práctica[8] .

(3) Por otro lado, es preciso considerar en el análisis los efectos negativos del comercio sobre el medio ambiente, que proceden de una amplificación de los fallos del mercado[9] , fallos sobre los que cada vez se centra más el análisis económico. El mercado falla en la valoración y asignación adecuada de los recursos, con el resultado de que los precios de mercado de bienes y servicios no reflejan los costes medioambientales:

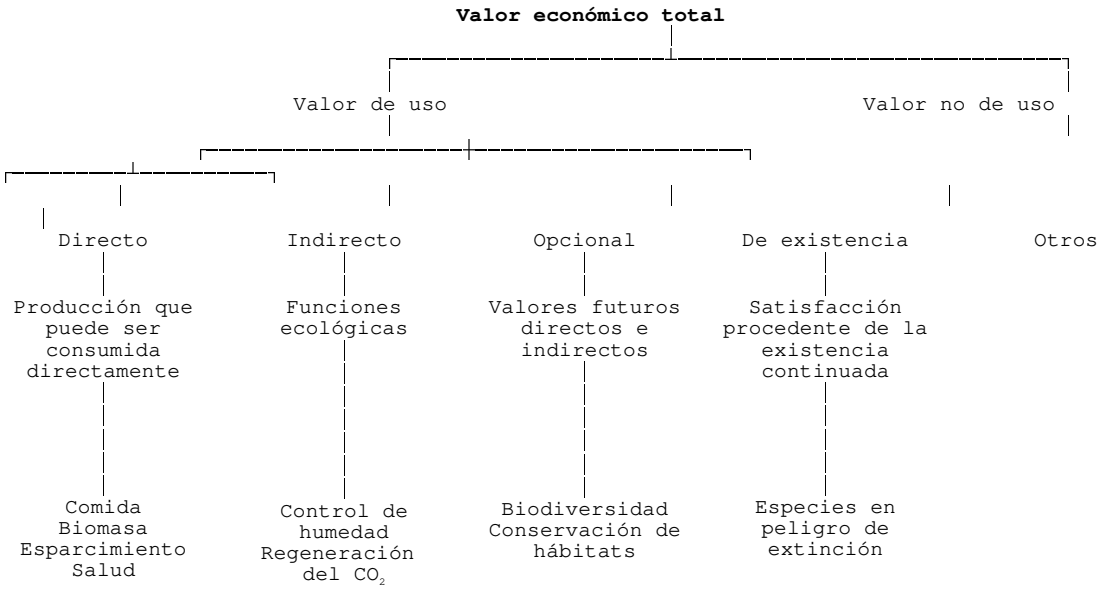
i) **Inapropiada valoración de los recursos:** Los valores de uso directo referidos a la producción de bienes y servicios tangibles, son los más fáciles de cuantificar. Por ejemplo, los bosques, los mares tienen valores de uso directo consistentes en los bienes que producen, como la madera y la pesca; y los servicios de recreo que ofrecen, excursiones y turismo. Sin embargo, el valor económico total de los recursos comprende otra gran cantidad de valores tanto de uso: indirectos y opcionales; como no de uso: de existencia y otros. Con frecuencia estos valores son difíciles de medir y, como consecuencia de ello, ignorados.

ii) **Derechos de propiedad mal definidos:** La ausencia de derechos de propiedad sobre los activos medioambientales, y las dificultades para articular y reforzar regímenes de uso en la comunidad internacional, pueden conducir a la sobreexplotación y degradación de los mismos. Esta falta de definición de derechos de propiedad juega también un papel clave en los problemas ecológicos transfronterizos, como la lluvia ácida o la contaminación de los ríos.

[8] Ekins (1994), p.7.

[9] Algunos autores, como Diego Azqueta, señalan que los llamados fallos del mercado no son tales, sino más bien fallos de la sociedad que ha puesto en manos del mercado la solución de algunos problemas para los que éste no sirve.

Cuadro 3



Fuente: Munashinge (1993)

iii) **Externalización de costes ambientales:** El resultado de esa mala valoración y atribución de los recursos resulta en un sistema distorsionado de precios, y en un sistema de asignación de recursos que ignora el medio ambiente.

(4) Un caso evidente de externalización de costes ambientales lo constituyen las externalidades de producción y consumo. Se producen siempre como consecuencia del crecimiento económico, con independencia de que exista comercio. No obstante, al comerciar entre sí, los países logran un crecimiento económico adicional, responsable de un deterioro adicional del medio, que no se habría producido de no haber tenido lugar ese comercio. Se trata pues de un efecto indirecto del comercio, ligado al comercio en este sentido, pero cuya responsabilidad, en este caso, hay que imputársela enteramente, como sostiene el GATT, a los fallos del mercado.

(5) Las externalidades en el comercio son de una naturaleza distinta y se puede decir que constituyen un efecto directo negativo del comercio sobre el medio ambiente. La externalidad radica en la actividad del comercio en sí, no siendo achacable al proceso de crecimiento, a las actividades de producción o consumo.

i) **Efectos en el comercio de determinados bienes**: los que propiamente se derivan del hecho de intercambiar determinados bienes, como son:

- El comercio de *residuos peligrosos*, que supone un peligro en sí mismo, con independencia de otros peligros que se encuentran con frecuencia externalizados al análisis económico.
- El comercio de *especies en peligro de extinción*, que puede constituir la fuente principal de sobreexplotación del recurso

ii) **Efectos derivados del transporte**, como actividad soporte del comercio. Estudios que se han realizado acerca de la culminación del mercado común en la Unión Europea señalan que el transporte de mercancías, sobre todo en carreteras, crecerá a una tasa mayor que el crecimiento económico, fruto de la especialización productiva[10] . Desde la perspectiva de la economía ecológica, la expansión del comercio produce un aumento del consumo de energía en transporte y, por tanto, un incremento final en el grado de entropía[11] del sistema. El deterioro que supone el comercio es comparable a la imagen del suelo devastado alrededor de un hormiguero. Las mejoras tecnológicas pueden reducir en parte el impacto ambiental del transporte, mediante un mejor aprovechamiento de la energía, pero, como señalan algunos autores, "(...)*existen límites fijos a la innovación tecnológica, colocados allí por las leyes fundamentales de la naturaleza*"[12] .

