

POLÍTICAS DE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE: EN BUSCA DE UN ALINEAMIENTO

*Aluisio de Lima-Campos**

Resumen: Este artículo presenta una visión general sobre las políticas comerciales de Estados Unidos, la Unión Europea y China, tratando de identificar cómo éstas se relacionan con el cambio climático y las políticas ambientales. Este trabajo primero describe, en la Sección II y en líneas generales, la formulación de la política comercial en cada región, identificando a sus principales actores y procesos. Como se deja ver en el artículo, las diferencias en las tres regiones del mundo analizadas radican en los organismos gubernamentales específicos, así como en los actores privados y públicos involucrados en comercio y medioambiente o, a veces, en ambos temas. La sociedad civil, por otro lado, tiene sensibilidades distintas con respecto a comercio y medio ambiente. Entre los problemas ambientales específicos y las respuestas políticas examinadas por este artículo se incluyen el calentamiento global, el comercio de especies, la tala ilegal, así como las restricciones sobre productos químicos y otras sustancias nocivas. El artículo concluye, en la Sección VI, que quienes intentan abordar los problemas medioambientales deben trabajar para alinear los intereses y objetivos comunes de todos los actores relevantes.

Palabras clave: OMC, CMNUCC, comercio internacional, cambio climático, calentamiento global, Estados Unidos, Unión Europea, China, comercio de especies, tala ilegal, restricciones sobre productos químicos.

Abstract: This article presents an overview of the trade policies of the United States, the European Union and China, trying to identify how they relate to climate change and environmental policies. This paper first describes, the formulation of trade policy in each region, identifying the main actors and processes. This article locates the differences in the three analyzed regions of the world which lie in specific government agencies, as well as in the specific public and private actors involved in trade and environment or, sometimes, on both issues. Civil society, on the other hand, has different sensitivities with respect to trade and environment. Among the environmental issues and policy responses examined within this article are included global warming, trade in species, illegal logging, and restrictions on chemicals and other harmful substances. The paper concludes in Section VI, that those who seek to address environmental problems must work to align the interests and common objectives of all stakeholders.

* Presidente del Instituto de ABCI (www.abciinstitute.org), profesor adjunto de *American University Washington College of Law* y consultor de la Organización Mundial del Comercio para Entrenamiento y Desarrollo de Capacidades. Reconozco aquí la valiosa contribución de Melissa Blue Sky por su competente investigación en los temas de medio ambiente y asistencia general en la preparación de este artículo. Melissa se graduó de un doctorado en derecho en *American University Washington College of Law* y tiene una Maestría en Derecho en el Desarrollo de la Universidad de Warwick. Agradezco a Lina Diaz, que se encargo de la traducción del texto original en inglés, y a Juan Antonio Gaviria. El autor asume entera responsabilidad por este artículo.

Keywords: WTO, UNFCCC, international trade, climate change, global warming, United States, European Union, China, trade in species, illegal logging, restrictions on chemicals.

I. Introducción

Este artículo presenta una visión general sobre las políticas comerciales de Estados Unidos (EE.UU.), la Unión Europea y China, tratando de identificar cómo éstas se relacionan con el cambio climático y las políticas ambientales. Este trabajo primero describe, en la Sección II y en líneas generales, la formulación de la política comercial en cada región, identificando a sus principales actores y procesos. La política comercial, para los efectos del presente artículo, incluye leyes, reglamentos, acuerdos, tratados y cualquier otra acción gubernamental que afecte al comercio internacional de un país. A pesar de que las políticas comerciales y ambientales son a menudo distintas, su creación se produce de forma esencialmente similar al interior de los países. La diferencia no está en la estructura general, sino más bien en los organismos gubernamentales específicos y en los actores privados y públicos involucrados en comercio y medioambiente o, a veces, en ambos temas. La sociedad civil, por otro lado, tiene sensibilidades distintas con respecto a comercio y medio ambiente.

El artículo luego describe los sistemas de política de medio ambiente en la Sección III y posteriormente, en la Sección IV, identifica las áreas donde la política ambiental se cruza con la política comercial, incluyendo primero una identificación de los acuerdos comerciales que han incorporado principios y objetivos ambientales. Los problemas ambientales específicos y las respuestas políticas examinadas incluyen el calentamiento global, el comercio de especies, así como las restricciones sobre productos químicos y otras sustancias nocivas. Este artículo no pretende presentar un catálogo exhaustivo de todas las cuestiones ambientales que pueden ser afectadas por el comercio, sino que se limita a los principales problemas ambientales en los que las soluciones han sido o bien impulsadas u obstaculizadas por la política comercial.

La Sección V presenta dos estudios de caso en los cuales se identifican actores trabajando en pro de sus intereses de política comercial en el contexto de nuevos enfoques para abordar los daños al medioambiente causados por productos químicos y la tala ilegal. El artículo reconoce que la alineación de los objetivos de los distintos actores involucrados en comercio y política medioambiental puede ocurrir a nivel nacional, pero la alineación multilateral es mucho más difícil debido a la multiplicidad de actores e intereses a menudo divergentes, como sucede en el caso del cambio climático. El artículo concluye, en la Sección VI, que quienes intentan abordar los problemas medioambientales deben trabajar para alinear los intereses y objetivos comunes de todos los actores relevantes.

II. Política Comercial¹

La política comercial, a los efectos de este artículo, se compone de leyes, reglamentos, acuerdos, tratados, y cualquier otra norma o medida gubernamental que afecte al comercio internacional de un país. Esta definición es intencionalmente amplia, a fin de cubrir una característica importante e intrínseca de la política comercial: la expansión de su cobertura. Al igual que el comercio internacional, la política de comercio está en constante evolución

¹ Adaptación de Lima-Campos, Aluisio, "A Nova Realidade das Políticas Comerciais e seus Efeitos sobre o Multilateralismo", *Revista Política Exterior*, Vol.19, No. 03, enero 2011.

y su alcance se amplía cada vez que el comercio internacional abarca nuevos temas, tales como la inversión y la propiedad intelectual en la década de los noventa, y más recientemente, el trabajo y el medioambiente. Esta evolución no se detendrá ahí; con el sector privado ya comercializando vuelos al espacio exterior, pronto podríamos comenzar a discutir los efectos de la velocidad de la luz sobre el comercio interestelar o las barreras al comercio en el espacio sideral. Y, cuando eso suceda, tales barreras caerán dentro de nuestra definición de la política comercial.

La política comercial, sin importar el país o régimen político del que hablemos, es el resultado de la interacción de cuatro actores. Ellos son: el Ejecutivo, el Legislativo, el sector privado y el interés público. Estas cuatro funciones se llevan a cabo en todas las formas de gobierno, de una manera u otra. En los regímenes democráticos, el Presidente encabeza el Poder Ejecutivo, integrado por los Ministros o Secretarios de Estado responsables por áreas específicas. El Poder Legislativo es generalmente representado por un Congreso, usualmente formado por una cámara alta - el Senado - y una cámara baja de diputados o su equivalente - la Cámara de Representantes.

En una monarquía, el soberano puede cumplir la doble función de legislar y ejecutar, o determinar que sus asesores más cercanos actúen como legisladores. Los sistemas parlamentarios permiten al monarca la transferencia de la responsabilidad legislativa al Parlamento y la delegación de funciones ejecutivas en el Primer Ministro. En un régimen puramente dictatorial, el Jefe de Estado asume las funciones legislativa y ejecutiva. En las dictaduras menos radicales, una junta puede realizar ambas funciones o tener un órgano legislativo que no es del todo independiente.

El interés público y el sector privado también están presentes en todos los regímenes, ejerciendo diversos grados de influencia. El régimen político de un país generalmente determina el nivel de libertad de acción que ofrece a los grupos. En un extremo, sus actividades pueden ser totalmente restringidas; en el otro, pueden operar libremente y sin restricciones.

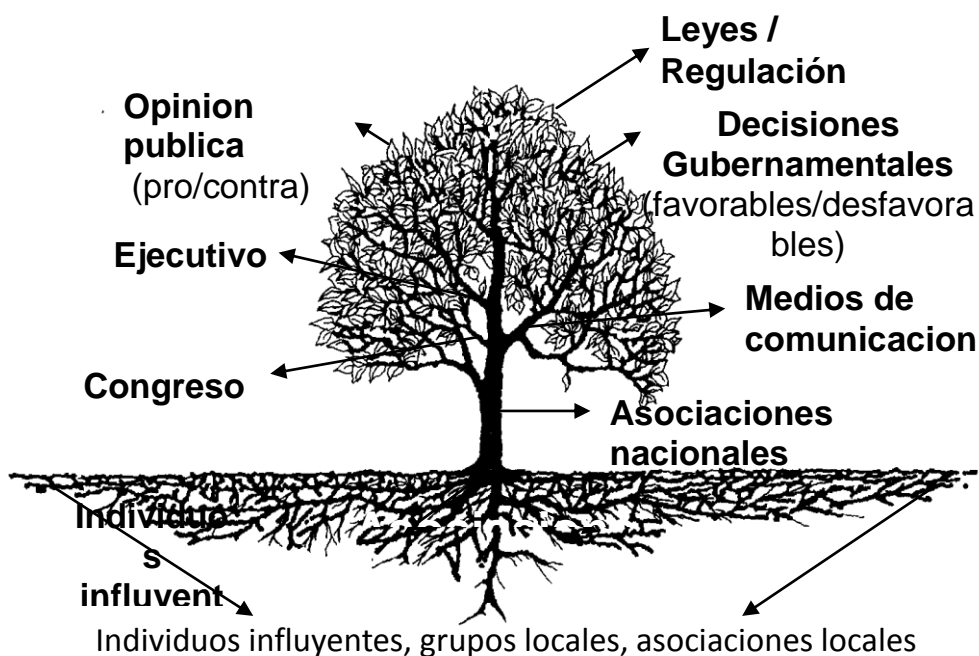
Para los efectos de este artículo, el interés público lo compone la sociedad civil, además de todas las organizaciones internacionales que puedan afectar a las políticas comerciales o ambientales, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento (Banco Mundial), el Fondo Monetario Internacional (FMI), los bancos regionales de desarrollo, entre otras. También incluye los intereses sociales, ambientales y sindicales, así como las preocupaciones sobre seguridad nacional y pública, además de otros intereses que no están directamente relacionados con el sector privado. Dada la compleja estructura organizativa del sector privado, los intereses privados se analizan en las secciones II.A, II.B, y II.C.

Así, la política comercial se forma a través de la interacción de los cuatro grupos antes mencionados y de diversos factores influyentes que merecen consideración durante este proceso. En el interés de referirse a las regiones más influyentes en el comercio internacional – garantizando a la vez el análisis de diversos sistemas de formulación de políticas comerciales- el presente artículo se centrará en los EE.UU., la Unión Europea, y la República Popular de China.

1. *El imperio de los árboles en EE.UU.*

A pesar de que el Congreso rige el comercio internacional y de que el Representante Comercial de los EE.UU. (USTR, por sus siglas en inglés) actúa como coordinador y ejecutor de la política comercial americana; es el sector privado la principal fuente de influencia en la política comercial de EE.UU. El sector privado actúa a través de una estructura que con el paso del tiempo se ha vuelto cada vez más eficiente. La mejor manera de entender dicha estructura es graficando la estructura de un árbol (ver Figura 1).

Figura 1. El Sector Privado en los EE.UU.



Las puntas de las raíces representan la opinión local, a nivel de barrio y de la comunidad. A medida que las opiniones se filtran y evolucionan, son capturadas y desarrolladas por asociaciones estatales, constituyendo la sección más gruesa de las raíces más cerca del tronco del árbol. Las posiciones y opiniones que llegaron a las asociaciones estatales son entonces discutidas y definidas a nivel nacional, en Washington D.C., en la asociación nacional, representada por el tronco.

