



Comercio y Medio Ambiente: rumbo a la Quinta Conferencia Ministerial de la Organización Mundial de Comercio (OMC)

Por Josefina Braña Varela*
DGIPEA, INE

De cara a la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC, próxima a celebrarse en Cancún del 10 al 14 de septiembre de este año, el presente ensayo pretende hacer una revisión sobre el surgimiento del debate relativo a la relación entre el comercio y el medio ambiente, para ver la dirección de las tendencias actuales en la discusión de dichos temas.

Desde hace décadas, vivimos bajo una nueva situación mundial en términos de la economía global: el nuevo escenario del crecimiento económico a nivel internacional ha venido desarrollándose junto con un proceso grave de degradación ambiental. El crecimiento del ingreso per cápita, el aumento poblacional desmedido y el alto nivel de integración que ha alcanzado la economía (gracias a los avances en las tecnologías de comunicación e información y a la reducción de las barreras comerciales y financieras), han producido la especialización y la subdivisión geográfica de los procesos de producción y que los costos de transacción del comercio internacional hayan disminuido notablemente. (Nordström, *et al.* 1999:13)

A pesar de que el crecimiento económico y el deterioro de nuestro medio ambiente han venido desarrollándose en el mismo tiempo y espacio, para muchos no existen claras evidencias de los posibles vínculos que puedan existir entre estos dos factores, ni de sus niveles de afectación. Desde la década de los setenta, el debate sobre los impactos del crecimiento económico, más específicamente, de la actividad comercial y el deterioro ambiental, se ha ido institucionalizando y ha comenzado a abarcar con mayor frecuencia los distintos foros de discusión a nivel mundial. Al respecto han surgido diversas posturas que rechazan o afirman los impactos del comercio sobre el medio ambiente.

* La autora agradece a Martino Aguilar, Martha Bárcena, Alejandro Guevara y María Zorrilla, por sus invaluable aportaciones en el desarrollo del presente ensayo.

Grupos en contra de la globalización y grupos a favor del libre comercio puro

Dentro de las diversas posturas que han surgido en torno a la discusión comercio-medio ambiente, podemos identificar dos principales ideologías opuestas.

En primer lugar, existe la posición en contra del libre comercio puro. Se trata de un grupo de personas y organizaciones que cada vez es más numeroso y que en el mejor de los casos han sido catalogados como “idealistas bien intencionados pero ingenuos que no entienden las supuestas realidades de la economía” (Challenger 2001:24). Comúnmente se les conoce como grupos contrarios a la globalización o *globalifóbicos*. Este grupo cuenta con una gran diversidad hacia su interior y no siempre todos sus militantes están de acuerdo entre sí, pues cuenta con posturas muy radicales y en algunas ocasiones contradictorias. De cierta manera, podemos hablar de la existencia de dos enormes bloques: los académicos y los activistas. Pero también se dividen de acuerdo a los distintos enfoques que le dan al debate; por ejemplo, el que es de interés para este ensayo, el grupo de los ambientalistas. Sin embargo, si pudiéramos hablar de una voz común, los grupos ambientalistas contrarios a la globalización afirman que el comercio no produce el crecimiento económico en todos los casos y que además, produce la degradación y el agotamiento del medio ambiente y los recursos naturales.

El grupo “verde” antiglobalización, alega que la integración de la actividad comercial y el crecimiento económico no pueden ser alcanzados sin una aguda sobreexplotación de recursos, sin el agotamiento de las especies de flora y fauna restantes y, en suma, sin la degradación de la habilidad natural del planeta para funcionar de una manera saludable (Goldsmith 1996:78).

Por otro lado, tenemos a los grupos que pugnan por el libre comercio “puro y simple” (Hills 2003: 49). Estos grupos, en ocasiones identificados como *librecambistas*, están a favor del libre comercio sin restricciones y fundan sus argumentos en la teoría económica de David Ricardo, que establece que gracias a las ventajas comparativas con que cuentan los países, el comercio entre las naciones se traduce en crecimiento económico. Ellos argumentan que este crecimiento económico genera riqueza, la cual puede ser utilizada por los gobiernos para afrontar las demandas sociales. Dentro de esta ideología existen también diversas corrientes, desde los más radicales hasta los moderados.