---

[10] Task force on the Environment and the internal market (1990), *The Environment Dimension*, citado en Stevens (1993).

[11] Se entiende por *entropía* una medida de la cantidad de energía inasequible del sistema.

[12] Ehrlich (1977), "Disponibilidad, entropía y las leyes de la termodinámica", en Daly (1980), p.59.

iii) **Efectos estructurales:** la oportunidad de una mayor liberalización del comercio puede traer consigo además los siguientes efectos, que merecen un mayor estudio para determinar su alcance:

– Una *deslocalización paulatina de las industrias contaminantes* a los países con las legislaciones ambientales menos exigentes, contribuyendo a que la contaminación global se mantenga o aumente aunque disminuya en las zonas más desarrolladas del planeta.

– El fomento a la *explotación no sostenible de recursos naturales* en las economías con modelos de desarrollo primario-exportador.

– En estas economías primario-exportadoras opera además otro efecto a través de cambios en la propiedad de la tierra y otros derechos de propiedad. Donde la tierra es percibida como productora de cultivos para la exportación, aparecen fuertes intereses para *transformar el sistema de explotación y de propiedad*. Los pobladores originarios se ven forzados a emigrar a los bosques, tierra adentro, donde causan un mayor deterioro medioambiental, que redunda, a su vez, en una mayor pobreza, originándose lo que la propia Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) ha denominado un círculo vicioso[13] .

En resumen, la propia teoría del libre comercio no se suscribe a la idea de la superioridad del comercio sino es bajo unos supuestos cruciales entre los que se encuentran: la inexistencia de externalidades, la existencia de un número suficientemente de competidores, ventajas comparativas igualmente dinámicas e inmovilidad internacional de factores. En la medida en que estas hipótesis no se cumplen en la realidad, y no lo hacen, el dogma del libre comercio está en entredicho, llegándose a plantear el uso de medidas de restricción comercial como un buen instrumento para paliar las externalidades producidas en el comercio. La conveniencia de tales medidas se analizará en el tercer epígrafe.

[13] CMMAD (1987), cap. 1,17.

II. EL DUMPING ECOLOGICO

En esta segunda parte se analiza del problema del «dumping ecológico», como una de las manifestaciones más polémicas de la compleja relación entre comercio y medio ambiente y que surge en el ámbito de los efectos estructurales citados antes.

El «**dumping ecológico**» tiene lugar cuando los costes ambientales se internalizan en distinto grado en el interior de dos economías que comercian entre sí. El país con una regulación más permisiva contará con una ventaja en los costes, que trasladará a los precios. El argumento del «dumping ecológico» reside en que esa diferencia de precios es desleal, y distorsiona el comercio. En muchos casos, se argumenta que los productos se acaban vendiendo por debajo del coste real de producción[14] .

Naturalmente, la operatividad última del concepto no es otra que la de justificar una protección en el comercio entre países. Un análisis más detenido de la cuestión conduce a preguntarse por los requisitos que debería cumplir el supuesto «dumping ecológico» para motivar una protección. La teoría sobre el dumping establece que deben concurrir las siguientes circunstancias:

- daño a la industria nacional (pérdida de competitividad)
- práctica desleal de comercio
- relación de causalidad entre la práctica desleal y el daño sobrevenido

2.1 *El problema de la competitividad*

Los efectos de una política nacional de internalización de costes ambientales tienen un efecto expansivo sobre los costes de producción y un consiguiente deterioro de la competitividad internacional frente a aquellas economías que no internalizan. Surge un problema de competitividad para los productores nacionales en un contexto de transnacionalización creciente de los procesos productivos, del capital, de los canales de comercialización, un proceso de mundialización en el que las economías están cada vez más abiertas

[14] Daly (1994), p.78.

y en el que la competitividad juega un papel clave para la supervivencia económica de las empresas.

En el extremo, este problema de competitividad quedaría reflejado en un proceso de deslocalización de las industrias contaminantes de los países más desarrollados a otros con un grado de desarrollo menor.

> Se conocen casos de empresas que se han trasladado al otro lado de la frontera debido a diferencias en materia de regulación ambiental. En la década de 1970 y comienzos de la de 1980 varias fundiciones de cobre, refinerías de petróleo y fábricas de amianto, ferroaleaciones y cloruro de vinilo se construyeron en el extranjero y no en los Estados Unidos por consideraciones ambientales. De igual forma, diversos complejos químicos cuyo emplazamiento estaba previsto en Alemania y Holanda se trasladaron a Bélgica, Francia y España[15] .

No obstante, los estudios empíricos[16] aconsejan prudencia a la hora de establecer una **relación causal** entre deslocalización industrial, pérdida de competitividad y diferencias de costes ambientales:

i) Los datos no permiten hablar de un fenómeno masivo de reubicación de industrias contaminantes. Ello se debe a la existencia de factores de freno:

- la deslocalización es posible al interior del país, conservando así los factores de competitividad propios de una economía desarrollada (calidad de mano de obra, infraestructura de base, tamaño del mercado, gastos de transporte).
- el traslado supone pérdida de puestos de trabajo a corto plazo en un contexto económico con dificultades para crear empleo.

ii) Es dudoso, por otro lado, que la «emigración» de industrias contaminantes se deba en exclusiva a la diferencia de costes de protección ambiental y parece estar ligada en mayor grado a otros factores de competitividad –costes de mano de obra, abundancia de recursos naturales. Al menos, eso parecen demostrar algunas estimaciones en Estados Unidos que cifran el valor medio ponderado de los costes ambientales en tan solo un

---

[15] GATT (1992) p.35.

[16] Tobey (1990), Grossman and Krueger (1991) y Low (1991), citados en GATT (1992), p. 35.

0,54% de la producción, no superando el 3% en la industria más contaminante: el cemento[17] .

A pesar de la precaución de los datos actuales, todo conduce a pensar que en la medida en que la diferencia de costes ambientales siga aumentando en los próximos años, la competencia de industrias contaminantes del Sur en sectores específicos afectará de una manera cada vez más clara la viabilidad de esas mismas industrias en los países desarrollados, produciéndolas un daño que en muchos casos será mortal.

