

Economía circular y comercio exterior

Jorge Witker

Introducción

Desde el Consenso de Washington, de la década de los 80s del siglo pasado, que abrió las economías y mercados al libre comercio de productos y servicios, la globalización permitió una mayor integración entre países e interdependencia entre las cadenas de valor, fomentando una reducción de costos y disponibilidad ampliada de productos en todo el mundo.

Detrás de las cadenas de valor y suministro, han estado las prácticas de la economía lineal, donde, inversiones transnacionales, desarrollan un extractivismo de recursos naturales agotables y *commodities*, dejando volúmenes de residuos y desechos contaminantes en los países huéspedes, extrayendo y trasladando dichos recursos a otros países beneficiarios de dicha riqueza. Es decir, la economía lineal, permite el agotamiento de recursos naturales limitados, a cambio de, dejar en los lugares de extracción, residuos y elementos tóxicos de negativo impacto, para el ambiente y biodiversidad.¹

Este esquema, poco ambientalista, patrocinado por el GATT-OMC, ha propiciado que, las restricciones por razones de salud y ambiente, sean consideradas como restricciones al libre desplazamiento de mercancías y servicios entre territorios aduaneros distintos.

A evaluar en parte, el libre comercio, la economía circular y el medio ambiente, están destinadas las siguientes reflexiones.

Ambiente y Libre Comercio

Los esquemas normativos de protección del libre comercio, impulsados por el GATT-OMC y algunas medidas nacionales de protección del medio ambiente, repercuten en las relaciones comerciales internacionales, y se perciben como expedientes proteccionistas nacionales.²

En efecto, estas situaciones, han adquirido tradicionalmente aspectos políticos y económicos relevantes. Así, las regulaciones técnicas nacionales, sobre productos o procesos de productos que presentan especiales características de peligrosidad en importaciones o exportaciones, han dado origen al uso de medidas calificadas eco-dum-

ping, a las eco-subsidencias, a las restricciones a la exportación de productos, cuya venta y distribución ha sido prohibida en el mercado de origen y a la regulación de las eco-etiquetas existentes de protección a la salud de consumidores.³

Así también, la relación libre comercio-medio ambiente, si bien no estuvo presente en la Ronda Uruguay que estableció la OMC, posteriormente ha evolucionado, incluyendo las llamadas cláusulas no comerciales —ambientales— en los nuevos tratados de libre comercio, como el TPP Asia- Pacífico y América y el propio Tratado de Estados Unidos, México y Canadá en la región.

Tampoco puede omitirse el conocido artículo XX, letras b y g, del GATT 94, que tiene una clara mención a derechos que las partes mantienen para proteger vía excepción: b. “medidas necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales y preservar los vegetales” y; g. “medidas relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, siempre que se utilicen con criterios de igualdad entre producciones internas y exportaciones”⁴

Bajo la premisa precedente, y en el contexto de las inversiones extractivas de recursos naturales no renovables limitados, la economía circular ofrece una situación dual que, brevemente, explicamos. Por una parte, la circularidad que plantea cerrar y alargar la vida de los materiales y componentes, en estos casos se percibe como poco probable, porque generalmente las materias primas, son transformadas en procesos de elaboración y metalurgia, alejados de los centros de extracción, situación geográfica que hace inviable la práctica de una circularidad ventajosa para las empresas.⁵

Por otra parte, sobre todo a nivel del comercio transfronterizo, el comercio internacional se ha prestado para sacar del país de origen elementos tóxicos, peligrosos y contaminantes, y que, a través de este expediente, países industrializados se desprenden de dichos residuos o desechos, incluso radioactivos, en territorios de países vecinos poco rigurosos, en el control aduanero de este tipo de comercios nocivos.⁶

El Sistema del Convenio de Basilea

Son varios —y dispares— los tratados internacionales que recurren a cláusulas restrictivas del libre comercio, con el fin de lograr la protección óptima del medio ambiente, entendido éste en un sentido global. Así, de entre los tratados internacionales que se han adoptado bajo los auspicios del Programa de Naciones Unidas para el Medio Ambiente, PNUMA y que incluyen obligaciones restrictivas del comercio internacional destacan el Convenio de Basilea de 1989 sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y su eliminación (Convenio de Basilea), como piedra angular de la reglamentación de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos, el Convenio de Washington de 1973 sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestre (Convenio CITES), el Convenio de Estocolmo de 2001 y actualizado en 2023, que tiene como objetivo proteger la salud humana y el medio ambiente, regulando los contaminantes orgánicos persistentes (COPs) y el Protocolo de Montreal de 1987 sobre sustancias que agotan la capa de ozono (Protocolo de Montreal).⁷