Corresponde a la entidad nacional establecer la posición del grupo o sector que representa y defenderla y/o promoverla ante el Congreso, el Poder Ejecutivo, los medios de comunicación y el interés público. Las ramas del árbol representan las divisiones especializadas dentro de las asociaciones nacionales encargadas de convencer a cada uno de los ya mencionados actores relevantes. Para tal fin, las asociaciones nacionales reúnen a los más destacados y experimentados profesionales que pueden contratar, entre académicos, abogados, economistas, personas que hacen del *lobby* o cabildeo su profesión, y especialistas en medios de comunicación, entre otros. Estas personas, bien coordinadas,

trabajando bajo un plan adecuado, con objetivos claros, se convierten en verdaderas "máquinas de influencia". La calidad y cantidad de personal es representada con una rama de dimensiones mayores o menores, dependiendo de los recursos disponibles de las asociaciones. Sin embargo, todas las asociaciones tienen el mismo objetivo: defender y promover los intereses de sus miembros, ya sea a través de leyes, reglamentos, decisiones de gobierno o de una opinión pública favorable. Los resultados de su esfuerzo son los frutos del árbol.

Washington D.C. es en realidad un bosque, con más de 12.000 asociaciones nacionales que representan a todos los sectores de la economía estadounidense y prácticamente a todas las profesiones; además de coaliciones temáticas formadas por dichas asociaciones con el fin de influir en las políticas sobre temas como propiedad intelectual, acceso al mercado o, la más importante para este artículo, el medioambiente.

2. *El bosque europeo*

Debido a ser una entidad supranacional conformada por varios países europeos, la Unión Europea dispone de un sistema político distinto al de EE.UU. Desde el punto de vista institucional, esto se traduce en una política comercial que, además de la autoridad nacional de cada Estado miembro, cuenta con una autoridad superior supranacional. Un nivel adicional en el proceso de toma de decisiones trae naturalmente dificultades al sector privado y al interés público que tratan de influir en las decisiones de política comercial en los países miembros. Así, además de tener que representarse a nivel nacional en cada Estado miembro, el sector privado debe representarse a sí mismo en Bruselas, la sede de la mayoría de instituciones de la Unión Europea. A excepción de la representación supranacional, el árbol europeo se parece al árbol americano (ver Figura 2).

En consecuencia, el bosque en Bruselas ha aumentado a pasos agigantados desde que esta ciudad fue designada como sede de varias instituciones de la Unión Europea. En el 2000, había más de 3.600 grupos de interés representados en Bruselas.² En la actualidad, más de 15.000 individuos y 3.700 organizaciones están registrados para ejercer influencia (*lobby*).³ De estas cifras, más del 40% representa los intereses alemanes, británicos o franceses.⁴ Además, 173 organizaciones (7,8% del total) representan al sector privado estadounidense,⁵ un número mayor que el de la representación belga. Así, las fronteras nacionales ya no son un límite para la acción de los árboles. Esto sugiere que donde estén sus mayores intereses es donde deben estar tales árboles.

El sistema de formulación de la política de comercio europeo ha experimentado importantes cambios con la implementación del Tratado de Lisboa desde el pasado 1 de diciembre de 2009. Aunque la Comisión Europea (C.E.) sigue siendo el órgano ejecutivo, el Consejo de Ministros (C.M.) es el órgano responsable de coordinar el proceso de formulación de políticas y de proponer medidas. El otrora todopoderoso órgano de

² Jordana and Bianculli, "Trade Policy in the European Union," *Políticas Comerciais Comparadas*, p. 406, Editora Singular, 2007.

³ Arndt Wonka et al., *Measuring the size and scope of the EU interest group population* (2010) <http://www.unc.edu/~fbaum/articles/eup-2010.pdf>

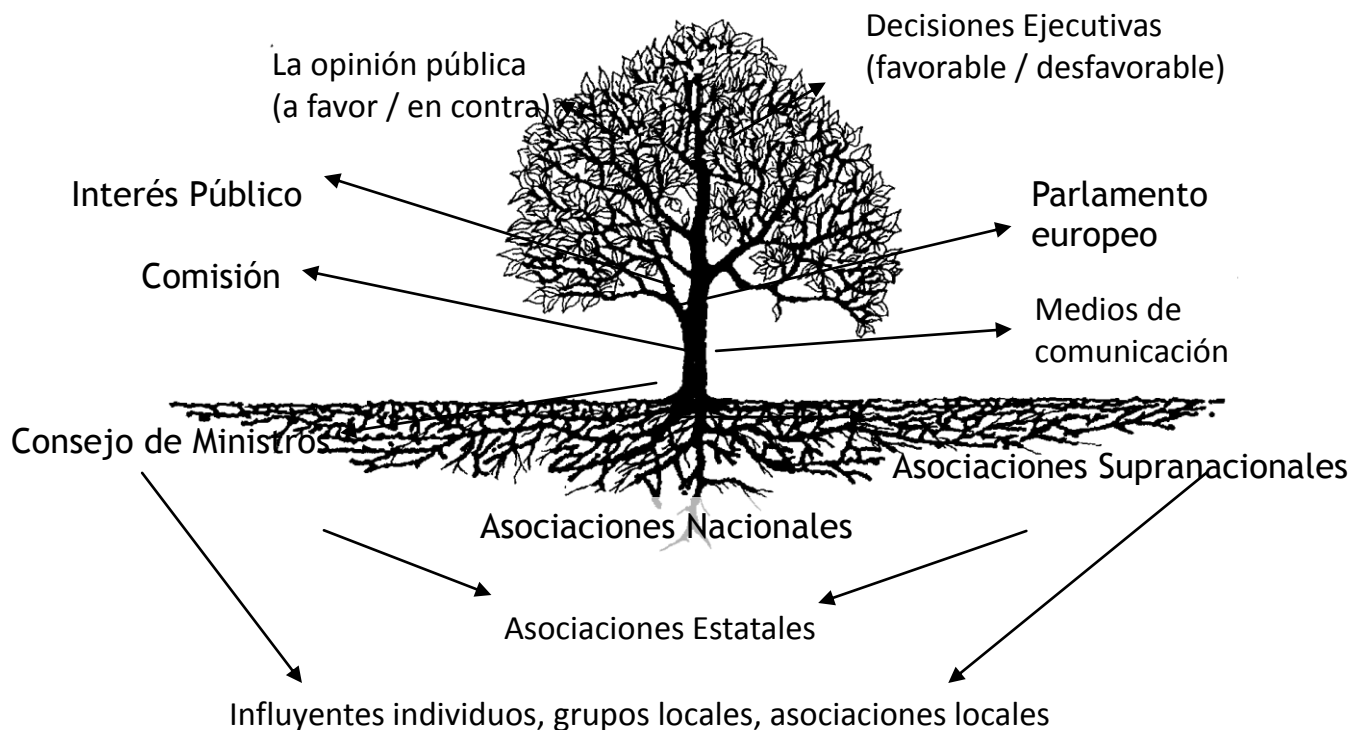
⁴ Informe CESifo DICE 3/2010: <http://www.cesifo-group.de/pls/guestci/download/CESifo%20DICE%20Report%202010/CESifo%20DICE%20Report%203/2010/dicereport310-db4.pdf>

⁵ *Op. cit.*

decisión, el C.M., ahora comparte esa responsabilidad con el Parlamento Europeo. De acuerdo con el Tratado de Lisboa el Parlamento Europeo, directamente elegido por los ciudadanos de la Unión Europea, está dotado de nuevos poderes con respecto a la legislación de la Unión Europea, a su presupuesto y a los acuerdos internacionales. En particular, el aumento de la codecisión en la formulación de políticas asegura que el Parlamento Europeo se sitúe en pie de igualdad con el C.M. que representa a los Estados miembros, en la mayor parte de la legislación comunitaria."⁶

Bajo este nuevo escenario, tanto el procedimiento legislativo como el de negociación han aumentado en complejidad, junto con otras iniciativas gubernamentales sobre política comercial. El trabajo de los árboles europeos y de las partes que negocian con la Unión Europea, se ha vuelto más difícil dada la necesidad de convencer ahora a dos órganos de decisión (el C.M. y el Parlamento Europeo) de sus posiciones. Como resultado, las negociaciones comerciales con la Unión Europea pueden ser más lentas y complicadas. Sin embargo, la presión coordinada de los árboles puede llevar a decisiones más rápidas.

Figura 2. El Sector Privado en la Unión Europea



Las asociaciones privadas más grandes y poderosas (los grandes árboles) son generalmente más influyentes. Esta influencia es aún mayor debido a una característica de su política comercial que no ha cambiado: la persistencia de canales informales entre la C.E. y las grandes asociaciones del sector privado. La C.E. generalmente mantiene contacto

⁶ Unión Europea, *Treaty of Lisbon: The Treaty at a Glance* (revisado el 27/07/2011) http://europa.eu/lisbon_treaty/glance/index_en.htm

con las grandes asociaciones privadas. Tal acceso privilegiado aumenta potencialmente las oportunidades de éstas de influir en la política comercial en detrimento de las organizaciones medianas y pequeñas. Aparte del cabildeo adicional que se requiere en Europa -debido al trabajo que hay que hacer tanto a nivel nacional y supranacional- las asociaciones pequeñas y medianas siguen en desventaja en la C.E., tornando el sistema europeo en este aspecto particular poco equitativo. Esta característica, sin embargo, no es exclusiva del sistema europeo; situaciones similares se pueden encontrar en otros países donde ocurran contactos informales entre la autoridad gubernamental y el sector privado. Una lectura cuidadosa del artículo X del GATT (Publicación y aplicación de los reglamentos comerciales) podría ser de beneficio para todos.

3. *Las semillas del bosque Chino*

Desde el siglo II a.C. hasta el siglo XV, la Ruta de la Seda, una de las rutas de comercio internacional más antiguas de la historia, conectaba la ciudad china de Xi'an con Roma. Durante esos siglos, China lideró e innovó en el campo del comercio. Desde el siglo XV, sin embargo, el poder comercial de China disminuyó y permaneció en estado latente por mucho tiempo. Hasta treinta años después de la creación del GATT (1947), el comercio internacional significaba poco para China. Bajo la influencia de un régimen cerrado y de planificación económica centralizada, nada se logró en términos de comercio durante este período.

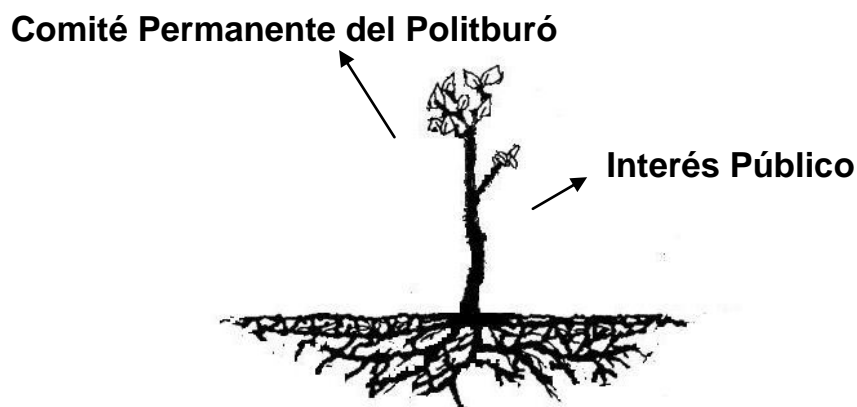
China comenzó su recuperación económica con Deng Xiaoping en 1978 y continuó durante la década de los ochenta, cuando fueron creadas las primeras "zonas económicas especiales", a las que el gobierno chino llamó "ventanas al mundo". China avanzó en la facilitación del comercio entre 1986 y 1992, lo que generó un ambiente favorable para la inversión extranjera directa. Sin embargo, China sólo resurgió verdaderamente en los años posteriores, dando los primeros pasos para retomar de manera decisiva su lugar como potencia comercial global. China firmó el Protocolo de Adhesión a la OMC en 2001, por el cual se comprometió a concluir numerosos ajustes en su economía antes del año 2016.