Es preciso también situar el problema de la competitividad en una perspectiva global de la economía en su conjunto y no sólo desde las implicaciones a corto plazo sobre las industrias contaminantes. Esta visión sugiere que las políticas rigurosas en materia de protección ambiental, lejos de constituir un factor negativo de competitividad, son fuente de ventaja competitiva en el futuro. En virtud de una tendencia creciente de sensibilidad y exigencia medioambiental en los consumidores, los precursores que se anticipen a adoptar dichas normativas gozan de una posición de privilegio para competir en los mercados, aunque su competitividad se resienta en un primer momento. Es decir, para muchos sectores la competitividad sufre una evolución según una curva J: disminuye al principio, pero se recupera fuertemente después. Michael Porter se muestra decidido partidario de esta opinión cuando señala:

> "Las normas rigurosas en materia de prestaciones de prestaciones y seguridad de los productos y de repercusiones medioambientales contribuyen a crear la ventaja competitiva. Impulsan a las empresas a mejorar la calidad, perfeccionar la tecnología y dotar a sus productos de ciertas características en las esferas que son de gran interés para los clientes (...) Son especialmente beneficiosas las reglamen-taciones rigurosas que son precursoras de normas que alcanzarán una difusión internacional"[18] .

Como conclusión, se tiene que el fenómeno del «dumping ecológico» forma parte de un proceso de evolución de costes más amplio (costes laborales), en el cual los países desarrollados reacomodan sus ventajas competitivas y reestructuran sus industrias. Un proceso en el que hay ganadores y perdedores.

---

[17] Low (1992), "Trade measures and environmental quality: the implications for Mexico's exports" en *World Bank 1992*, citado en García Bercero (1992).

[18] Porter M. (1990), *La ventaja competitiva de las naciones*, p. 647, cit. en GATT (1992).

2.2 *El problema de la distorsión del comercio*

Partiendo de la base de que existe una diferencia de costes ligados a la protección del medio ambiente –con independencia de que su efecto sobre la competitividad sea positivo o negativo– la cuestión a considerar ahora es si esa diferencia de costes constituye una distorsión, o, por el contrario, una fuente provechosa y legítima de comercio. En este segundo supuesto, el «dumping ecológico» no tendría significado alguno.

Los que argumentan que se produce una distorsión del comercio reivindican un «campo de juego» nivelado, en el que los países con regulaciones más severas puedan proteger sus productos, como consecuencia de su mayor compromiso en la protección del medio ambiente. A menudo las externalidades ambientales constituyen problemas que traspasan las fronteras nacionales, para convertirse en problemas regionales, como la *lluvia ácida*, o en problemas mundiales, como el *calentamiento de la tierra*, o la *reducción de la capa de ozono*. La ecología muestra las frágiles conexiones que mantiene unidos los ecosistemas en un equilibrio dinámico e inestable a lo largo del planeta. Por tanto, y según este argumento, se debería compensar a las economías que internalizan costes ambientales puesto que todos nos beneficiamos de esa política.

No obstante, se pueden hacer dos primeros comentarios: En primer lugar, los problemas ambientales internacionales, antes aludidos, se caracterizan por la incertidumbre con la que los científicos aventuran sus predicciones. El beneficio derivado de las políticas dirigidas a estos problemas es un beneficio en el aire. De otro lado, son precisamente los problemas ambientales locales, como son el *nivel de ruido*, la *contaminación del suelo*, *los ríos*, o el *deterioro del paisaje*, los mejor conocidos, los más tangibles. Una política ambiental dirigida a combatirlos origina ahora un beneficio más seguro, pero su disfrute se circunscribe a la región. Una política de internalización de costes ambientales locales no tiene por qué dar derecho a ser compensado mediante la protección del comercio.

En cualquier caso, y aun tratándose de problemas ambientales transfronterizos, se pueden encontrar tres grandes razones para justificar los desniveles del «campo de juego», esto es, las **diferencias de costes ambientales** entre países:

– La diversidad de las *características del medio ambiente* físico (diversidad de condiciones geográficas, niveles de concentración

industrial) hacen que, en presencia de la misma normativa ambiental, el coste de procurar su cumplimiento varíe de un país a otro.

– La divergencia en la *evaluación del riesgo* que conlleva el deterioro ambiental conduce a la elaboración de normativas ambientales más o menos exigentes.

– El *nivel de desarrollo* de los países condiciona así mismo las prioridades ambientales en la gestión de los recursos; de este modo, una sociedad subdesarrollada no tiene otro remedio que aceptar un deterioro del medio ambiente en la medida en que resulte inevitable para alcanzar un mayor crecimiento económico. Por otro lado, ante problemas ambientales internacionales los países desarrollados tienen una responsabilidad histórica mayor, como consecuencia de su mayor trayectoria de contaminación.

Otros autores van más allá y defienden que no sólo éstas sino toda diferencia de costes constituye una fuente provechosa de comercio, pues responde en última instancia a una elección legítima de las preferencias de una sociedad en lo referente a problemas ambientales estrictamente nacionales. Vista de esta manera, dicha diferencia de costes pudiera considerarse como una fuente provechosa de comercio más, como lo son las otras ventajas naturales. Es más, cuando los problemas ambientales son estrictamente nacionales, la política ambiental no diferiría mucho de otras políticas del gobierno cuyos resultados también inciden en los costes y la competitividad de las empresas, sin distorsionar por ello el comercio: Las diferencias entre regímenes fiscales, así como otras políticas incentivadoras del ahorro, pueden contribuir a la formación de capital en un determinado país, lo cual repercute en una ventaja competitiva en los sectores de alta densidad de capital. La realización de grandes inversiones en materia de educación aumentan la competitividad en las industrias con alto coeficiente de mano de obra cualificada. En definitiva, según este concepción, es inevitable que existan diferencias entre los países, derivadas de sus diversas historias, aspiraciones sociales, limitaciones y objetivos políticos y económicos.