Estos últimos, reconocen que la apertura comercial completa no se traduce en beneficios para todos, ya que habrá quienes resulten perdedores en el camino, pero afirman que la nación en su conjunto será la ganadora (Hills 2003: 50). Asimismo, estos grupos al ser cuestionados sobre la relación entre comercio y medio ambiente, afirman que los estándares regulatorios sobre los procesos productivos establecidos en los acuerdos comerciales son favorables para el medio ambiente: Lo anterior se debe a que muchas veces incluyen el desarrollo de productos verdes, ecoetiquetas y estándares normativos más rígidos que los que establecen las legislaciones nacionales de los países en desarrollo. Por otro lado, aseguran que mediante el comercio se da un fenómeno de transmisión de tecnología nueva y más limpia, principalmente a través de la inversión extranjera directa (Guevara 2003: 2).

En general, todos los grupos que se manifiestan a favor del comercio sin barreras establecen que los acuerdos comerciales deben referirse al comercio y no a otros asuntos y que la mitigación de los posibles efectos de la actividad comercial es decisión de cada gobierno. Desde principios de la década de los setenta, la ideología de estos grupos a favor del libre comercio se fue fortaleciendo en el seno del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) y posteriormente de la OMC.

El debate en la OMC

El comercio ha sido formalmente regulado desde 1948, año en que se celebró el GATT. Este acuerdo estableció en un principio las reglas que debía seguir la actividad comercial entre las partes firmantes. El GATT pronto evolucionó en una organización internacional de facto que funcionó a lo largo de los años a través de un sistema de rondas de negociación. Desde sus orígenes, el GATT no contempló en ninguno de sus documentos la prerrogativa de cuidar el medio ambiente o promover el desarrollo sustentable.

Sin embargo, para finales de 1971, como parte de la coyuntura internacional en torno a la Conferencia de Naciones Unidas sobre el Medio Humano que se celebraría el año siguiente en Estocolmo, se acuerda la creación de un Grupo sobre Medidas Ambientales y el Comercio Internacional, bajo el seno del todavía existente GATT, hecho que podría considerarse como un paso importante en el estudio de la relación entre comercio y medio ambiente; sin embargo este grupo no fue convocado hasta veinte años después. No es sino hasta 1994 cuando la discusión comienza a ser realmente abierta y comprometida y se empiezan a estudiar las posibles implicaciones de la relación comercio-medio ambiente para el sistema multilateral de comercio (González, *et al.* 1998: 11).

Años más tarde, la culminación de la Ronda de Uruguay (1986-1994) da origen a una importante reforma del sistema mundial de comercio: la creación de la Organización Mundial de Comercio (OMC). Esta nueva organización vino a sustituir al GATT como organización internacional pero no como acuerdo internacional; es decir, los textos del Acuerdo GATT de 1947 fueron adoptados por ella. Resulta pertinente mencionar las funciones que cumple la organización y los principios bajo los cuales se rige.

La OMC es el único órgano internacional destinado a normar el comercio entre los países, representa el marco institucional bajo el cual se lleva a cabo la actividad comercial mundial. Está constituida por acuerdos negociados por sus países miembros (a la fecha 146 países), los cuales establecen las normas jurídicas primordiales para el comercio internacional. Algunos de estos acuerdos tratan sobre temas como la agricultura, los servicios bancarios, las normas industriales, la contratación pública, propiedad intelectual, etc., y están inspirados en varios principios básicos: el principio de la nación más favorecida y el de trato nacional, los más importantes¹. Sus principales funciones son relativas a la administración de sus acuerdos comerciales; fungir como un foro para las negociaciones de los países en la materia; buscar resolver las diferencias comerciales; supervisar las políticas comerciales nacionales; proveer de asistencia técnica y cursos de formación para los países en desarrollo y cooperar con otras organizaciones internacionales. (OMC 2002: 11)

A partir de la creación de la OMC en 1995, el debate comienza a tomar consistencia bajo el auspicio del recién creado Comité sobre comercio y Medio Ambiente, establecido como parte de la Decisión Ministerial de Marrakech sobre comercio y medio ambiente. El establecimiento del Comité sirvió para incluir en la labor de la OMC las consideraciones ambientales y de desarrollo sostenible, por lo cual tiene una amplia responsabilidad en muchos de los temas de discusión, como el de bienes y servicios y el de propiedad intelectual. Por mandato, las actividades del Comité² no deben perder de vista en ningún momento dos principios importantes:

- A la OMC sólo le compete el comercio, por lo que su tarea es únicamente estudiar los problemas que surgen cuando las políticas de medio ambiente tienen consecuencias significativas para el comercio.
- Si el Comité detecta la existencia de problemas, el proceso para solucionarlos tendrá que ajustarse a los principios del sistema y en ningún momento proponer medidas que distorsionen la actividad comercial. (OMC 1999: 46)

Estos dos principios parecieran apuntar a que los intereses comerciales tienen una alta prioridad sobre los de protección ambiental y que la OMC no busca otorgarle un peso importante al medio ambiente en sus disposiciones, sino que parten de la premisa de que el sistema y sus normas pueden ayudar a los países a resolver sus problemas ambientales de manera indirecta, propiciando el crecimiento económico y el aumento del ingreso.

La creación de ese Comité es un gran avance en torno al tema, sin embargo, debido a que la OMC funciona más bien como un foro donde los países negocian la apertura comercial de sus mercados, el tema del comercio-medio ambiente tomó un rumbo de controversia y no de cooperación: los países comenzaron a llevar a la OMC casos de conflicto en donde emergió la premisa de que las actividades comerciales propias de algunos países son dañinas para el medio ambiente; tal es el caso de la controversia atún-delfín entre México y Estados Unidos.

Entonces, la discusión del tema en la OMC ha tomado una dimensión de análisis caso por caso, en donde al surgir una controversia, los países que mejor presenten o defiendan su caso son los ganadores, sin tomar en cuenta ninguna línea base de donde arrancar para hacer las consideraciones pertinentes en materia de comercio y medio ambiente, y en donde la cuestión ambiental ha sido utilizada en ocasiones como un pretexto proteccionista de los países desarrollados.

Al rededor de 1999 el dictamen de la OMC relativo al debate entre comercio y medio ambiente, se orientó a que debía verse la forma de reinventar las políticas ambientales para asegurar que se viva dentro de los límites ecológicos, pero sin dañar las actividades comerciales (Vaughan, *et al.* 1999: 7). Sin embargo, en general, a lo largo de las últimas décadas hemos podido observar un cierto avance en el debate en el seno de la OMC: las cuestiones sobre medio ambiente han adquirido una relevancia inusitada debido principalmente al reclamo de la sociedad civil y de otras organizaciones internacionales que le han dado un enfoque más verde que comercial al problema. Asimismo, el debate en la OMC ha retomado uno de sus objetivos originales que parecía haber sido olvidado: elevar los niveles de vida de la población basados en un desarrollo (económico) sustentable. La discusión acerca de comercio y medio ambiente en la OMC parecía haber dejado de lado este objetivo, pero con el gran fracaso de Seattle, que congregó a más de 50 mil manifestantes contrarios a la globalización y que se tradujo en cientos de detenidos, en miles de dólares en daños materiales y en el incremento de las manifestaciones civiles alrededor del mundo, en Doha se retoma esta meta y se busca proporcionar un nuevo impulso a la organización de mayor cercanía con la gente, con los ciudadanos del mundo. Se lanza así la Agenda de Desarrollo de Doha.

La Cuarta Conferencia Ministerial de la OMC se llevó a cabo del 9 al 14 de noviembre de 2001 en Doha, Qatar. Pese a los pronósticos de que esa nueva ronda de negociaciones podría ser la repetición de Seattle, la coyuntura internacional brindó las condiciones favorables para que hubiese movilidad y se alcanzaran acuerdos: la Ministerial se celebró en un lugar de difícil acceso como lo es Doha y se realizó a dos meses de los atentados terroristas del 11 de septiembre. Doha constituye una importante revolución en lo referente a los asuntos a negociar. Esta Conferencia Ministerial es

la primera en incluir cuestiones orientadas hacia los intereses de los países en desarrollo. Podemos atribuir este fenómeno a la incorporación en los últimos años de un número considerable de países en desarrollo a la OMC y al hecho de que las decisiones sean tomadas a través del consenso de sus miembros, razón por la que hubo que otorgarles ciertas concesiones para hacer funcionar la mesa de negociaciones.