Como régimen híbrido comunista que refleja la nueva realidad política del país y sus conflictos ideológicos con respecto a una economía de mercado, la actual estructura institucional de China sigue favoreciendo la centralización y la formulación de políticas en el sentido "de arriba abajo". A la cabeza de la estructura se encuentra el Comité Central del Partido Comunista con 350 miembros, supervisando y orientando a la Asamblea Popular Nacional (2987 miembros) y el Consejo de Estado, también conocido como el Gobierno Popular Central (50 miembros). Bajo el Comité Central está el Politburó Central del Partido Comunista, con 24 miembros, que supervisa al Partido Comunista. En seguida, está el Comité Permanente del Politburó, compuesto por 9 miembros (entre estos el Presidente de China), que es, en la práctica, la máxima autoridad en cuestiones de política comercial. El Ministerio de Comercio (MOFCOM), responsable de llevar a cabo la política comercial de China, prepara y envía las propuestas al Gobierno Popular Central. Tras su evaluación, el Gobierno Popular Central presenta las propuestas al Comité Permanente del Politburó para una decisión final. La Asamblea Popular Nacional, que en teoría debería debatir las propuestas además de aprobar la legislación, viene adoptando la práctica de sellar las decisiones del Comité Permanente del Politburó. Por lo tanto, el Comité Permanente del Politburó actúa de facto como Legislativo y Ejecutivo.

Esta es la razón por la cual el árbol chino tendría sólo dos ramas: una grande para representar que el foco del trabajo de convencimiento debe estar en el Comité Permanente

del Politburó y una más pequeña para el trabajo en el interés público. No hay necesidad de agregar una rama para los medios de comunicación ni para el Poder Legislativo (Asamblea Popular Nacional), ya que ninguno parece estar dispuesto a ir en contra de las políticas del gobierno (Comité Permanente del Politburó) (ver Figura 3).

Figura 3. El Sector Privado en China



Por otro lado, el sector privado es todavía joven y con poca influencia en la formulación de la política comercial en comparación con las empresas estatales, que aún se mantienen fuertes. Por esa razón el árbol chino luce más pequeño que el europeo y el estadounidense (ver Figura 3).

De todas maneras, la tendencia del sector privado en China es de crecimiento. De acuerdo con estudio realizado por la Universidad de Nottingham, el número de pequeñas empresas privadas abiertas por individuos en China aumentó de 140.000 en 1978 a 25 millones en 2005.⁷ En el 2000, el 24% de todas las empresas en China eran empresas privadas, aumentando a 53% en el 2005.⁸ Para el 2008, las empresas privadas constituían el 78% del mercado.⁹ Sin embargo, en ese mismo año, un gran número de empresas privadas cerraron debido a la crisis financiera global, mientras que el gobierno chino introdujo recursos masivos en las empresas estatales.¹⁰ De hecho, las empresas estatales fueron

⁷ El gobierno chino publica dos tipos de estadísticas sobre empresas privadas: una que cubre a la empresa pequeña y familiar, y la otra que abarca a las restantes empresas. Hongliang Zheng and Yang Yang, *Chinese Private Sector Development in the Past 30 Years: Retrospect and Prospect* (March 2009) <http://www.nottingham.ac.uk/cpi/documents/discussion-papers/discussion-paper-45-hongliang-zheng-chinese-private-sector.pdf>

⁸ *Idem*

⁹ *China Statistical Yearbook 2009*, <http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2009/indexeh.htm>

¹⁰ *Cfr.* Financial Times, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/3c301096-d37b-11dd-989e-000077b07658.html>

incentivadas y apoyadas para absorber a las pequeñas empresas privadas.¹¹ Según la OCDE, el antes inexistente sector privado contribuyó con un 59% del PIB no agrícola de China en el 2003¹². Otras estimaciones indican un aumento al 70% en el 2005.¹³ Sin embargo, debido al cierre y toma de control de empresas privadas en el 2008, se espera que el nivel de participación de las empresas estatales aumente en las estadísticas de los años posteriores al 2008.

III. Sistemas de Política de Medio Ambiente

En general, la formulación de las políticas de medio ambiente sigue un sistema similar al de la política comercial. Las dos políticas son producto de la interacción de los cuatro actores: Ejecutivo, Legislativo, Sector Privado e Interés Público. La diferencia está en que las agencias gubernamentales con responsabilidad sobre el tema no son las mismas y que, entre los actores, el interés público, representado por las ONGs principalmente, puede ser más influyente.

En los Estados Unidos, la responsabilidad por el medio ambiente está fragmentada en el Ejecutivo, entre más de 17 agencias, y en el Legislativo, entre 10 comités del Senado y otros 10 de la Cámara. Eso se compara con apenas 2 comités para políticas comerciales en todo el Congreso. El Sector Privado, como en el caso de las políticas comerciales, ejerce su influencia por intermedio de los árboles, que, en general, trabajan en los EE.UU. en contra de medidas que puedan aumentar sus costos o disminuir su competitividad.

El interés público aún no tiene la influencia necesaria para contrarrestar los objetivos de los árboles. Aunque existen muchas organizaciones que promueven los objetivos ambientales, las prioridades de la población general se han trasladado a la economía. Sólo el 2% de la población de los EE.UU. cree que el medioambiente es el tema más importante que enfrenta la nación¹⁴ mientras que el 41% cree que la protección del medio ambiente debería ser una prioridad.¹⁵ La mayoría de las leyes ambientales importantes se aprobaron en los años sesenta y setenta, sin que en la última década haya habido avances importantes en la aprobación de leyes integrales sobre medioambiente. Para la creación de políticas medioambientales, el alineamiento de los objetivos ambientales y comerciales es virtualmente una necesidad, debido a la marcada división partidista en el Congreso, la disminución del apoyo público a la protección del medioambiente y el incremento de la negociación del cambio climático.

En la Unión Europea no hay diferencias de procedimiento entre los sistemas de política comercial y ambiental, pues la C.E. es competente en relación con ambos sistemas.¹⁶ Aunque el proceso para influir en las políticas es complicado y engorroso en la Unión

¹¹ *Idem*

¹² Brand y Rawski, *China's Great Economic Transformation*, http://books.google.co.uk/books?id=leGJ224BOG8C&pg=PA693&lpg=PA693dq=percent+of+GDP+non+state+sector&source=web&ots=e6Q1oXv3A&sig=tQqSW_RfQnD7NtaCbqhM3fyuS_A&hl=en&sa=X&oi=book_result&resnum=4&ct=result#v=onepage&q=percent%20of%20GDP%20non%20state%20sector&f=false

¹³ Bloomberg Business week, "China is a Private-Sector Economy" (22/08/2005) http://www.businessweek.com/magazine/content/05_34/b3948478.htm

¹⁴ Véase, *Poll Charts Rising U.S. Environmental Satisfaction*, Reuters, 15 de marzo de 2010, <http://www.reuters.com/article/2010/03/15/us-climate-usa-poll-idUSTRE62A3TG20100315>

¹⁵ Andrew C. Revkin, *Environmental Issues Slide in Poll of Public's Concerns*, NY Times, 22 de enero de 2009, <http://www.nytimes.com/2009/01/23/science/earth/23warm.html>

¹⁶ *Vid.* www.europa.eu

Europea, tanto para el interés público como para el sector privado, las preocupaciones ambientales son una prioridad mucho mayor para el público europeo que para el estadounidense. Prácticamente toda la población de la Unión Europea cree que la protección del medioambiente es importante; el 64% dice que es muy importante y el 32% que es bastante importante mientras que sólo el 4% cree que no es importante.¹⁷ Como resultado, las políticas que la Unión Europea ha adoptado en los últimos diez años la han llevado a los más altos niveles de protección del medio ambiente en el mundo¹⁸, muchas veces en contra de los deseos del sector privado.

En China, el mismo sistema de formulación política “de arriba abajo” se aplica a las políticas ambientales, con el Comité Permanente del Politburó ejerciendo papel preponderante. Las diferencias están en el Ejecutivo. Mientras el MOFCOM es la principal agencia gubernamental en política comercial, la Comisión Nacional de Desarrollo y Reforma (NDRC) tiene esa función en política ambiental.¹⁹

IV. Los cruces entre la política comercial y ambiental

Los cruces entre política comercial y ambiental son múltiples y variados. Ocurren de manera directa, por ejemplo, en acuerdos bilaterales y regionales de comercio por intermedio de cláusulas específicas de medio ambiente y, de manera indirecta, en la relación de causa y efecto que existe entre las dos políticas. Los acuerdos ambientales multilaterales han utilizado el comercio como una herramienta para crear soluciones internacionales a problemas aparentemente locales, de extinción de especies y eliminación de residuos peligrosos.²⁰ Además, la inclusión de obligaciones ambientales es cada vez más frecuente en los acuerdos preferenciales de comercio. La Ronda de Doha de la OMC incluye el compromiso de liberalizar el comercio de bienes y servicios ambientales. Sin embargo, aún no está claro si el uso de la política comercial como instrumento para lograr fines ambientales, o de la política ambiental para lograr objetivos de política comercial, es efectivo.

El entendimiento de esta dinámica se fundamenta en el conocimiento de los sistemas de formulación política en los países involucrados en cada caso. Para fines de este artículo,

¹⁷ Comisión Europea, *Attitudes of European Citizens Towards the Environment II* (Mar. 2008), http://ec.europa.eu/public_opinion/archives/ebs/ebs_295_en.pdf

¹⁸ *Activities of the European Union – Environment*, EUROPA, http://europa.eu/pol/env/index_en.htm (última visita diciembre 4, 2011).

¹⁹ Ver <http://en.ndrc.gov.cn/mfndrc/default.htm>. Entre las más importantes misiones de la NDRC se encuentran las siguientes: “10. Promover la estrategia de desarrollo sostenible; emprender una coordinación integral de ahorro de Energía y reducción de emisiones; organizar la formulación y coordinar la implementación de planes y políticas para la economía del reciclaje, energía nacional y conservación de recursos y utilización integral; participar en la formulación de planes para la mejora ecológica y la protección ambiental; coordinar la solución de problemas mayores relacionados con construcción ecológica, conservación de energía y de recursos y utilización integral; coordinar el trabajo relacionado con industrias amigas del medio ambiente; y promover la producción limpia. 11. Organizar la formulación de estrategias claves, planes y políticas en relación con el cambio climático; asumir el liderazgo con otros ministerios en la asistencia a negociaciones internacionales sobre cambio climático; emprender trabajos relacionados con el cumplimiento de la Convención Marco sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas.”

²⁰ Véase por ejemplo, WTO, *Matrix on Trade Measures Pursuant to Selected MEAs*, WT/CTE/W/160/Rev.1, (14/06/2001) (delineando las disposiciones relacionadas con el comercio en 14 convenciones y protocolos ambientales).

tomaremos como base los sistemas de los países más influyentes, según lo discutido anteriormente.