2.3 *El problema de definición*

En caso de admitir ciertos supuestos de «dumping ecológico», si bien estos deberían ser muy restringidos, nos enfrentamos a un problema de definición.

En efecto, el concepto de «*ecodumping*» no cabe en el artículo VI del GATT, mucho menos después de la Ronda Uruguay, a partir de la cual se define claramente el dumping como una práctica fundamentada en la política diferencial de precios entre los domésticos y los de exportación y no como una política de fijación de precios por debajo del coste de producción.

También resulta imposible a la luz del Código de la Ronda Uruguay sobre Subvenciones, ligar la diferencia de costes ambientales al concepto de subvención recurrible, ya que:

- exige contribución financiera de las autoridades públicas.
- debe ser específica de un sector o rama de producción.

El articulado del GATT, no reconoce explícitamente ningún tipo de práctica desleal motivada por diferencia de costes ambientales y no se activan, por tanto, derechos compensatorios. El GATT añade una razón más para negar la existencia de distorsión del comercio y es la dificultad que tendrían las medidas para hacer frente al problema, las cuales se prestarían a todo tipo de abusos y aplicación arbitraria.

> "Por lo tanto, la inexistencia de normas ambientales mas laxas en un país de ingresos más bajos no basta para sostener que esas normas ambientales son «demasiado laxas» o que el país las manipula para mejorar la competitividad de sus productos. Para justificar una reclamación de esa naturaleza, sería necesario como mínimo demostrar que esas normas son aún mas laxas de lo que cabría prever habida cuenta de ciertos factores, como el nivel de ingreso per cápita y las características del medio físico"[19] .

En mi opinión, tiene razones sobradas el GATT para temer que las medidas fueran objeto de abuso en una ola de nuevo proteccionismo. Ahora bien, si concluimos que algunas diferencias de costes ligados a la protección del medio ambiente pueden constituir una práctica desleal por no responder a una ventaja natural y legítima, o por constituir una conducta oportunista (free rider), deberíamos ser capaces de articular algún tipo de normativa y dotar al sistema de medidas de protección para los casos en que las diferencias no son legítimas.

---

[19] GATT (1992) pp 31-33.

III. EL PAPEL DE LAS MEDIDAS COMERCIALES ANTE OBJETIVOS AMBIENTALES: EL PANEL DEL ATUN

Una vez concluido que el comercio no siempre beneficia al medio ambiente (en la primera parte) y que el problema del «dumping ecológico» puede constituir en ciertos casos un problema real de distorsión de comercio (en la segunda), se analiza ahora la posibilidad de hacer uso de la política comercial para resolver tales problemas. Existe consenso generalizado en señalar que la **solución óptima** pasaría por la aplicación de políticas domésticas de internalización de costes ambientales, homogéneas entre los países. Al hacer internas las externaldades, se reduce el deterioro del medio ambiente y al existir homogeneidad, se reduce la posibilidad del «dumping ecológico». No obstante, esta política no se ajusta a la realidad, por lo que las restricciones al comercio aparecen como una **política subóptima** para alcanzar los pretendidos objetivos ambientales.

A efectos del análisis, se distinguen diversas modalidades de restricciones comerciales:

- **medidas complementarias**: a través de las cuales se pretende extender las medidas internas. Los productos importados o exportados se ven sujetos a las mismas restricciones aplicables al consumo o producción doméstica con el objetivo de asegurar la eficacia de las medidas internas.
- **medidas discriminatorias** (prohibiciones comerciales, cuotas): la restricción se aplica de forma exclusiva o diferenciada a los productos importados o exportados con el objetivo de limitar los flujos comerciales asociados a un deterioro del medio ambiente.
- **medidas compensatorias** (derechos compensatorios): la medida comercial se dirige a limitar o eliminar la diferencia de costes ambientales entre productores nacionales y extranjeros.

Se puede observar la forma en que opera el GATT en lo referente a medidas comerciales sobre medio ambiente, en los casos en que han surgido litigios comerciales. En el último decenio, el sistema de solución de diferencias del GATT ha conocido cinco casos, dando lugar a sendos informes de Grupos Especiales (paneles), que incluyen interpretaciones de las reglas del Acuerdo General.

Panel del atún

El caso más interesante desde el punto de vista de la interpretación del marco normativo ha sido el de la prohibición por los Estados Unidos de las importaciones de atún de aleta amarilla procedentes de Méjico. En el Océano Pacífico tropical oriental es frecuente que los bancos de atún de aleta amarilla circulen por debajo de los bancos de delfines en el Océano Pacífico tropical oriental, de tal suerte que las redes cerqueras utilizadas por las embarcaciones mejicanas originan una alta mortandad de delfines.

Ya en 1982 los Estados Unidos habían elevado una prohibición a las importaciones de atún procedente de Canadá, justificada en motivos de conservación de los recursos naturales. En aquella fecha el Consejo del GATT adoptó las recomendaciones del informe del Grupo Especial, que rechazaba las pretensiones americanas, al entender que los Estados Unidos no imponían a su propia flota pesquera ningún límite para las capturas de la mayoría de las especies de atún cuya importación se prohibía.

A finales de los 80, Estados Unidos se dota de una Ley de Protección de Mamíferos Marinos (LPMM), mediante la cual se establecen normas de protección de los delfines –con un límite máximo de capturas– para la flota atunera nacional y para los países cuyos barcos faenan en la zona del Océano Pacífico tropical oriental. Si un país exportador no puede demostrar a las autoridades americanas que sus flotas atuneras cumplen las normas de protección de los delfines, el Gobierno Estadounidense debe prohibir toda importación de atún de aleta amarilla y de productos derivados procedentes de ese país, así como de cualquier otro país intermediario que elabore para la reexportación el atún sujeto a prohibición directa. En virtud de esta normativa, el Gobierno estadounidense ha impedido las importaciones de atún aleta amarilla y derivados procedentes de Méjico, Venezuela y Vanuatu, al igual que de Costa Rica, Francia, Italia, Japón y Panamá como países intermediarios.