Sin embargo, un conjunto de grupos contrarios a la globalización condenó el borrador de la Declaración Ministerial y convocó a los países en desarrollo a rechazarlo. Aunque estos grupos son extremadamente diversos y no cuentan con algún tipo de comité central que los aglutine, una gran parte de ellos se ha manifestado en contra de la Agenda Doha para el Desarrollo. Sus argumentos principales giran en torno a que la Declaración Ministerial no representa ningún progreso significativo en la preocupación por la implementación de las medidas comerciales en los países en desarrollo, lo cual producirá que los conflictos relativos a los acuerdos de la OMC se intensifiquen. Además, un agrupamiento internacional de organizaciones e individuos conocido como La Red del Tercer Mundo, lanzó un documento denominado “Declaración Conjunta de las ONG y movimientos sociales del Tercer Mundo” en la cual casi un centenar de organizaciones de todo el mundo coinciden en que la Declaración Ministerial de Doha no asume un compromiso real para la reducción de subsidios agrícolas, sino que inunda a los países en desarrollo con productos alimenticios baratos de exportación, sin ofrecer protección a los agricultores de los países más pobres (RTM 2002). Otros argumentos en contra de la Agenda para el Desarrollo giran en torno a que la liberalización y la privatización de recursos naturales amenazan los derechos de los pueblos del mundo. En suma, diversos grupos contrarios al libre comercio han declarado que hubo una aguda presión para que los países en desarrollo aceptaran el borrador final de la Declaración durante el último día de la Cuarta Conferencia Ministerial. (RTM 2002).

Entre tanta controversia, resulta indispensable abordar el programa de trabajo adoptado en Doha, para hacer un balance sobre la inclusión de temas relativos al medio ambiente y al desarrollo.

De 52 párrafos que componen la Declaración, cinco son directamente relativos a cuestiones sobre comercio, medio ambiente y desarrollo. Los párrafos 6 y 51 no se incluyen en el plan de trabajo de la Agenda, pero sí en el texto de la Declaración Ministerial de Doha. A continuación una breve descripción de su contenido:

- Párrafo 6.- reafirma el compromiso de la OMC con el desarrollo sostenible y declara que los objetivos comerciales y de protección del medio ambiente y promoción del desarrollo sostenible “se pueden y se deben apoyar mutuamente”. Afirmar que no deberá impedírsele a ningún país que adopte las medidas necesarias para la protección de la salud de sus ciudadanos y de su medio ambiente, mientras que éstas no violen los principios de la organización relativos a la no discriminación. Asimismo, alienta la cooperación con el Programa de Naciones Unidas (PNUMA) y con otras organizaciones intergubernamentales que se ocupen del medio ambiente.
- Párrafo 51.- establece que el Comité de Comercio y Desarrollo y el comité de Comercio y Medio Ambiente deberán funcionar como foros para la identificación y el debate de los aspectos de las negociaciones que involucren al desarrollo y al medio ambiente, con el fin de que en los procesos de negociación se refleje el objetivo del desarrollo sostenible.

Tabla 1: Plan de Trabajo Propuesto por la Agenda Doha para el Desarrollo, en noviembre de 2001.

TEMAS DE TRABAJO	PÁRRAFO
1. Temas relacionados con asuntos de implementación	12
2. Agricultura	13, 14
3. Servicios	15
4. Acceso a mercado de los productos no agrícolas	16
5. Aspectos comerciales relacionados con los derechos de propiedad intelectual	17-19
6. Relación entre comercio e inversión	20- 22
7. Interacción entre comercio y políticas de competitividad	23- 25
8. Transparencia gubernamental	26
9. Facilitación comercial	27
10. Anti-dumping	28
11. Subsidios	28
12. Acuerdos comerciales regionales	29
13. Mecanismos de solución de controversias	30
14. Comercio y Medio Ambiente	31- 33
15. Comercio electrónico	34
16. Pequeñas economías	35
17. Comercio, deuda y financiamiento	36
18. Comercio y transferencia de tecnología	37
19. Fortalecimiento de las capacidades y cooperación técnica	38- 41
20. Países menos desarrollados	42, 43
21. Tratamiento especial y diferenciado	44

Fuente: elaboración propia a partir de la Agenda Doha para el Desarrollo.