El Protocolo de Montreal para la Convención de Viena es un ejemplo de un modelo exitoso en el cual la economía y el medio ambiente se alinearon para alcanzar una solución coordinada entre los países desarrollados y en desarrollo, la industria y los gobiernos, y la incertidumbre y la ciencia. Este Protocolo es un modelo de cómo los países desarrollados y en desarrollo, en conjunto con la industria, fueron capaces de prácticamente eliminar, de manera coordinada, las sustancias destructoras del ozono a través de la asistencia financiera y disposiciones comerciales.²¹ Sin embargo, rara vez los intereses de todos los actores participantes en la formulación de políticas (Ejecutivo, Legislativo, sector privado y el interés público) se alinean, lo que es particularmente evidente en las negociaciones en curso sobre una estrategia internacional para abordar el cambio climático.

1. *El Medioambiente y los Acuerdos Comerciales*

A. *Acuerdos regionales de comercio*

Los países desarrollados están incluyendo cada vez más capítulos medioambientales en sus acuerdos comerciales con otros países. El Tratado de Libre Comercio de América del Norte (NAFTA, por sus siglas en inglés) de 1994, es el primer acuerdo comercial de EE.UU. que incluye un acuerdo ambiental paralelo;²² desde entonces, todos los tratados bilaterales de este país han incluido capítulos de medioambiente.²³ Como mínimo, según establece la Ley de Promoción del Comercio (*Trade Promotion Act*) de 2002,²⁴ estos acuerdos deben requerir al país signatario hacer cumplir sus propias leyes ambientales. Una característica única de los acuerdos de EE.UU. es que si el mecanismo de solución de controversias no elimina el problema, el país puede exigir compensación económica por el incumplimiento de las disposiciones ambientales, y en caso de no pago, puede suspender las concesiones arancelarias.²⁵ Estados Unidos también permite a cualquier interesado el envío de denuncias a la agencia responsable de hacer cumplir las disposiciones ambientales.²⁶ Debido a que la integración de objetivos ambientales en los acuerdos comerciales es un fenómeno reciente, hay pocos datos empíricos para demostrar si han sido eficaces. En algunos casos parece que los acuerdos comerciales bilaterales con EE.UU. habrían permitido a los países modificar e implementar leyes ambientales más rápidamente

²¹ Véase en general, UNEP, Montreal Protocol on Substances that Deplete the Ozone Layer 2007: A Success in the Making (2007), http://ozone.unep.org/Publications/MP_A_Success_in_the_making-E.pdf; UNEP/GRID Arendal, Vital Ozone Graphics, 8 Mobilization 3: Learning from the Montreal Protocol, <http://www.grida.no/publications/vg/ozone/page/1393.aspx>, última visita Sept. 21, 2011.

²² Anuradha R. V., “Environment”, en Jean-Pierre Chauffour & Jean-Christophe Maur (comp.), *Preferential Trade Agreement Policies for Development: A Handbook*, 2011, p. 407, <http://siteresources.worldbank.org/INTRANETTRADE/Resources/C19.pdf>

²³ Representante de Comercio de los EE.UU. (USTR), Bilateral and Regional Trade Agreements, <http://www.ustr.gov/trade-topics/environment/bilateral-and-regional-trade-agreements> (última visita Sept. 21, 2011).

²⁴ Anuradha R. V., *supra* nota 22, p. 408.

²⁵ *Idem*, p. 409-10.

²⁶ *Idem*, p. 410, 417.

de lo que hubiera sido de otra manera; pero aún está por verse si los acuerdos comerciales llevan a una mejor aplicación de las leyes nacionales.²⁷

La Unión Europea realiza evaluaciones de impacto de sustentabilidad (EIS) para determinar el impacto del acuerdo en la Unión Europea y en los socios comerciales antes de entrar en el acuerdo, y ha comenzado a incluir al medioambiente como una sección propia del acuerdo.²⁸ Al igual que en los acuerdos de EE.UU., la Unión Europea, en general, incluye la resolución de controversias vinculantes y compensación financiera, pero no permite la suspensión de concesiones arancelarias como lo hace EE.UU.²⁹

China también ha comenzado a incluir disposiciones ambientales en sus acuerdos comerciales, aunque éstas son mucho menos extensas que las de los países desarrollados y, en general, no son vinculantes.³⁰

B. La OMC

El artículo XX del GATT permite específicamente a los países miembros de la OMC adoptar medidas para proteger la salud humana y el medioambiente que de otra manera violarían las reglas de esta organización, siempre y cuando tales medidas no sean más restrictivas del comercio de lo necesario. Los países han planteado esta defensa en muchas disputas y han tenido éxito en algunas de ellas, particularmente en el caso *Comunidades Europeas - Medidas que afectan al amianto*, que se discute más adelante.

Además de las disposiciones y programas existentes de la OMC que reconocen una preocupación por el medioambiente, la liberalización del comercio de bienes y servicios ambientales se incluyó en la Declaración de Doha de 2001³¹. En el 2007, EE.UU. y la Unión Europea publicaron una propuesta conjunta que establecía dos niveles de liberalización; en primer lugar, bienes y servicios climáticos con todos los miembros y en segundo, la negociación de un acuerdo más amplio sobre bienes y servicios ambientales, incluyendo energía, construcción, arquitectura, ingeniería y servicios integrados de ingeniería.³²

A pesar de que el avance en el ámbito multilateral ha sido lento, hubo discusiones sobre bienes y servicios ambientales a principios del 2011. Los Miembros identificaron a la liberalización sobre el control de la contaminación del aire, las energías renovables, y la gestión de residuos y tratamiento de aguas como prioridad, pero el acuerdo sobre la definición de bienes y servicios ambientales sigue siendo difícil, con India, Brasil y Argentina a favor de limitar la definición a los productos y servicios que se utilizan exclusivamente para fines ambientales; y otros países, incluyendo E.E.U.U., la Unión

²⁷ *Idem*, p. 413-414.

²⁸ *Idem*, p. 409 y 415.

²⁹ *Idem*, p. 417.

³⁰ *Idem*, p. 408, México incluso. *Idem*, p. 410, Japón acaba de incorporar principios de cooperación medioambientales en sus acuerdos comerciales para ayudar a los países a alcanzar objetivos ambientales específicos.

³¹ Organización Mundial del Comercio, Declaración Ministerial del 14 de noviembre de 2001, art. 31 (iii), WT / MIN (01) / DEC / 1, 41 I.L.M. 746 (2002).

³² Resumen de la propuesta *U.S. and EC Proposal for Liberalizing Trade in Environmental Goods and Services in the WTO DDA Negotiations*, 30 de noviembre de 2007, http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2007/november/tradoc_136955.pdf

Europea, Japón, Noruega y Arabia Saudita, que favorecen la inclusión de bienes y servicios con múltiples usos, siempre que beneficien el medioambiente.³³

2. Cambio Climático

A. Convención Marco sobre el Cambio Climático (“UNFCCC”)

En 1992, los países adoptaron la Convención para evitar la "interferencia antropogénica peligrosa" con la atmósfera³⁴. Aunque hay cerca de 200 países firmantes,³⁵ avanzar hacia esa meta ha sido extremadamente difícil debido a que las emisiones de carbono están directamente relacionadas con el uso de combustibles fósiles y las prácticas existentes para el crecimiento económico. En el Protocolo de Kyoto de 1997 para la Convención, los países desarrollados se comprometieron a reducir sus emisiones de carbono; sin embargo, E.E.U.U. se retiró del acuerdo porque el gobierno de George W. Bush consideró que éste era demasiado costoso para la economía estadounidense, que la base científica detrás del calentamiento global era cuestionable y que no era justo que los países en desarrollo no tuvieran que reducir sus emisiones de carbono.³⁶ Se trata de una posición conocidamente del partido republicano norteamericano, que resultaba de presión significativa de una mayoría del sector privado, compuesta por asociaciones (árboles) a cuyos miembros les costaría en mayor medida reducir sus emisiones.

A pesar del rechazo de EE.UU. al Protocolo de Kyoto, los demás signatarios procedieron con el acuerdo para reducir sus emisiones entre 2008 y 2012. Uno de los mecanismos establecidos para ayudar a los países a rebajar sus emisiones es el Mecanismo de Desarrollo Limpio (CDM, por sus siglas en inglés), a través del cual los países desarrollados financian proyectos de reducción de emisiones de carbono en países en desarrollo y reciben créditos a cambio. Sin embargo, el MDL no está exento de controversia, como la financiación de proyectos en China - en parte para represas hidroeléctricas y plantas de energía eólica³⁷ - que alcanzó el 40% de los desembolsos. También se formularon preguntas sobre el impacto de los proyectos en la población local y el medioambiente, y acerca de la supuesta manipulación de precios de la energía por el Gobierno chino con el fin de aprobar más proyectos.

³³ Red del Tercer Mundo, Miembros de la OMC sostienen conversaciones sobre bienes y servicios ambientales, 17 de enero de 2011. Véase también ICTSD, *Trade in Environmental Goods And Services and Sustainable Development* (2007), http://ictsd.org/downloads/2008/02/compendium_dec_2007.pdf

³⁴ Asamblea General de las Naciones Unidas, United Nations Framework Convention on Climate Change: resolution / adopted by the General Assembly, 20 de enero de 1994, UN. Doc. A/RES/48/189.

³⁵ Resumen de la Conferencia de Cancún sobre Cambio Climático, nov. 29 a dic. 11, 2010, Earth Negotiations Bulletin (Int'l Inst. for Dev. Sostenible, Nueva York, NY), 13 de diciembre de 2011, [en adelante, ENB UNFCCC COP-16], www.iisd.ca/download/pdf/enb12498e.pdf

³⁶ Tony Karon, *When it Comes to Kyoto, the U.S. is the “Rogue Nation”*, TIME, 24 de julio de 2001, <http://www.time.com/time/world/article/0,8599,168701,00.html>. Véase también Deborah White (2010). *George Bush Refuses to Sign Kyoto Protocol to Stem Global Warming*. About.com (The New York Times).

³⁷ Basado en información del sitio web del MDL en China, de un total de 1.882 proyectos aprobados por China para el registro MDL en febrero de 2009; 783 fueron represas hidroeléctricas, seguido de 318 proyectos de energía eólica. Véase, *Carbon-Trading Scheme Undermined by Chinese Projects*, Dec. 9, 2009, The Epoch Times, <http://www.theepochtimes.com/n2/world/carbon-trading-scheme-chinese-projects-26215.html>

Además, las fábricas que producen refrigerantes, principalmente en China e India,³⁸ recibieron financiación del MDL para destruir el subproducto HFC-23.³⁹ Estos proyectos reciben mucho más financiamiento del MDL de lo que presuntamente sería necesario para destruir este gas, creando incentivos perversos para que los países produzcan refrigerantes en exceso con el fin de recibir más créditos.⁴⁰ A pesar de la oposición que ha habido durante varios años, este financiamiento todavía se mantiene.