En materia de desechos peligrosos, el Convenio de Basilea aboga por limitar y controlar el comercio de ciertos productos, como único mecanismo útil para prevenir los efectos perjudiciales que sobre el medio ambiente - e incluso sobre la salud humana- se pueden proyectar como consecuencia directa de dicho tráfico comercial. La relevancia del Convenio de Basilea para esta investigación no deriva tan sólo de su contenido obligacional, sino que también de su condición de espíritu rector de un conjunto de tratados internacionales de alcance regional que se han adoptado en torno a la gestión internacional de los desechos peligrosos, y cuya característica común es la inclusión de obligaciones restrictivas de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos.

Así, la actual reglamentación internacional de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos está compuesta por una panoplia de (a) tratados internacionales de vocación universal como el Convenio de Basilea.⁸

El Convenio de Basilea tiene como objeto específico la regulación de los movimientos transfronterizos de desechos peligrosos y de su eliminación, para evitar que causen daños a la salud humana y al medio ambiente. En relación con el concepto de movimiento transfronterizo de desechos peligrosos es necesario realizar ciertas matizaciones: 1) El Convenio de Basilea contiene una definición de movimiento transfronterizo, que ya es clásica en Derecho internacional del medio ambiente. El Convenio se aplica a los “movimientos de desechos peligrosos o de otros desechos” procedentes de “una zona sometida a la jurisdicción nacional de un Estado y destinado(s) a una zona sometida a la jurisdicción nacional de otro Estado, o a través de esta zona, o a una zona no sometida a la jurisdicción nacional de ningún Estado, o a través de esta zona, siempre que el movimiento afecte a dos Estados por lo menos”.⁹

En relación con esta definición, hay que realizar dos precisiones. Primero, para considerar al movimiento como transfronterizo no se tiene en cuenta el concepto de territorio, sino que se toma como referencia el concepto de “zona sometida a la jurisdicción de un Estado.” De esta forma, se toman en consideración las competencias del Estado en zonas no terrestres tales como el mar territorial, la zona contigua, la zona económica exclusiva y el espacio ultraterrestre. Segundo, el Convenio limita su aplicabilidad a los movimientos transfronterizos en los que, al menos, estén involucrados dos Estados, quedando, así excluidas aquellas exportaciones, cuyo destino directo sea una zona no sometida a la jurisdicción nacional de ningún Estado; como e.g. el alta mar.

El Convenio de Basilea contiene una definición de desechos peligrosos, a los efectos de su aplicabilidad, que es bastante amplia y problemática. En el momento presente, el Convenio es de aplicación a dos categorías de desechos: desechos peligrosos y otros desechos.

El propósito del Convenio de Basilea es, entre otras cosas, regular el movimiento transfronterizo de desechos mediante, un sistema de notificación previa de la intención de exportar desechos peligrosos y otros desechos, y la obligación de que las Partes den su consentimiento por escrito (el denominado “consentimiento previo informado”), antes de que los envíos de esos desechos puedan ser objeto de tránsito o de importación en zonas sujetas a la jurisdicción nacional (es decir, el espacio terres-

tre, marítimo o aéreo en relación con los cuales, las Partes, ostentan una responsabilidad reglamentaria y administrativa, de conformidad con el derecho internacional).

Finalmente, México ratificó el Convenio, el 22 de febrero de 1991, y fue publicado en el Diario Oficial el 9 de agosto de ese mismo año, y las disposiciones generales fueron adoptadas el 5 de mayo de 1992, fecha de la entrada en vigor, el más antiguo en materia de residuos peligrosos y sustancias químicas.

Las controversias multitratadas

El preámbulo del Convenio de Basilea reconoce, en forma expresa, el derecho soberano que tiene todo estado para prohibir la entrada o la eliminación de desechos peligrosos en su territorio. Para ejercer este derecho, según los artículos 4.1 y 13 del Convenio, deberá adoptar una prohibición general y comunicar a la Secretaría, las decisiones que haya tomado de no autorizar total o parcialmente, las importaciones de desechos peligrosos.