De acuerdo con la Tabla 1, podemos ver que el Plan de Trabajo aprobado en Doha consta de 21 temas a negociar; uno de ellos es el número 14 relativo a cuestiones de comercio y medio ambiente.

Este apartado consta de 3 párrafos:

- Párrafo 31.- establece que se deberán realizar negociaciones, “sin prejuzgar su resultado”, sobre:
 - ✓ La relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas contenidas en los acuerdos multilaterales ambientales (AMUMAS).

- ✓ Procedimientos para el intercambio de información entre las secretarías de los AMUMAS y los Comités de la OMC.
- ✓ La reducción o eliminación de los obstáculos arancelarios y no arancelarios a los bienes y servicios ecológicos.
- Párrafo 32.- encomienda al Comité de Comercio y Medio Ambiente que preste particular atención a:
 - ✓ Los efectos de las medidas relativas al medio ambiente con respecto al acceso a los mercados (...).
 - ✓ Asuntos relativos al Acuerdo sobre los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).
 - ✓ Asuntos relacionados con el ecoetiquetado.
- Párrafo 33.- reconoce la importancia de la asistencia técnica y la creación de capacidad en la esfera del comercio y el medio ambiente para los países en desarrollo, en particular los menos adelantados.

Si bien no sabremos hasta el año 2005 en qué concluirán las negociaciones, el hecho de que se haya destinado un apartado específico para discutir sobre comercio y medio ambiente en la agenda de la OMC, constituye un gran avance en la discusión. Veremos qué sucede en Cancún, donde se deberán reportar los avances de las negociaciones en septiembre de este año.

El principal problema en torno al debate comercio-medio ambiente

La discusión acerca de la relación que existe (¿o no existe?) entre comercio y medio ambiente es muy amplia y compleja. Una de las principales razones de esto es que no existen evidencias suficientes y claras de los efectos de la liberalización comercial sobre el medio ambiente; el análisis de estos temas todavía está en la fase inicial de desarrollo y nos queda mucho trabajo por hacer.

A nivel mundial existen muy pocos estudios sobre los impactos que pudiera estar ejerciendo la actividad comercial sobre el medio ambiente; sin embargo a casi diez años de la puesta en marcha del TLCAN, la Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte (CCA) se ha dado a la tarea de empezar a investigar sobre los impactos del tratado, en el medio ambiente de sus tres signatarios.

Las principales lecciones de los estudios que han sido realizados hasta la fecha, muestran indudablemente que existe un vínculo entre el libre comercio y los cambios en la calidad ambiental. Un ejemplo publicado por la CCA en su documento “La imagen se aclara”, habla de que se ha demostrado que el TLCAN ha elevado de manera marginal en cerca de 2%, la contaminación total del aire por monóxido de carbono (cifras calculadas para Estados Unidos). Sin embargo, la CCA cita otro caso en el que en materia de electricidad, el libre comercio se ha relacionado con mejorías marginales en la calidad del medio ambiente. Por otro lado, la evidencia con la que se cuenta hasta el momento parece apuntar a que existe una relación directa entre comercio y medio ambiente en el sector transporte, principalmente vinculada al aumento en la contaminación del aire en las zonas fronterizas y a un incremento en la entrada de especies invasoras del extranjero por la expansión de las vías de transporte.

A su vez, los estudios emprendidos por la CCA han recabado algunas pruebas de que la diferencia entre las normativas ambientales de los socios comerciales del TLCAN favorece a la creación de “refugios de la contaminación”. Prueba de ello es el aumento de más de 400% en las importaciones de desechos peligrosos de Estados Unidos a Canadá, desde 1994. (CCA 2002: 3) Existen otros estudios que se han realizado a partir del TLCAN, pero en general la evidencia encontrada refleja distintos resultados según el sector que se examine.

Hasta el momento, el dictamen de la CCA señala que no basta pensar en lo que la política ambiental debe hacer para mitigar los efectos negativos en el ambiente, línea promovida hace unos años por la OMC, sino que debería buscarse el ajuste de la secuencia que sigue el libre comercio, para que los reguladores ambientales tengan tiempo y herramientas para ajustarse a la integración comercial.