El Protocolo de Kyoto caduca en el 2012 y con ello la reducción de emisiones que los países previamente habían acordado. Negociaciones serias para un nuevo acuerdo de seguimiento han estado en curso desde la reunión de Copenhague en el 2009, pero el progreso ha sido menor debido principalmente a que E.E.U.U. y otros países desarrollados creen que los países de reciente industrialización, como China, Brasil e India, también deberían asumir compromisos de reducción de emisiones.⁴¹

B. El Sistema de Comercio de Emisiones de la Unión Europea

En la Unión Europea, donde la sensibilidad a la protección al medio ambiente es mayor, y donde, por consecuencia, las ONGs ambientales tienen más poder de influencia que en los EE.UU., fue posible la implementación de un mecanismo innovador. Como parte de su esfuerzo para alcanzar las metas de reducción fijadas en el Protocolo de Kyoto, la Unión Europea creó un Sistema de Comercio de Emisiones (ETS), en el cual las empresas europeas que reduzcan sus emisiones pueden negociar con aquellas que exceden sus límites.⁴² Aunque ha habido algunos contratiempos y complicaciones, el ETS es el mercado de carbono más desarrollado en funcionamiento. El ETS, que incluye actualmente las emisiones de las centrales eléctricas de la Unión Europea y ciertas fábricas, se ampliará en el 2012 para incluir a las compañías aéreas que operan en la Unión Europea; así como a los productos petroquímicos y otros gases en el año 2013.⁴³ Esta ampliación ha tenido una oposición significativa, ya que afectará a países fuera de la Unión Europea y aumentará los costos de volar hacia y desde esta región. En señal de protesta, China bloqueó la venta de varios aviones Airbus en Hong Kong en junio de 2011, la Asociación de Transporte Aéreo de EE.UU. presentó una demanda ante la Corte Europea de Justicia⁴⁴, y el Congreso de este país ha sostenido audiencias sobre el asunto, y podría incluso impugnar la medida ante la OMC.

³⁸ Stephen O. Andersen, NRDC, *Making Climate Change and Ozone Treaties Work Together to Curb HFC-23 and Other "Super Greenhouse Gases"* (2010), <http://www.nrdc.org/globalWarming/files/hfc23.pdf>

³⁹ *Kyoto Protocol 'Loophole' has Cost \$6 Billion*, Feb. 9, 2007, NEW SCIENTIST, <http://www.newscientist.com/article/dn11155-kyoto-protocol-loophole-has-cost-6-billion.html>

⁴⁰ *Idem.*

⁴¹ Para conocer lo último sobre las negociaciones, véase ICTSD, *Countries Struggle at Panama Climate Meeting on Road to Durban*, Oct. 5, 2011, <http://ictsd.org/i/news/bridgesweekly/114956/>

⁴² Comisión Europea, *Emissions Trading System (EU ETS)*, http://ec.europa.eu/clima/policies/ets/index_en.htm (revisado 21/09/ 2011).

⁴³ *Idem.*

⁴⁴ Peter Liese MEP, Comunicado de Prensa, *Emissions Trading Scheme: US Airlines File Suit at the ECJ Against Emissions Trading*, 5/07/2011, <http://www.eppgroup.eu/press/showpr.asp?prcontroldoctypeid=1&prcontrolid=10499&prcontentid=17728&prcontentlg=en>.

Aunque la ONU no ha tomado medidas, a partir del 2013, la Unión Europea va a prohibir los créditos derivados de la destrucción de los subproductos de los gases industriales HFC-23 y N₂O de los proyectos del MDL.

C. Propuestas de Impuesto Aduanero al Carbono

Durante las negociaciones de la CMNUCC en 2008 y 2009, se tenía la esperanza de que EE.UU. participaría en un acuerdo que sustituyera al Protocolo de Kyoto. El Congreso americano examinó una serie de proyectos de ley que exigirían la reducción de emisiones. Para hacer estas propuestas políticamente factibles, muchas incluyeron, por iniciativa del sector privado americano, un "impuesto aduanero al carbono" (*carbon border tax*) que los países con estándares de emisión menos estrictos que los recientemente adoptados por Estados Unidos tendrían que pagar por sus exportaciones a EE.UU.⁴⁵ Aunque existe la posibilidad de que tales medidas fronterizas violen las normas de la OMC⁴⁶, la pregunta permanece aún en la academia ya que hay poca esperanza en la aprobación de una ley climática en EE.UU y, en última instancia, en un acuerdo climático internacional de gran alcance en el futuro próximo.

3. Diversidad Biológica y Vida Silvestre⁴⁷

A. Las especies marinas

a. CITES

La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas (CITES) regula el comercio internacional de especies silvestres -incluida "la exportación, reexportación, importación e introducción por mar"- a través de permisos y certificaciones.⁴⁸ Basada en una propuesta de la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza y firmada por ochenta países en el año 1973, la CITES tiene actualmente 175 miembros.⁴⁹ Inicialmente, la CITES se refería a un pequeño subgrupo de animales utilizados en la industria de la moda, pero hoy en día abarca el comercio internacional de aproximadamente 5.000 animales y 28.000 especies de plantas con infinidad de usos.⁵⁰

⁴⁵ Valentina Durán Medina & Rodrigo Polanco Lazo, *A Legal View on Border Tax Adjustments and Climate Change: A Latin American Perspective*, SUSTAINABLE DEV. LAW & POLICY, Primavera 2011, p.30.

⁴⁶ Véase en general, Gary Clyde Hufbauer et al., *Global Warming and the World Trading System* 1-29 (2009).

⁴⁷ Adaptado, Melissa Blue Sky, *Getting on the List: Politics and Procedural Maneuvering in CITES Appendix I and II Decisions for Commercially Exploited Marine and Timber Species*, Sustainable Development Law and Policy, Primavera 2010, p. 35.

⁴⁸ Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, arts. I-VI. 03 de marzo 1973, 27 U.S.T. 1087, 993 U.N.T.S. 243 (entró en vigor el 1 de julio 1975) [en adelante, CITES] (que regula el comercio de especies y sus partes).

⁴⁹ Véase, *Memorandum of Understanding Between the Secretariat of the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora and IUCN-The World Conservation Union*, Julio 1999, <http://cites.org/common/disc/sec/CITES-IUCN.pdf>; CITES, supra nota 46; CITES, The CITES species, <http://www.cites.org/eng/disc/species.shtml> (revisado 22/08/2011) [en adelante CITES especies].

⁵⁰ Véase CITES, supra nota 47.

Alrededor del 80% del monto anual de comercio internacional de fauna y flora silvestres consiste en el comercio de la pesca y la madera.⁵¹ Que ninguna de las seis propuestas para incluir especies marinas, algunas de las cuales ya habían sido presentadas en anteriores reuniones de la CITES, fueran aceptadas en la última Conferencia de las Partes en el 2010,⁵² ilustra la tensión fundamental en las decisiones de inclusión: las especies que más necesitan protección del comercio tienen menos probabilidades de ser incluidas en CITES debido a los altos niveles de demanda. De hecho, la determinación de proporcionar protección a especies explotadas comercialmente a menudo tiene más que ver con la economía que con la ciencia.

Fuera de las discusiones de CITES, existe un acuerdo casi unánime de que la situación del atún rojo del Atlántico es muy grave.⁵³ La pesca comercial de esta especie sólo se inició en la década de los setenta,⁵⁴ pero la población ha caído a sólo el 15% de su total antes de que la pesca comenzara.⁵⁵ Aunque alrededor del 80% del total de las capturas de atún rojo se consume en Japón; Europa y otros países mediterráneos cosechan la mayor parte del atún rojo del Atlántico.⁵⁶ La Comisión Internacional para la Conservación del Atún del Atlántico (CICAA) lamentablemente ha administrado mal el atún rojo del Atlántico al establecer las cuotas permitidas de capturas (TAC) a niveles que incluso sus propios científicos consideran insostenibles.⁵⁷ La rápida disminución de la población de atún rojo del Atlántico ha sido evidente desde hace décadas, Suecia propuso inicialmente listarlo en la CITES en 1992.⁵⁸ A pesar de que CICAA redujo los límites de TAC en 2009 a casi la mitad,⁵⁹ incluso con una prohibición casi total de pesca, los niveles poblacionales no llegarían a los mínimos históricos en los próximos años.⁶⁰

⁵¹ Véase el *Summary of the Fourteenth Conference of the Parties to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Earth Negotiations Bulletin* (Inst. Internacional. Para Des. Sostenible., Nueva York, NY), 18 de junio de 2007, en 21, [en adelante, el BNT de la CITES COP-14], <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2161e.pdf>

⁵² CITES, Decisiones CoP15 sobre propuestas de enmienda, <http://www.cites.org/eng/news/meetings/cop15/CoP15-decisions-on-proposals.pdf?~HEAD=NNS> [en adelante DECISIONES COP15].

⁵³ Véase, por ejemplo, *Trade and Conservation: Fin times*, THE ECONOMIST (Londres), 18/03/2010; David Jolly & John M. Broder, *U.N. Reject Export Ban on Atlantic Bluefin Tuna*, N.Y. TIMES, 18/03/2010, <http://www.nytimes.com/2010/03/19/science/earth/19species.html?ref=global-home>; Comunicado de Prensa de Unión Europea, *EU Confirms Support for Bluefin Tuna Trade Ban* (11/03/2010), <http://www.euractiv.com/en/sustainability/eu-confirms-support-bluefin-tuna-trade-ban-news-329139> (revisado 20/04/2010).

⁵⁴ Christine Goepf Towberman, *Fishing for a Solution: The Role of the United States in Preventing Collapse of the Eastern Atlantic Bluefin Fishery*, 38 ENV'T L. REP. NEWS & ANALYSIS 10102, 10102 (2008).

⁵⁵ XV Reunión de la Conferencia de las Partes en la CITES, Doha, Qatar, 13-25 marzo 2010,

Acta resumida de la 8ª sesión del Comité I, 1, CoP15 Com. Yo Rec. 8, (18 de marzo de 2010) <http://www.cites.org/eng/cop/15/sum/E15-Com-I-Rec08.pdf> [en adelante Resumen- atún].

⁵⁶ Jolly & Broder, *supra* nota 52.

⁵⁷ La CICAA tiene sólo cuarenta y dos países como miembros en contraste con los 175 de la CITES.

⁵⁸ David Jolly, *Europe Leans Toward Bluefin Trade Ban*, N.Y. TIMES, Feb. 4, 2010,

<http://www.nytimes.com/2010/02/04/world/europe/04tuna.html?fta=y>

⁵⁹ Ver Resumen - atún, *supra* nota 53, p. 3

⁶⁰ XV Reunión de la Conferencia de las Partes en la CITES, Doha, Qatar, 13-25 marzo 2010, Propuesta de inclusión de atún rojo del Atlántico (*Thunnus thynnus* (Linnaeus, 1758)) en el Apéndice I de CITES de conformidad con el artículo 1 de la II Convención, 8, CoP15 Prop. 19, disponible en <http://www.cites.org/eng/cop/15/prop/E-15-Prop-19.pdf>

La propuesta de inclusión del 2010 fue apoyada por EE.UU e incluso por la Unión Europea, cuyas flotas estarían entre las más afectadas.⁶¹ Sin embargo, Japón indicó que tomaría una reserva si el atún rojo del Atlántico era incluido en la CITES y sirvió sushi de atún rojo en la embajada japonesa apenas unas horas antes de la votación.⁶² La "coalición" japonesa fue capaz de derrotar fácilmente la propuesta.⁶³

Por otra parte, cuatro propuestas para añadir especies de tiburones de "gran valor comercial" en la CITES fueron rechazadas.⁶⁴ China, uno de los consumidores de tiburones más importantes del mundo junto con Japón, no sólo lideró el rechazo de las propuestas de inclusión de los tiburones, sino que se ha opuesto, a la inclusión en CITES de cualquier especie marina.⁶⁵

El sector privado japonés y el gobierno chino, por razones económicas, se oponen a iniciativas de conservación de especies marinas.

b. OMC. Estados Unidos - Atún I y II (México)

La ley americana de Protección de Mamíferos Marinos de 1972 y sus posteriores modificaciones, incluye estándares de protección de delfines para el atún aleta amarilla nacional e importado.⁶⁶ Como resultado de la oposición del Departamento de Comercio y de Estado a la aplicación de embargos al atún importado de los países con mayores índices de mortalidad de delfines que los Estados Unidos, el *Earth Island Institute* presentó una demanda para hacer cumplir la prohibición de las importaciones provenientes de México y otros países.⁶⁷ En 1991, México impugnó la norma estadounidense y un Informe no adoptado de un Grupo Especial de la OMC constató que la ley de EE.UU. que prohibía la importación de atún capturado con redes de cerco violaba las normas de la OMC, pero no se pronunció en contra de la etiqueta voluntaria "*dolphin safe*" para el atún, ya que no discriminaba entre el atún nacional y el importado.⁶⁸ México presentó otra queja ante la OMC en el 2008 sobre la base de la misma etiqueta "*dolphin safe*" que el atún importado de

⁶¹ Véase, id. p 1-2 (incluido el texto de la propuesta modificada).