En febrero de 1991, a solicitud de Méjico, el Consejo del GATT estableció un Grupo Especial para estudiar si existía consistencia entre el Acuerdo General y las prohibiciones impuestas por Estados Unidos (con base en su Ley de Protección de Mamíferos Marinos, LPMM) a las importaciones de atún aleta amarilla y sus productos procedentes de Méjico. Los Estados Unidos alegaron que el *principio de trato nacional* permitía imponer en frontera las normas de protección a los delfines establecidas en una disposición legal americana.

3.1 *Medidas complementarias*

En principio, pudiera pensarse que la aplicación de medidas complementarias, esto es, que la extensión de las medidas internas a los productos importados, es plenamente acorde con los principios de trato nacional y de nación más favorecida (NMF)[20] . En virtud del primero, la medida adoptada no debe discriminar los productos extranjeros ni favorecer los productos nacionales; de conformidad con el segundo, tampoco puede hacerse discriminación alguna entre productos de distintos orígenes.

Este asunto ha sido más específicamente tratado en el Código de Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) de la Ronda Tokyo, en cuyo artículo 2.2 se reconocía ya al medio ambiente como una de las razones legítimas para constituir normas o reglamentos técnicos, al margen de otras normas internacionales[21] .

Desde mediados del decenio de 1980 la protección del medio ambiente viene invocándose con más frecuencia como objetivo en la constitución de reglamentos técnicos. De 1980 a 1990 se efectuaron 211 notificaciones de esta naturaleza, así como 168 notificaciones análogas aduciendo razones de salud pública y seguridad. En el cuadro 4 las notificaciones vienen clasificadas en nueve categorías generales según los sectores de interés ecológico y los productos a los que se aplican los reglamentos. Se trata, en gran parte, de notificaciones sobre contaminación del aire y sustancias peligrosas.

---

[20] Artículo I y III del Acuerdo General del GATT.

[21] El artículo 2.2 del Acuerdo sobre OTC contenido en el Acta Final de la Ronda Uruguay se mantiene prácticamente en los mismos términos que el artículo 2.2 del Acuerdo resultante de la Ronda de Tokyo: "(..) A tal fin, los reglamentos técnicos no restringirán el comercio mas de lo necesario para alcanzar un *objetivo legítimo*. Tales objetivos legítimos son, entre otros, los imperativos de la seguridad nacional; la prevención de prácticas que puedan inducir a error; la *protección de la salud o seguridad humanas, de la vida o la salud animal o vegetal o del medio ambiente* (...)" (cursivas del autor). La novedad del artículo de la Ronda Uruguay es que menciona la necesidad de una proporcionalidad entre libertad de comercio y los riesgos que crearía no alcanzar objetivos legítimos.

Cuadro 4

Sectores de interés ecológico	Objetivo/Razón de ser	
	Protección del medio ambiente	Salud pública y seguridad
1. Contaminación del aire, en particular por emisiones de gases de escape, gasolinas sin plomo y otros combustibles para automóviles	71	9
2. Emisiones de ruidos: vehículos automóviles, embarcaciones, aeronaves, herramientas y maquinaria, aparatos domésticos	20	24
3. Contaminación de las aguas, por detergentes, pinturas, productos químicos y alimentos para la piscicultura	12	0
4. Sustancias peligrosas:	87	94
a) en general	5	1
b) sustancias que agotan la capa de ozono, los clorofluorocarbonos y los halones, incluida la aplicación del Protocolo de Montreal	16	0
c) Fenilos policlorados (PCP, PCB, PCT)	6	3
d) Abonos químicos, plaguicidas, insecticidas, productos de fumigación y equipos para su aplicación	20	51
e) PVC, cloro	3	0
f) Metales pesados, en particular mercurio y cadmio	3	6
g) Otros productos químicos, productos tóxicos y peligrosos	32	20
h) Amianto y productos afines	2	13
5. Deshechos (incluidas pilas y acumuladores): reciclaje y eliminación	8	2
6. Transporte de mercancías peligrosas	5	11
7. Radiación	3	6
8. Conservación de especies amenazadas de extinción	3	0
9. Conservación de los recursos energéticos	2	22
Total	**211**	**168**

Fuente: GATT (1992)

Sin embargo, el alcance de toda esta normativa sobre reglamentos técnicos se vio limitada en el panel del atún. El grupo de expertos llegó a la conclusión de que el *principio de trato nacional* requiere que la comparación se haga entre productos del país exportador y del país importador y no entre los reglamentos de producción de esos países, que no afecten a las características del producto. La prohibición americana al atún mejicano era, por tanto, contraria al Acuerdo General.

En definitiva, lo que el grupo de expertos vino a decir es que existía una diferencia entre las **externalidades originadas en el consumo y en la producción**, diferencia que reside en que mientras las primeras constituyen un

problema ambiental doméstico, las segundas tienen lugar en el país de origen y, por tanto, escapan a la jurisdicción nacional.

En presencia de una *externalidad de consumo*, las exigencias ambientales podían aplicarse de forma indistinta a los productos nacionales e importados. El instrumento más usual es la extensión de los reglamentos específicos de productos (estándares de calidad, composición, prohibición de sustancias tóxicas) a los productos importados. Por ejemplo, la reglamentación sobre el tamaño mínimo de los atunes es perfectamente extensible a los productos importados.

Una cuestión que debería, sin embargo, ser clarificada son los límite precisos de la aplicación de dicho principio a los instrumentos fiscales. Las reglas del GATT no se manifiestan de forma clara acerca de qué impuestos ecológicos pueden ser sometidos a un ajuste fiscal en frontera[22] .

En lo que se refiere a la *externalidades a la producción*, el panel del atún indica claramente que no se puede exigir a las importaciones que cumplan los requisitos internos relativos a la producción. Esta regla se corresponde con un criterio de eficacia de la medida comercial en un contexto doméstico. En ausencia de una externalidad al consumo, el producto importado no tiene ningún impacto sobre el nivel de contaminación doméstica. Luego la extensión de medidas internas no es eficaz por no cumplir ningún objetivo ambiental doméstico, cumpliendo más bien fines compensatorios. En resumen, las medidas complementarias son de aplicación sólo al consumo y no a la producción[23] .