El caso precedente indica, en consecuencia, que las relaciones comercio-ambiente no han sido del todo pacíficas, por la coexistencia de diversos tratados que, al producirse conflictos como el anterior, cobran relevancias. En efecto, la Organización Mundial del Comercio, el Acuerdo Multilateral Medioambiental, el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, el Órgano de Solución de Diferencias, corren paralelos a los tratados de Basilea y Estocolmo, planteando esquemas de consultas y mecanismos de conciliación, que sin duda alguna perturban el funcionamiento de los mercados y, máxime, cuando la economía circular plantea el expediente del reciclaje de bienes inocuos que pueden cruzar fronteras, sin los riesgos de los productos peligrosos o tóxicos.

Consideraciones finales

Como hemos observado en las páginas precedentes, el libre comercio y el ambiente han sido temas que originalmente fueron vistos, como expedientes restrictivos, utilizados por los gobiernos para proteger industrias nacionales sin fundamentos técnicos pertinentes. Como se dijo desde la creación de la OMC, ambos temas fueron omitidos e ignorados, pese a que en las épocas pasadas ya la Cumbre de la Tierra en 1992 de Brasil, había advertido que ambiente y desarrollo, junto al comercio internacional, debían articularse para evitar el calentamiento global anunciado y el cambio climático existente en nuestros días.

Los esfuerzos multilaterales, que convocan a más de 190 países en el conocido Acuerdo de París de 2015, y las metas del desarrollo sustentable al 2030, con los 17 Objetivos de Desarrollo Sustentable, manifiestan al mundo que el planeta requiere ser protegido y defendido de los estragos que, el extractivismo y la globalización, han provocado con la conocida producción lineal, caracterizada por utilizar en forma ilimitada recursos naturales agotables, generando volúmenes de residuos que contaminan los entornos con gases de efecto invernadero.

Como estrategia alternativa, las economías verdes sustentables y circulares son herramientas que, el comercio internacional, debe empezar a proveer y estimular,

para detener los daños evidentes cometidos a los ecosistemas, biodiversidad, salud y naturaleza.

Fuentes

- Bustamante Alvarez, Tomas. *La Minería en Guerrero y su Impactos Ambientales y Sociales*, Comunicación Científica, Mexico, 2023, p.65.
- Convenio de Basilea*, en <https://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-s.pdf>
- Cubel Sanchez, Pablo. “El Comercio Internacional de Desechos y la Protección del Medio Ambiente”, Universidad de Navarra, visto en: *REV - Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. XIV, España, 1998.
- Hernández Gajardo, Carolina. *Glosario de Términos Mineros*, Universidad Santo Tomas, Ril Editores, Santiago, Chile, 2019.
- Max-Neef, Manfred. B. Smith, Philip. *La Economía Desenmascarada del Poder y la Codicia a la Composición y el Bien Común*, Econautas, Buenos Aires, Argentina, 2022.
- Torres, Blanca y Boris Graizbord. *Influencias y compromisos internacionales en la política ambiental mexicana*, El Colegio de México, México, 2023.
- Velese, Martín, *Emprender hacia la economía circular*, Econautas, Buenos Aires, Argentina, 2024, p.56.
- Witker, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*, 12ª ed, Solares, México, 2016.
- Zapatero, Pablo. *Derecho del Comercio Global*, Thomson-Civitas, España, 2003, p. 543.

Notas

- ¹ Bustamante Álvarez, Tomas, *La Minería en Guerrero y su Impactos Ambientales y Sociales*, Comunicación Científica, Mexico, 2023, p.65.
- ² Zapatero, Pablo, *Derecho del Comercio Global*, Thomson-Civitas, España, 2003, p. 543.
- ³ Witker, Jorge. *Introducción al Derecho Económico*, 12ª ed, Solares, México, 2016.
- ⁴ Zapatero, Pablo, *Ibidem*.
- ⁵ Hernández Gajardo, Carolina, *Glosario de Términos Mineros*, Universidad Santo Tomas, Ril Editores, Santiago, Chile, 2019.
- ⁶ Cubel Sanchez, Pablo, “El Comercio Internacional de Desechos y la Protección del Medio Ambiente”, Universidad de Navarra, *REV - Anuario Español de Derecho Internacional*, Vol. XIV, España, 1998.
- ⁷ *Ídem*,
- ⁸ *Convenio de Basilea*, en <https://www.basel.int/Portals/4/Basel%20Convention/docs/text/BaselConventionText-s.pdf>
- ⁹ *Ídem*.