⁶² David Jolly, *Japan Plans to Ignore Any Ban on Bluefin Tuna*, N.Y. TIMES, 20/02/2010, <http://www.nytimes.com/2010/02/20/business/energy-environment/20tuna.html?fta=y>; Justin McCurry, *How Japanese Sushi Offensive Sank Move to Protect Sharks and Bluefin Tuna*, THE GUARDIAN, 26/03/2010, disponible en <http://www.guardian.co.uk/environment/2010/mar/26/endangered-bluefin-tuna-sharks-oceans>.

⁶³ Véase McCurry, supra nota 60 (que describe cómo Japón había estado acumulando votos meses antes de la COP-15 y cómo el financiamiento japonés para el desarrollo de las industrias pesqueras en países en desarrollo había sido utilizado para enviar delegados de algunos de estos países a la Conferencia de las Partes).

⁶⁴ Comunicado de Prensa CITES, *CITES Conference Ends Without New Sharks in its Net* (25/03/2010), http://www.cites.org/eng/news/press_release.shtml (revisado el 23/04/2010).

⁶⁵ David Jolly, *U.N. Group Rejects Shark Protections*, N.Y. TIMES, 23/03/2010, <http://www.nytimes.com/2010/03/24/science/earth/24shark.html>

⁶⁶ OMC, Controversias Medioambientales 4, México, etc. Versus EE.UU.: "Atún-Delfín", http://www.wto.org/english/tratop_e/envir_e/edis04_e.htm (visitado el 21 de septiembre 2011).

⁶⁷ Caso GATT Atún - Delfín, <http://www1.american.edu/ted/TUNA.HTM> (revisado el 21 de septiembre 2011); Public Citizen, *Flipper gets axed by WTO*, 15 de septiembre de 2011, <http://citizen.typepad.com/eyesontrade/2011/09/flipper-again-on-the-wto-chopping-block.html>

⁶⁸ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos - Medidas relativas a la importación, comercialización y venta de productos de atún y atún (Estados Unidos — Atún II (México))*, WT/DS381/R, 15 de septiembre de 2011.

México todavía no era elegible para recibir.⁶⁹ Como resultado, las importaciones americanas de atún procedentes de México se mantuvieron en torno al 1% de las importaciones totales en el 2010.⁷⁰ Un informe de Grupo Especial recientemente determinó que si bien la ley de EE.UU. no discrimina contra el atún mexicano, la etiqueta "*dolphin safe*" viola las normas de la OMC ya que restringe el comercio más de lo necesario⁷¹ y probablemente tendrá que ser eliminada o modificada de manera significativa.

B. La Madera

En la Conferencia de las Partes (COP) de la CITES en el 2010, dos propuestas sobre especies de madera económicamente importantes se aceptaron sin mucho debate. A pesar de que los esfuerzos por incluir a algunas especies de madera han encontrado resistencia en las COP anteriores; las propuestas para incluir a la madera palo de rosa ("*rosewood*") y el palo santo ("*holy wood*") fueron presentadas por Brasil y Argentina, respectivamente - países que son fuentes principales de especies en el comercio internacional.⁷² Cuando los países que proponen la inclusión están involucrados en el comercio internacional de una especie como exportadores y encuentran poca oposición de los importadores, las propuestas de inclusión son más propensas a ser aprobadas.

En contraste a la oposición que la propuesta de inclusión de la madera palo de rosa encontró en la COP-14; la propuesta fue aprobada por consenso en la COP-15.⁷³ En el 2007, una amplia gama de países de América Latina se opusieron a la propuesta, citando preocupaciones de sustentabilidad y problemas de implementación con las obligaciones de la CITES. Como la mayor parte del comercio internacional es de madera talada en Brasil, este país presentó en la COP-15 la propuesta de inclusión de la madera palo de rosa que se utiliza como ingrediente para perfumes.⁷⁴ Aunque se expresaron preocupaciones sobre identificación en productos finales, una enmienda eliminando esos productos se aceptó, al igual que una propuesta para crear un grupo de trabajo en cuestiones de identificación.⁷⁵

Argentina, que junto a Paraguay cuenta con la mayor cantidad de palo santo (*holy wood*) recomendó su inclusión en la CITES, debido a las presiones por la pérdida de hábitat

⁶⁹ *Idem*

⁷⁰ Amanda Hamilton, Havice Elizabeth y Campling Liam, Agencia de Pesca Islas del Pacífico, FFA Fisheries Trade News, Volumen 4: Número 5 de mayo de 2011, <http://www.ffa.int/node/459>.

⁷¹ Informe del Grupo Especial, *Estados Unidos — Atún II (México)*, supra nota 67. Véase también, *WTO Favors Mexico in Tuna Dispute with U.S* Fuente, REUTERS, 19 de julio de 2011, <http://www.reuters.com/article/2011/07/19/us-mexico-trade-tuna-idUSTRE76I6LH20110719>.

⁷² Ver BNT CITES COP-14, supra nota 50, p.20; Summary of the Fifteenth Conference of the Parties to the Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora, Earth Negotiations Bulletin (Inst. Internacional para Desarrollo Sostenible., New York, NY), 29 de marzo 2010, <http://www.iisd.ca/download/pdf/enb2167e.pdf>

⁷³ Ver BNT CITES COP-14, supra nota 50, p. 21; Acta resumida de la quinta sesión del Comité I, 5, CoP15 com. Yo Rec. 5 (Rev. 1), (17 de marzo de 2010), <http://www.cites.org/eng/cop/15/sum/E15-Com-1-Rec05.pdf> [en adelante Resumen-palo de rosa].

⁷⁴ Véase, Fifteenth Meeting of the Conference of the Parties to CITES, Doha, Qatar, Mar. 13-25, 2010, Inclusion of *Aniba rosaedora* Ducke in Appendix II, in compliance with the provisions of Article II, paragraph 2 (a), of the text of the Convention, and paragraph A of Annex 2 a., 1-5, CoP15 Prop. 29, <http://www.cites.org/eng/cop/15/prop/E-15-Prop-29.pdf>

⁷⁵ Resumen-Palo de Rosa, supra note 72, p. 4-5.

y el comercio⁷⁶. Se utiliza la madera y aceite esencial del “*holy wood*” en medicina y una serie de usos tradicionales.⁷⁷ La propuesta fue aprobada por consenso luego que se considerara y aprobara también un borrador de España para la creación de un grupo de trabajo sobre cuestiones técnicas.⁷⁸

4. El mercurio, los productos químicos y la protección ambiental

La mayoría de los usos intencionales del mercurio están disminuyendo en los países industrializados, pero las emisiones procedentes de Asia están aumentando. El mercurio es un contaminante verdaderamente global porque las emisiones se transmiten a través de la atmósfera y se bioacumulan en los peces que son la principal fuente de proteínas para mil millones de personas en el mundo.⁷⁹ Reconociendo los riesgos globales que plantea este elemento, la Unión Europea adoptó una estrategia sobre el mercurio en el año 2005-que contiene 20 medidas para reducir su uso y emisiones- y prohibió la exportación de mercurio a partir del 2011.⁸⁰ En EE.UU., el gobierno federal y los estados han promulgado leyes y reglamentos que limitan el uso del mercurio en productos, las emisiones de mercurio, y que regulan su almacenamiento seguro.⁸¹ Por otra parte, una ley estadounidense de 2008 que prohíbe las exportaciones de mercurio entrará en vigor en el 2013.⁸²

C. La Nueva Convención sobre el Mercurio

El 2002, el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (“PNUMA”) publicó su Evaluación Mundial sobre Mercurio y consecuentemente, el Consejo de Administración del PNUMA determinó que se necesitaba más cooperación internacional.⁸³ Sin embargo, el gobierno de George W. Bush continuamente se opuso a la creación de un instrumento internacional jurídicamente vinculante. A pesar de que una serie de países europeos y las ONG internacionales trataron de mantener el apoyo a la idea de un tratado, en febrero de 2009, el Consejo de Gobierno y los países asumieron que un nuevo tratado estaba fuera de su alcance debido a que la Administración Obama no tendría tiempo suficiente tiempo para reconsiderar la posición de EE.UU.⁸⁴ En un movimiento que tomó a muchos por sorpresa, EE.UU. apoyó la creación de un tratado internacional después de que

⁷⁶ XV Reunión de la Conferencia de las Partes en la CITES, Doha, Qatar, 13-25 marzo 2010, Inclusion of *Bulnesia sarmientoi* in Appendix II, in compliance with the provisions of Article II, paragraph 2 (a), of the text of the Convention, and Resolution Conf. 9.24 (Rev. CoP14), Annex 2 a, paragraph A, 4-7, CoP15 Prop. 42, <http://www.cites.org/eng/cop/15/prop/E-15-Prop-42.pdf>.

⁷⁷ *Idem*, p. 5-6.

⁷⁸ XV Reunión de la Conferencia de las Partes de CITES, Doha, Qatar, 13 a 25 marzo 2010, *Summary record of the sixth session of Committee I*, 2, CoP15 Com. Yo Rec. 6 (Rev. 1), (17 de marzo de 2010), <http://www.cites.org/eng/cop/15/sum/E15-Com-I-Rec06.pdf>

⁷⁹ *Global and Regional Food Consumption Patterns and Trends*, Organización Mundial de la Salud, http://www.who.int/nutrition/topics/3_foodconsumption/en/index5.html (revisado 19/08/2011).

⁸⁰ *Mercury*, Comisión Europea - MEDIO AMBIENTE - PRODUCTOS QUÍMICOS, <http://ec.europa.eu/environment/chemicals/mercury/> (Última actualización 26/07/2011).

⁸¹ Véase, EPA, Mercury Laws and Regulations, <http://www.epa.gov/hg/regs.htm> (revisado 21/09/2011).

⁸² *Idem*

⁸³ De las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Decisiones adoptadas por el Consejo de Administración / Foro Ambiental Mundial a Nivel Ministerial en su 24o período de sesiones, 24/3 Gestión de productos químicos, 9 de febrero de 2007, www.unep.org/gc/gc24/docs/GC24_decisions.pdf

⁸⁴ *Obama Shifts U.S. Policy to Back Global Mercury Control Treaty*, ENV’T NEWS SERVICE, 16/02/2009, <http://www.ens-newswire.com/ens/feb2009/2009-02-16-02.asp>

se reuniera con las ONGs en las dos semanas previas al Consejo de Administración.⁸⁵ Otros países, como China, que se habían opuesto con anterioridad al tratado también acordaron seguir adelante con la negociación de un instrumento jurídicamente vinculante. Las partes llevan más de un año en las negociaciones, que están programadas para concluir antes del Consejo de Administración de febrero de 2013, pero están lejos de un acuerdo sobre cuestiones claves como financiamiento, prohibición de exportaciones y límites de emisiones.