---

[22] Es el caso de la reclamación presentada por Canadá, la Comunidad Europea y Méjico contra los impuestos estadounidenses sobre el petróleo, con el producto del cual se financiaba un "superfondo" destinado a limpiar vertederos de deshechos peligrosos. La CEE sostuvo que se debía aplicar el principio de «quien contamina paga» de la OCDE, porque el impuesto tiene que ver con la contaminación. Sin embargo, el panel constituido al respecto consideró que los ajustes fiscales en frontera se llevan a cabo con independencia del objeto del impuesto, que el principio de «quien, contamina paga» no había sido adoptado por el GATT, indicando que uno de los impuestos cuestionados era un legítimo ajuste fiscal en frontera.

[23] Se puede encontrar otro ejemplo: la fruta procedente de Méjico con alto contenido en pesticidas puede ver prohibido su acceso al mercado americano si no cumple los mismos controles sobre residuos tóxicos sometidos a la fruta americana. Pero la fruta mejicana no puede ser rechazada bajo el argumento de que los métodos de cultivo son mucho más contaminantes.

En el fondo late el **problema de la jurisdicción sobre las prioridades ambientales de otros países**. Ya se ha mencionado en este trabajo la progresiva «internacionalización» de los problemas ambientales como consecuencia de que éstos desbordan con frecuencia las fronteras y de los efectos que sobre la competitividad tienen las decisiones de política interna; lo que llevaría al reconocimiento de una cierta jurisdicción más allá de las fronteras. Es cierto que hay valores universales y problemas ambientales compartidos por todos los pueblos, pero en definitiva existen muchos otros (resulta difícil trazar el límite) en que los criterios son muy diversos y resulta cuestionable el que esos juicios se puedan utilizar, de manera unilateral, para restringir el comercio. Ello supondría la instauración de un nuevo **"imperialismo ecológico"**, bajo el cual los países poderosos podrían dictar las normativas ambientales por todo el mundo. Un caso realmente patético es el de las regulaciones suecas y suizas que prohíben que los pollos sean criados en jaulas, por lo que restringen las importaciones de las aves que hayan crecido en cautiverio. La normatividad del GATT, fiel a su espíritu de combatir el proteccionismo, pretende evitar tales riesgos, cerrando toda puerta a cualquier tipo de jurisdicción sobre métodos de producción, pero el tema es más delicado y merece un análisis más hondo.

3.2 *Medidas discriminatorias*

Una segunda posibilidad para defender la prohibición de las importaciones mejicanas era la de encontrar cobijo en alguna de las cláusulas de excepción, contenidas en el GATT y que permiten discriminar, mediante la aplicación de medidas restrictivas.

Eso intentó Estados Unidos al apelar a los incisos b) y g) del artículo XX[24] del Acuerdo General, que autorizan medidas discriminatorias, pero destinadas a objetivos de interés público, como son: la protección de la salud, la vida de las personas y los animales o la preservación de los vegetales (inciso b) y la conservación de los recursos naturales agotables (inciso g). Tal posibilidad se enfrentaba a los siguientes problemas:

---

[24] En el artículo XX b) y g) se señala lo siguiente: "A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:[...] b) *necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales*, [y] g) relativas a la *conservación de los recursos naturales agotables*, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales".

– El inciso b) es una *norma heredada e introducida para los casos de cuarentena*, de ahí la naturaleza rudimentaria que tiene al aglutinar en un mismo artículo a las personas, animales y plantas. Hoy en día, se muestra inoperante para regular las relaciones del comercio y el medio ambiente: una regulación sobre este tema debería incluir otras unidades de análisis (ecosistema).

– En el inciso b) se señala que la medida comercial adoptada sea "*necesaria*", esto es, que se acuda a la aplicación en primer término de otras medidas que sean compatibles con el Acuerdo General para conseguir los mismos objetivos o la que menos perturbe el comercio. Sin embargo, la interpretación que de la "necesidad" hizo el grupo especial fue restrictiva. La razón aducida fue la siguiente: Si se aceptaban los argumentos de Estados Unidos, cualquier país podía prohibir las importaciones de un producto procedente de otro únicamente porque las políticas de éste relativas a la salud pública o al medio ambiente diferían de las propias. En tal situación, el peligro de los abusos y de una escalada proteccionista sería muy grande. Quizás exista algún caso en que una restricción al comercio fuese "necesaria", pero el peligro de sus consecuencias la hace inviable para el GATT.

– El inciso g) exige que la medida que se adopte para la conservación de los recursos generales se aplique junto con *restricciones a la producción o consumo nacionales*, es decir, que no exista discriminación.

Se trata, en suma, en el artículo XX, de una excepción al *principio general de no discriminación* que pone como condición el propio principio, que no exista discriminación, lo cual da idea de la redundancia y contradicción del sistema normativo. El propio grupo especial puso de manifiesto la opción «todo o nada» que plantea el artículo XX, al no establecer ningún tipo de límites flexibles destinados a impedir los abusos en el uso de restricciones comerciales fundadas en consideraciones ambientales.

Otra vía de excepción que sugirió el grupo especial fue la de solicitar una exención (waiver) en virtud del artículo XXV. La dificultad de esta posibilidad radica en que su concesión exige mayoría de dos tercios de los votos emitidos (lo que supone 69 países sobre 103[25]), es decir, un alto grado de consenso que no estaba al alcance de los Estados Unidos. La ventaja de esta vía es que comporta un proceso de negociación multilateral, mediante propuestas transparentes. Pero por otro lado, la opinión predominante es que las exenciones tienen un carácter transitorio, lo que las convierte en una mala solución para problemas que no son en absoluto coyunturales.