Conclusiones

Algunas conclusiones que no deben perderse de vista de cara a la Quinta Conferencia Ministerial de la OMC son:

- A pesar de que existe una especie de consenso en torno a la existencia de la relación entre el libre comercio y el medio ambiente, no existe un acuerdo en cuanto a la forma de abordar el problema. No se ha desarrollado una metodología de acercamiento al tema.
- El tema es muy amplio y complejo, por lo que se ha producido un mosaico de enfoques a través de sectores y temas, que no contempla una solución para todos: países desarrollados y países en desarrollo.
- Existe poca evidencia y se han realizado pocos estudios acerca de los impactos del comercio sobre el medio ambiente.
- Esta “incertidumbre científica” merma la voluntad de los países para actuar en el corto plazo.

En un momento en el que el debate está en su pleno apogeo, en donde la coyuntura internacional es distinta y cuando la sociedad civil demanda con más ahínco un medio ambiente más sano, la solución a través de la homologación de normas parece ser más bien una tarea de largo plazo. Quizá la tarea de hoy sea la de impulsar un mayor respeto a las legislaciones nacionales y una convergencia de la normatividad nacional hacia los estándares mínimos señalados en las convenciones internacionales y en los acuerdos ambientales multilaterales existentes.

Cancún representa un reto debido a que es el primer foro internacional que se desarrollará después de la guerra de Irak, situación que pone en riesgo el debate entre comercio y medio ambiente pues lo coloca en riesgo de ser menospreciado ante los nuevos intereses de países clave para las negociaciones. No perdamos de vista lo que puede suceder en septiembre.

Bibliografía

Centro Mexicano de Derecho Ambiental 2000. *Memorias de las Sesiones de Discusión sobre Comercio y Medio Ambiente*, México DF.

Challenger, A. 2001. Estrategias para la conservación de ecosistemas. *Gaceta Ecológica* 61: 22-29. Instituto Nacional de Ecología, México DF.

Guevara, A. 2003. *Apertura Comercial e Impacto Ambiental: Mosaico de Evidencias en el Sector Manufacturero de México*, próximo a publicarse en el libro “Industria y ambiente en México”, coordinado por Rhys O. Jenkins y Alfonso Mercado. El Colegio de México, México DF.

Goldsmith, E. 1996. *Global Trade and Environment*, en “The Case against the Global Economy”, Jerry Mander y Edward Goldsmith (comp.): 78-91. Sierra Club Books, San Francisco.

González A., Alanís G. e Ibáñez A. 1998. *La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos y el Medio Ambiente y La Organización Mundial de Comercio*. Centro Mexicano de Derecho Ambiental y National Wildlife Federation, México DF.

Hills, C. 2003. Libre comercio puro y simple. *Foreign Affairs en Español*, vol. 3 núm. 1. ITAM, México DF.

Nordström, H. y Vaughan, S. 1999. *Special Studies 4: Trade and Environment*. Organización Mundial de Comercio, Ginebra.

Organización Mundial de Comercio 2002. *Diez malentendidos frecuentes sobre la OMC*. Ginebra.

Organización Mundial de Comercio 1999. *El comercio hacia el futuro*. Ginebra.

IIDS y PNUMA 2001. *Manual de Medio Ambiente y comercio*. Canadá.

Vaughan, S. y Block, G. 2002. *El libre comercio y el medio ambiente: la imagen se aclara*. Comisión para la Cooperación Ambiental de América del Norte, Québec.

Red del Tercer Mundo: <http://www.redtercermundo.org.uy>

Organización Mundial de Comercio: <http://www.wto.org>

¹ El principio de la nación más favorecida se refiere a que ninguna de las partes debe discriminar entre sus interlocutores comerciales; es decir, que se debe conceder a todos la condición de “nación más favorecida”. El principio de trato nacional establece que un país no debe discriminar entre sus propios productos, servicios o ciudadanos, y los productos, servicios o ciudadanos extranjeros.

² Las actividades del Comité incluyen un plan de trabajo que se divide en 10 temas. Algunos de los más importantes son: la relación entre el sistema multilateral de comercio y las medidas comerciales con propósitos ambientales y los aspectos relacionados con Propiedad Intelectual y Medio Ambiente.