La principal fuente de emisiones antropogénicas de mercurio es la quema de combustibles fósiles,⁸⁶ que es también la principal fuente de emisiones de carbono. Aunque tanto a la EPA en EE.UU. como a las ONGs les gustaría que el tratado sobre mercurio incluya límites; la lucha principal sobre emisiones de combustibles fósiles, especialmente de carbón, probablemente va a ocurrir en el contexto del tratado sobre cambio climático.

D. Minería artesanal y en pequeña escala

El uso de mercurio en la minería informal de oro es una de las principales fuentes de contaminación por mercurio en todo el mundo, sólo superada por la quema de combustibles fósiles.⁸⁷ Por otra parte, la demanda de mercurio de este sector es mayor que la de cualquier otro. Muchos países con minería de oro a pequeña escala – incluido Brasil-, tienen leyes que limitan el uso de mercurio en esta actividad, pero a menudo el mercurio importado legalmente se vende en el mercado negro.⁸⁸ China es el mayor usuario de mercurio en la minería de oro y utiliza suministros de mercurio nacional en lugar de importado.⁸⁹

Desde el 2002, las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial y el PNUMA han patrocinado proyectos para que los mineros usen tecnologías libres de mercurio en la extracción de oro y para reducir las emisiones de mercurio en el agua y el aire.⁹⁰ Por desgracia, el mercurio sigue siendo para muchos mineros la sustancia más barata y más fácil de utilizar en la separación de oro y los incentivos para que los individuos se inicien en esta minería siguen aumentando dado el alto precio del oro.

5. Casos en la OMC impugnando leyes nacionales sobre productos químicos, el medioambiente y la salud pública

A. El caso Comunidades Europeas - Amianto

Canadá presentó un reclamo en la OMC contra la prohibición de Francia a las importaciones de amianto (también conocido como asbesto) y de productos que contienen amianto en 1998, alegando que violaba varios artículos del GATT, del Acuerdo MSF(SPS,

⁸⁵ *U.S. Reverses Bush Policy, Seeks Mercury Treaty*, ASSOCIATED PRESS, 16/02/2009, disponible en http://www.msnbc.msn.com/id/29225387/ns/world_news-world_environment/t/us-reverses-bush-policy-seeks-mercury-treaty/

⁸⁶ Elisabeth G. Pacyna et al., *Global Anthropogenic Mercury Emission Inventory For 2000*, 40 ATMOSPHERIC ENV'T 4048, 4048 (2006).

⁸⁷ *Mercury in Gold Mining Poses Toxic Threat*, ASSOCIATED PRESS, 10/01/2009, disponible en http://www.msnbc.msn.com/id/28596948/ns/world_news-world_environment/t/mercury-gold-mining-poses-toxic-threat/

⁸⁸ *Idem*

⁸⁹ *Idem*

⁹⁰ *About the GMP*, GLOBAL MERCURY PROJECT, <http://www.globalmercuryproject.org/about/about.htm> (revisado el 20/08/2011).

por sus siglas en inglés) y el Acuerdo sobre OTC (TBT, por sus siglas en inglés)⁹¹. Como el principal exportador de amianto en la década de los noventa⁹² y base de la primera mina comercial de amianto,⁹³ los productores canadienses tenían un gran interés en eliminar la prohibición. Tanto el Grupo Especial como el Órgano de Apelación se alinearon con la postura de Francia de que la prohibición estaba justificada para proteger la vida y la salud humana, de acuerdo con el artículo XX del GATT,⁹⁴ porque el amianto es un carcinógeno conocido. Aunque el Órgano de Apelación podría haber basado su decisión en su constatación de que Canadá no había cumplido con su obligación de demostrar que Francia trata el amianto y otros "productos similares" de manera diferente, dicho órgano declaró explícitamente que la prohibición de Francia cumplía con los requisitos del artículo XX como justificación de una medida que ha sido considerada en violación del GATT. De esta manera, el Órgano de Apelación afirmó su voluntad de permitir a los países ejercer su discrecionalidad en la promulgación de medidas justificadas para proteger la salud humana y el medioambiente, aún cuando pueda violar las reglas del comercio.

B. El caso Brasil - Neumáticos recauchutados

En el 2005, Las Comunidades Europeas impugnaron la prohibición de importaciones de Brasil sobre neumáticos recauchutados, alegando que violaba los artículos I, III, XI y XIII del GATT.⁹⁵ Inicialmente, Brasil había prohibido las importaciones de neumáticos recauchutados y usados, pero los productores nacionales de neumáticos recauchutados siguieron importando neumáticos usados después de obtener mandamientos judiciales que les permitían hacerlo.⁹⁶ La medida prohibiendo la importación de neumáticos recauchutados y las multas que se imponían a las compañías que violaban esta medida fueron demandadas por Uruguay, con motivo de lo cual una decisión del Tribunal Arbitral *Ad Hoc* del Mercosur dio lugar a una excepción a la prohibición para las importaciones de neumáticos procedentes de otros países miembros del Mercosur.⁹⁷ Antes de la presentación de su reclamo a la medida brasilera, las Comunidades Europeas habían aprobado tres directivas que regulaban la eliminación de los neumáticos, incluyendo restricciones en depósito en vertederos y la incineración.⁹⁸ Como los neumáticos recauchutados tienen una vida mucho más corta que los neumáticos nuevos, Brasil expresó su sospecha de que la

⁹¹ Informe del Órgano de Apelación, *Comunidades Europeas - Medidas que afectan al amianto y a los productos que contengan amianto (CE – Amianto)*, WT/DS135/AB/R, 12 de marzo de 2001.

⁹² Barry Castleman, *Canada's Deadly Export*, WASH. POST, 19/11/2004, p. A29, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/articles/A61372-2004Nov18.html>

⁹³ *A Chronology of Minerals Development in Canada*, Recursos Naturales de Canadá, <http://www.nrcan.gc.ca/smm-mms/busi-indu/cmy-amc/arch-arch/chro-06-eng.pdf> (revisado 22/09/2011).

⁹⁴ OMC, DISPUTA DS135, *supra* nota 90.

⁹⁵ Informe del Órgano de Apelación, *Brasil - Medidas que afectan a las importaciones de neumáticos recauchutados (Brasil - Neumáticos recauchutados)*, WT/DS332/AB/R, 3 de diciembre de 2007

⁹⁶ Julia Ya Quin, *Managing Conflicts Between the Rulings of the World Trade Organization and Regional Trade Tribunals – Reflections on the Brazil – Tyres Case*, en *MAKING TRANSNATIONAL LAW WORK IN THE GLOBAL ECONOMY: ESSAYS IN HONOUR OF DETLEV VAGTS* 603 (Peter H. F. Bekker et al. eds., 2010)

⁹⁷ CTR FOR INT'L ENVTL LAW, *THE BRAZIL - RETREADED TIRES CASE 5* (2006), http://www.ciel.org/Publications/Brazil_Tires_3Apr06.pdf.

⁹⁸ *Idem*, p.2

Unión Europea estaba tratando de resolver su problema de desechos de neumáticos a través de las exportaciones.⁹⁹

Durante la disputa en la OMC, Brasil defendió sus medidas afirmando que se justificaban sobre la base del artículo XX del GATT, porque los neumáticos contaminan la tierra, el aire y el agua cuando se incineran y también porque crean un caldo de cultivo para los mosquitos del paludismo.¹⁰⁰ Tanto el Grupo Especial como el Órgano de Apelación constataron que la prohibición violaba el GATT y afirmaron, por diferentes razones, que las medidas de Brasil no cumplían con los requisitos necesarios para el uso del artículo XX.¹⁰¹ Aunque el Órgano de Apelación constató que si bien la prohibición de las importaciones podría justificarse como "necesaria", ésta no cumplía con los requisitos establecidos en el preámbulo del artículo XX porque la exención MERCOSUR y las importaciones de neumáticos usados permitidas por resoluciones judiciales brasileñas resultaban en una "arbitraria o injustificable discriminación".¹⁰² En esencia, el Órgano de Apelación pidió a Brasil que aplicara la prohibición a los neumáticos usados provenientes de cualquier fuente extranjera; de no ser así, este país no cumpliría con las metas ambientales que habrían justificado la medida bajo el artículo XX.¹⁰³

V. Los estudios de casos de política comercial afectando a la política ambiental

1. EE.UU. – La enmienda a Ley Lacey

La alineación de los cuatro actores de la política comercial - Ejecutivo, Legislativo, el sector privado y el interés público- se produjo en el tema de la tala ilegal en los Estados Unidos, con la enmienda a la Ley Lacey en el 2008. La Ley Lacey fue originalmente promulgada en 1900 para evitar el comercio ilegal de vida silvestre y se modificó para incluir la importación de madera talada ilegalmente. Aunque la enmienda fue copatrocinada por dos legisladores de Oregon, el estado con mayor producción de madera en EE.UU., se convirtió en ley debido al amplio apoyo de los sindicatos de trabajadores, las organizaciones ambientales y de desarrollo, los usuarios de productos forestales, así como la industria maderera americana.¹⁰⁴ Los grupos ambientalistas apoyaban la enmienda, ya que debía conducir a la disminución de la tala ilegal y la consecuente pérdida de biodiversidad; mientras que los sindicatos y la industria maderera americana también estaban a favor porque se trataba de reducir las importaciones de madera talada ilegalmente que competía con los productos estadounidenses. Al alabar la aprobación de la modificación, la *American Forest & Paper Association* declaró que la tala ilegal le costaba a la industria de los EE.UU. aproximadamente 460 millones de dólares en pérdidas de

⁹⁹ *Idem*

¹⁰⁰ *Idem*, p.1

¹⁰¹ Int'l Ctr for Trade & Sustainable Dev., *Brazil Tyres: Policy Space Confirmed under GATT Article XX*, Feb. 2008, <http://ictsd.org/i/news/bridges/3141/>

¹⁰² Raj Bhala & David Gantz, *WTO Case Review 2007*, 25 ARIZ. J. INT'L & COMP. L. 106-08 (2008).

¹⁰³ Int'l Ctr for Trade & Sustainable Dev., *Litigating Environmental Protection and Public Health at the WTO: The Brazil-retreaded Tyres Case* 6 (2010), http://ictsd.org/downloads/2010/10/case_brief_brazil_tyres_v51.pdf

¹⁰⁴ Jake Schmidt, *Lacey Act: the Diverse Coalition that Supports It and Why Efforts to Weaken It Should Be Resisted*, NRDC SWITCHBOARD BLOG, 03/10/2011, http://switchboard.nrdc.org/blogs/jschmidt/lacey_act_the_diverse_coalitie.html

exportaciones al año.¹⁰⁵ En el 2009, tanto el Sierra Club como el sindicato United Steelworkers reafirmaron su apoyo a la enmienda e instaron para que la celulosa y el papel estuvieran sujetos a los mismos requisitos que la madera bajo la nueva reglamentación para implementar las disposiciones de la Ley Lacey.¹⁰⁶

Sin embargo, la ley recientemente ha sido objeto de escrutinio debido a las últimas investigaciones por parte de agentes federales de las importaciones de madera talada ilegalmente por Gibson Guitar.¹⁰⁷ Aunque existe cierto debate acerca de los detalles más recientes de la investigación y de si viola o no la Ley Lacey o el arancel aduanero de EE.UU.; muchas organizaciones, individuos y legisladores han reafirmado recientemente su apoyo a las disposiciones, ya que favorecen el empleo en Estados Unidos y reducen la deforestación ilegal en otros países.¹⁰⁸ Miembros de la Cámara de Representantes en Tennessee han introducido un proyecto de ley para modificar la Ley Lacey y su aplicación a fabricantes de guitarras y usuarios,¹⁰⁹ pero incluso si tienen éxito, las principales disposiciones de la ley y su aplicación a las importaciones ilegales se mantendrían debido al amplio apoyo que concitan.