Con independencia de las incoherencias puestas de manifiesto en el examen normativo del GATT, se realiza a continuación un análisis desde el punto de vista de la eficacia y la equidad de las consecuencias que trae consigo una medida de restricción discriminatoria, como lo era la prohibición estadounidense del atún:

a) La *eficacia* de una medida como la prohibición estadounidense del atún reside en alcanzar el objetivo de frenar el deterioro del medio, en este caso, la mortandad de delfines. Un primer objetivo de la prohibición es el de limitar la demanda del atún asociado a prácticas "sucias" de pesca. Pero la eficacia de la medida se reduce drásticamente en el momento en que se adopta unilateralmente y existen otros mercados no sujetos a control. En primera instancia, el impacto de la medida comercial tomada por Estados Unidos dependerá de la proporción de sus importaciones sobre el total de mercados del atún mejicano no sometidos a control (nacional como de exportación). Asumiendo que dicha proporción sea lo suficientemente grande, como para forzar una reducción de la oferta mediante una contracción brusca de la demanda, lo que en realidad se puede producir es una reducción del precio del atún. Esta caída de precios puede provocar un efecto expansivo de las importaciones en los mercados no controlados y consiguientemente una mayor tasa de deterioro del medio al reducirse los incentivos económicos a la conservación. De ser así, el efecto final sería contrario del deseado.

[25] Número de miembros del GATT a finales de 1991.

b) Desde el punto de vista de la *equidad*, surge el problema ya comentado anteriormente de la injerencia competencial, cuando la medida es unilateral. Es posible que exista cierta jurisdicción americana sobre los delfines del Pacífico, pero no el derecho a imponer unilateralmente la solución al problema, lo que podría estar escondiendo un nuevo rostro de imperialismo ecológico. El problema reside en la discusión, no tanto de los límites de la jurisdicción sobre los problemas ambientales, como de las formas de ejercer esa jurisdicción conjuntamente. No hay que olvidar, que estamos en presencia de problemas de una gravedad creciente, la gestión conjunta de los recursos, que exigen una respuesta desde una nueva mentalidad y una nueva visión internacional.

En este apartado se incluyen también otras medidas discriminatorias con la producción extranjera como la adopción de aranceles complementarios[26], que algunos autores consideran necesario durante el largo período de negociaciones multilaterales hacia la armonización de normas ambientales. En este caso una medida adicional de equidad podría suponer que el importe de dicho arancel se destinara a políticas ambientales en los países en desarrollo.

En definitiva, las medidas restrictivas discriminatorias aumentan enormemente su eficacia y equidad en la medida en que son adoptadas de forma multilateral. Cuando son unilaterales no parecen solucionar por sí mismas el problema del deterioro del medio ambiente y sí corren el grave peligro de ser desviadas con facilidad hacia pretensiones proteccionistas.

[26] Daly (1994), p.78.

3.3 *Medidas compensatorias*

No existe ninguna base en el GATT para la aplicación de medidas comerciales de carácter compensatorio. Como se ha señalado, el «dumping ecológico» es una entelequia que no cabe dentro de la definición de dumping ni de la de subvención recurrible. No obstante, son cada vez más las voces que se levantan para reivindicar la reforma del artículo VI con el objeto de incluir este supuesto como práctica desleal de comercio y, por tanto, originador de derechos compensatorios.

Un análisis desde el punto de vista de la eficacia y la equidad de tal medida pone de relieve los siguientes aspectos:

a) Desde la óptica de la *eficacia*, el objetivo de las medidas no es otro que el de compensar a los productores nacionales por acometer métodos de producción más limpios, pero más costosos. Como ha señalado Daly, no se trata de medidas proteccionistas en el sentido usual de proteger una industria ineficiente, sino de proteger una política nacional eficiente de internalización de costes ambientales[27]. En la medida en que las citadas medidas cumplen tal función y no otra, se podrá concluir que son eficaces.

b) La *equidad* resulta más compleja de solventar. Los derechos compensatorios se deberían aplicar sólo en función de la diferencia no legítima de costes ambientales. En ningún caso el criterio utilizado para determinar la cuantía de la medida complementaria puede ser el coste experimentado por el productor nacional. En un modo estricto, el cálculo de las diferencias de costes ambientales, debería estar ponderado, al menos, por los siguientes factores:

i) la disparidad de condiciones físicas que afectan a los costes (difícil de estimar)

ii) el nivel de desarrollo del país (medido no necesariamente a través del ingreso per cápita, sino por el índice de desarrollo humano)

iii) el grado de difusión del disfrute de la mejora ambiental motivado por dicha diferencia de costes ambientales

Quedan, no obstante, factores imposibles de considerar, como la diferencia del coste proveniente de una divergencia en la evaluación del riesgo.

---

[27] Idem

En definitiva, las medidas complementarias pueden llegar a ser eficaces, pero su equidad es compleja pero posible, ya que estaría siempre sujeta a un proceso de negociación internacional, que incorporase la valoración de todos los elementos subjetivos que explican las diferencias de costes ambientales.

3.4 *Etiquetado ecológico*

El panel del atún concluyó también que la práctica del etiquetado «Dolphin safe» no era incompatible con las disposiciones del Acuerdo General, ya que estaba destinada a impedir prácticas publicitarias engañosas con respecto a todos los productos de atún, importado o nacional.

Se abre así la puerta a otros tipos de instrumentos destinados a resolver el mismo problema del «dumping ecológico», poniéndose de manifiesto que las medidas comerciales no constituyen en modo alguno la única política subóptima posible. La eficacia de la etiqueta ecológica reside ahora en el juego de la toma de decisiones individuales, mientras que la equidad se resuelve mediante la segmentación de mercados: los productos "limpios" con etiqueta se dirigen al grupo de consumidores concienciado y con capacidad adquisitiva, los productos "sucios" sin etiqueta son adquiridos por otro tipo de consumidor de menores ingresos.

3.5 *Las novedades de la Ronda Uruguay*

Se pueden destacar tres cambios importantes en el marco normativo del GATT contenidos en el Acta Final de la Ronda Uruguay:

* La definición de reglamento técnico del anexo 1 del Acuerdo sobre OTC amplía su cobertura respecto a la de Tokyo, abarcando no sólo las características de los productos, sino también, los "procesos y métodos de producción conexos". Estas modificaciones afectan a la posibilidad de extender a los productos importados las exigencias ambientales también en materia de métodos de producción y seguramente Estados Unidos tendría ahora más fundamentos jurídicos para hacer valer sus tesis frente a Méjico en el caso del atún. Si bien, el alcance de esta modificación jurídica está todavía por calibrar, la posibilidad de aplicar medidas complementarias a las internas sin ningún tipo de límites solventaría el problema del por la vía de la restricción unilateral al comercio.