2. Unión Europea - REACH

La norma europea sobre productos químicos es un ejemplo en el que la alineación interna se produjo después de varios años de consultas y modificaciones, pero como la política exige que las importaciones a la Unión Europea cumplan con el Reglamento sobre Registro, Evaluación y Autorización de Productos Químicos ("REACH") muchos países se han opuesto a la medida. REACH fue propuesto formalmente por la Comisión Europea en el 2001 y finalmente adoptado en el 2007, para proteger la salud humana y el medioambiente de sustancias químicas nocivas.¹¹⁰ Hubo mucha oposición a la medida, inicialmente del sector químico en Europa, según el cual los productos químicos no planteaban problema alguno para la salud humana o el medioambiente, además de la pérdida de empleos que esta medida acarrearía.¹¹¹ También se presentaron estudios que

¹⁰⁵ Comunicado de Prensa, American Forest & Paper Association, *Environmental and Industry Groups Join to Commend New U.S. Ban on Illegal Wood Imports* (12/06/2008), <http://www.afandpa.org/pressreleases.aspx?id=187>

¹⁰⁶ Sierra Club & United Steelworkers, Re: Implementation of Revised Lacey Act Provisions, Docket No. APHIS-2008-0119, 02/11/2009, http://assets.usw.org/Releases/Misc/lacey-act_usw-sc-docket-comments_110209.pdf

¹⁰⁷ David Tucker, *The Lacey Act – Protecting Forests, Wildlife & American Jobs*, DOTWILD BLOG, 21 de septiembre de 2011, <http://experts.defendersblog.org/2011/09/the-lacey-act-%E2%80%93-protecting-forests-wildlife-american-jobs/>

¹⁰⁸ Véase id; *Lacey Act Protects U.S. Jobs from Illegal Logging*, THE TENNESSEAN, 25/09/2011, <http://www.tennessean.com/article/20110925/OPINION/309250035/Lacey-Act-protects-U-S-jobs-from-illegal-logging>; *Gibson and The Lacey Act – A Game Changer in the Music Industry*, SOUND AND FAIR, 13/09/2011, <http://soundandfair.org/gibson-lacey-act-music-industry-game-changer>

¹⁰⁹ Pete Kasperowicz, *Lawmakers Look to Ease Lacey Act Regulations after Gibson Guitar Raid*, THE HILL FLOOR ACTION BLOG, 20/10/2011, <http://thehill.com/blogs/floor-action/house/188831-guitar-heros-lawmakers-look-to-ease-rules-after-gibson-guitar-raid>

¹¹⁰ Frank Ackerman, *Does Environmental Policy Affect Trade? The Case of EU Chemicals Policy*, en HANDBOOK ON TRADE AND ENVIRONMENT 287, 288 (Kevin Gallagher ed. 2007).

¹¹¹ Véase, MARCO CONTIERO, GREENPEACE INTERNATIONAL, *TOXIC LOBBY: HOW THE CHEMICALS INDUSTRY IS TRYING TO DESTROY REACH* (2006), <http://www.greenpeace.org/raw/content/international/press/reports/toxic-lobby-how-the-chemical.pdf>

proyectaban que los costos de cumplimiento con la prueba de más de 30.000 sustancias químicas y la eliminación gradual de las más dañinas afectarían la prosperidad económica.¹¹² Sin embargo, los estudios demostraron que el costo para la industria europea afectada sería de menos de un dieciseisavo del 1% de los ingresos durante un período de ejecución de 11 años.¹¹³ Por otra parte, la consulta pública llevada a cabo por la C.E. en el 2003 recibió más de 6.000 comentarios de las ONGs, sindicatos, la industria y los individuos, en general, a favor de los objetivos de REACH.¹¹⁴

EE.UU. fue enfático en su oposición a REACH desde el momento de su propuesta hasta su adopción, y la posición oficial de EE.UU. fue desarrollada en coordinación con el Consejo Americano de Química (American Chemical Council)¹¹⁵. En el 2006, EE.UU. convocó a una reunión de países que se oponían a REACH, entre ellos Brasil, India, Japón y México¹¹⁶. Los países en desarrollo de África, el Caribe y el Pacífico también expresaron su preocupación por los costos de implementación, pero un estudio reveló que muy pocos de los pequeños productores locales se verían afectados porque la mayor parte de las importaciones de productos químicos y minerales era controlada por corporaciones multinacionales.¹¹⁷

El *lobby* de la industria química en Europa pudo influir y debilitar la posición de la C.E. sobre el requisito de sustitución.¹¹⁸ Al final, la industria logró una importante concesión cuando el Parlamento Europeo acordó debilitar las disposiciones que, inicialmente, habrían requerido la sustitución de 1.500 a 2.000 de los químicos más nocivos por alternativas más seguras.¹¹⁹ Las ONGs medioambientales se vieron frustradas frente al acuerdo que autoriza a la industria a identificar si existen alternativas a estas sustancias químicas peligrosas y a seguir utilizando los productos químicos que puedan controlar adecuadamente.¹²⁰ La política de productos químicos fue finalmente adoptada a través de un proceso en que tanto la industria privada como las organizaciones de interés público trabajaron para influir en la dirección de REACH.

VI. Conclusión

Las políticas comerciales y medioambientales se alinean con más frecuencia en los países desarrollados. Una explicación para ello es que ambas son concebidas con la

¹¹² Ackerman, *supra* nota 109.

¹¹³ *Idem*, p. 288-89

¹¹⁴ Comisión Europea, Documento de Trabajo, Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo relativo al registro, evaluación, autorización y la restricción de las sustancias químicas (REACH), que crea la Agencia Europea de Productos Químicos y modifica la Directiva 1999/45/CE y el Reglamento (CE) sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes, Evaluación de Impacto Ampliada, p. 31-32.

¹¹⁵ Comunicado de Prensa, American Forest & Paper Association, Environmental and Industry Groups Join to Commend New U.S. Ban on Illegal Wood Imports (12/06/2008), <http://www.afandpa.org/pressreleases.aspx?id=187>

¹¹⁶ Mark Beunderman, *EU Chemicals Bill Under Fire from US-led Coalition*, EUOBSERVER.COM, 09/06/2006, <http://euobserver.com/19/21813>

¹¹⁷ Véase, Frank Ackerman, *Implications of REACH for Developing Countries*, 18 EUR. ENV'T 16-29 (2008).

¹¹⁸ Contiero, *supra* note 110, p.12

¹¹⁹ Tobias Buck, *EU Secures Compromise Deal on New Chemicals Law*, FIN. TIMES, 01/12/2006, <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/66a51f22-8163-11db-864e-0000779e2340.html#axzz1Ya1JUgmp>

¹²⁰ *Idem*

influencia y los aportes de los actores principales: el Legislativo, el Poder Ejecutivo, el sector privado y el interés público. Pero este no es siempre el caso. Mientras que China rara vez ha sido el conductor de la protección del medioambiente en la escena internacional, EE.UU. también ha mostrado su reticencia a comprometerse con los acuerdos ambientales, donde prevalece la percepción de que los intereses económicos superan a los del medioambiente, lo que es particularmente evidente en materia de cambio climático. El cambio climático representa tal vez el mayor desafío y ha habido poco progreso hacia un acuerdo multilateral. Mientras Europa sigue adelante con la reducción de emisiones y el mercado de cambio de créditos de carbono más desarrollado, el resto del mundo protesta frente a la perspectiva de tener que cumplir con las regulaciones aplicables a la aviación. Como se señaló en la Sección IV, la disposición que aplica las ETS a todas las compañías aéreas que operan en Europa, incluso a las procedentes de terceros países, se ha encontrado con la firme oposición de China y EE.UU. Además de los pasos anteriormente indicados, los republicanos en el Congreso de este último país han presentado un proyecto de ley que prohibiría a las aeronaves civiles estadounidenses participar en el EU-ETS bajo el argumento de que el requerimiento de la Unión Europea viola el derecho internacional.¹²¹

La Tabla 1 hace un resumen de las principales políticas ambientales y de las situaciones en que hubo o no hubo alineación de intereses. Se observa, en primer lugar, que el alineamiento al nivel nacional es más frecuente que al nivel internacional. Esto se puede explicar por la realización de que sin alineamiento de los principales actores no hay como implementarse una política nacional. Al nivel internacional, por otro lado, se observa des-alineamiento con más frecuencia, lo que refleja el conflicto entre las políticas nacionales de unos países con los demás. Por otro lado, el des-alineamiento de algunos países al nivel internacional, disminuye la representatividad pero no impide la implementación de la política internacional.

Tabla 1

Preocupación medioambiental	Política/Tratado	Países	Actores	Alineamiento
Varias	Dispositivos en acuerdos comerciales	EE.UU. Unión Europea	Todos Todos	Sí Sí
Cambio climático	UNFCCC	Todos	EE.UU	No
Cambio climático	EU Emissions Trading Scheme	Unión Europea EE.UU. China	Todos Sector Privado Gobierno	Sí No No
Extinción de especies marinas	CITES	EE.UU. Unión Europea China Japón	Todos Gobierno Sector privado	Sí No No

¹²¹ Ley de prohibición del régimen de comercio de emisiones de la Unión Europea de 2011, HR 2594, 112 ° Cong. (2011)

Tala ilegal	Lacey Act	EE.UU.	todos	Sí
Químicos	E.U. REACH	Unión Europea EE.UU.	Todos Sector Privado	Sí No

Otro programa nacional destinado a reducir las emisiones de carbono, el sistema canadiense de *feed-in* para energías renovables, también está siendo impugnado en la escena internacional. Si bien muchos países tienen programas similares para alentar al sector privado y a los particulares a invertir en la generación de energías renovables mediante el pago de un precio mayor que para la generación tradicional, el reclamo de Japón contra el programa de Canadá ha dado lugar a la reciente formación del primer Grupo Especial de la OMC en subsidios a las energías renovables.¹²² Estos son sólo dos de los conflictos que se asoman entre los objetivos de los países en materia de políticas comerciales y ambientales.

Mientras que las preocupaciones sobre el cambio climático están creciendo, también crecen las crisis financieras globales y otros problemas económicos importantes para los países. Para lograr algún progreso en abordar los problemas ambientales que amenazan la existencia de la humanidad, los países deben encontrar una manera de alinear la política comercial y la protección del medio ambiente. En los EE.UU. el sector privado es el más resistente a políticas ambientales, por razones económicas, y el más influyente, o sea, si no hay apoyo de éste, no hay resultados. En la Unión Europea el interés público tiene más influencia en los temas ambientales, mientras que el sector privado tiene más influencia en la política comercial. En China el Comité Permanente del Politburó decide. En esta situación, el mejor camino para una solución parece ser el de convencer a los principales actores a nivel nacional de la necesidad de alineamiento y buscar con ellos un denominador común que se pueda explorar, incluso al nivel internacional, con el objetivo final de formulación de políticas ambientales/comerciales que atiendan la mayoría de los intereses.

¹²² *Canadá - Ciertas medidas que afectan al sector de Generación de Energía Renovable*, DS412, http://www.wto.org/spanish/tratop_s/dispu_s/cases_s/ds412_s.htm. Nota del Editor: el 2 de marzo de 2012, el Presidente del Grupo Especial informó al Órgano de Solución de Diferencias que el informe del Grupo Especial sobre esta diferencia no estaría listo sino hasta noviembre de 2012.