* El Código sobre Subvenciones incluye las concedidas para la protección del medio ambiente dentro de la categoría de subvenciones no recurribles, no dando lugar a la adopción de contramedidas compensatorias. Se reconoce también explícitamente otro instrumento unilateral como forma de resolver el tema del «dumping ecológico».

* Por último, el fortalecimiento del sistema de solución de diferencias en el seno de la OMC hace esperar un aumento de la multilateralismo y del arbitraje en la solución de problemas ambientales.

CONCLUSIONES

1ª El **resultado final de las negociaciones** de la Ronda Uruguay en los aspectos relativos a medio ambiente resulta un conjunto incoherente de menciones repartidas a lo largo y ancho del Acta Final. Se detectan tensiones, incluso contradicciones entre las medidas acordadas. Por un lado, se abre la puerta a una mayor actuación de carácter unilateral –a través de la nueva definición de reglamento técnico– y, por otro lado, se pretende fortalecer el multilateralismo con el nacimiento de la OMC. Tales contradicciones se explican desde la ausencia de una negociación integrada del paquete ambiental, lo que motiva que las decisiones se hayan tomado en mesas de negociación distintas, sometidas a presiones independientes y carentes de una visión global del problema.

2ª La **naturaleza del problema** del «dumping ecológico» es compleja y multiforme, necesitada por tanto de una discusión transdisciplinar. Igualmente, la dificultad para conocer y prever el comportamiento de los sistemas ecológicos fuerza a incrementar los esfuerzos en investigación, pero asumiendo que la toma final de decisiones se desarrolla siempre en un ambiente de incertidumbre.

3ª La eficacia y equidad de las medidas comerciales para resolver el problema del «dumping ecológico» no se asegura sino es desde la adopción de soluciones cooperativas, es decir desde la adopción del **multilateralismo** frente al unilateralismo vigente.

La adopción de medidas comerciales constituye una política subóptima a la internalización de costes ambientales homogénea entre los países. No obstante, como esa homogeneidad es imposible e irreal, se trata de una política de carácter subóptimo, pero permanente.

Las *medidas complementarias* deben ser acotadas, es decir la extensión de los niveles de exigencia ambiental a los productos importados debe tener un límite, puesto que estas medidas son unilaterales por definición, y, por tanto tienden a ser ineficaces y no equitativas.

Las *medidas discriminatorias y compensatorias* ven incrementada su eficacia y equidad a medida que se acuerdan de forma multilateral.

En cualquier caso, la adopción de medidas comerciales debe ser completada con otros tipos de instrumentos, como es el caso del etiquetado ecológico, los impuestos ecológicos mundiales, los permisos

de contaminación transferibles, el intercambio de deuda por naturaleza y buscar la combinación óptima de políticas.

4ª Por último, se debe discutir la capacidad de la futura OMC, como foro adecuado para discutir los problemas ambientales derivados de las externalidades en el comercio, entre ellos el «dumping ecológico» y el resto de efectos estructurales, los efectos del comercio de determinados productos (residuos, especies en extinción) y los efectos derivados del aumento del transporte. Durante el período 1933-1990 se han firmado 127 acuerdos multilaterales en materia de medio ambiente, de los que 17 contienen disposiciones relativas al comercio[28] . En este sentido, las relaciones entre la OMC y estos otros foros alternativos deben ser de **complementariedad y compatibilidad**. Para ello, el GATT debe reformar sus disposiciones para incorporar toda esta normativa paralela y superar las fuentes de conflicto, que han ido apareciendo[29] . El problema ambiental no sólo es un tema transfronterizo, transdisciplinar, sino que también transciende los organismos.

[28] La atención se centra con todo en tres grandes convenciones multilaterales: la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora (**CITES**), en la que se acordó el comercio de marfil; la **Convención de Basilea** para el control transfronterizo de residuos, que prohíbe la exportación de estos desechos de la OCDE a partir de 1998, y que ha sido recientemente ratificada por la UE, el 7 de febrero de 1994; y el **Protocolo de Montreal**, que prevé la eliminación de sustancias que destruyen la capa de ozono.

[29] Como ejemplo, los convenios ambientales que distinguen entre las medidas comerciales según afecten a los miembros en el acuerdo y los que no son miembro entran en conflicto con el *principio de NMF*, ya que discriminan entre los países.

BIBLIOGRAFIA

CMMAD (1987), Nuestro futuro común, Alianza, Madrid, 1988.

DALY (1980), Economía, ecología, ética, Fondo de Cultura Económica, Méjico.

DALY H. y GOODLAND R. (1994), "An ecological-economic assesment of deregulation of international commerce under GATT", Ecological Economics, vol nº 9, january 1994, pp 73-92.

EKINS P. et al (1994), "Trade, environment and development: the issues in perspective", Ecological Economics, vol nº 9, january 1994, pp 1-12.

GARCIA BERCERO I. (1992), "Comercio y medio ambiente", Información Comercial Española, nº 711, noviembre 1992, pp 119-133.

GATT (1992), El Comercio y el Medio Ambiente. En: El Comercio Internacional 1990-1991. GATT, Ginebra, pp 21-55.

GATT (1994), Acta Final de las negociaciones de la Ronda Uruguay, Ginebra.

GONZALEZ, A. (1993), "Comercio Internacional y Medio Ambiente", Comercio exterior, pp 827-835.

MUNASHINGE M. (1993), "Environmental Issues and Economic Decisions in Developing Countries", World Development, Vol. 21, nº 11, pp 1729-1748.

SENILLOSA (1992), Pobreza, desarrollo y medio ambiente, Deriva, Colección Intermón, Barcelona.

STEVENS C. (1993), "The environmental effects of trade", World Economy, vol nº16, july 1993, pp 439-451.

Subdirección General de política comercial (1994), "La Ronda Uruguay: Un primer balance", Boletín económico ICE, nº 2396, enero 1994, pp 3591-3598.