Comercio y medio ambiente: más allá del viejo debate

MARIO DUARTE VILLARELLO*

Hace algunas semanas se realizó la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Sostenible (CMDS), en Johannesburgo,[1] convocada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) a 10 años de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, en Río de Janeiro, y a 30 de la Conferencia Internacional sobre el Medio Humano, en Estocolmo.

A esa reunión de jefes de Estado y de gobierno, que muchos prefieren llamar Río + 10 y otros Estocolmo + 30, llegó la comunidad internacional con una lista de incumplimientos de los compromisos de Río de Janeiro. Las metas no se alcanzaron por una multitud de razones, entre las que destacan lo ambicioso de su carácter; la ambigüedad del lenguaje de la Agenda 21,[2] y la falta de consenso y conciliación entre los intereses políticos, sociales, económicos y, por supuesto, comerciales.

El debate entre las políticas ambientales y comerciales no es nuevo. Hay quienes afirman que las segundas son las principales causantes de los grandes problemas ambientales[3] y los que sostienen que son perfectamente compatibles. La verdad es que el comercio, *per se*, no es lo único que genera esos problemas y también es cierto que, por lo menos en la actuali-

* Director de Análisis Internacional de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (Semarnat), México <marduvill@hotmail.com>.

1. Del 26 de agosto al 4 de septiembre de 2002.
2. La Agenda 21 es el documento normativo, sin carácter jurídico vinculante, que se adoptó en la Cumbre de Río y que en teoría debería guiar el desarrollo mundial en el período 1992-2002.
3. Se clasifican como grandes problemas ambientales el cambio climático, la pérdida de la biodiversidad, la desertificación, la sobrexplotación de los recursos marinos vivos, la presión demográfica demandante de mayores recursos naturales, la contaminación del agua y del aire, y el agujero en la capa de ozono.

dad, ambas políticas distan mucho de ser perfectamente compatibles.

Sin embargo, son grandes los esfuerzos para vincular las metas fijadas en la Cumbre de Nueva York[4] en lo social, de Doha[5] en lo comercial y de Monterrey[6] en lo financiero con los objetivos adoptados en la CMDS, con lo que se intenta acercar los intereses entre los sistemas de Bretton Woods y de las Naciones Unidas, en específico lo relacionado con la toma de decisiones en la Organización Mundial de Comercio (OMC) ante la falta de un organismo ambiental de la ONU que sirva de contrapeso.

Lo más importante ahora es lograr la coherencia entre dos regímenes distintos del derecho internacional: uno, el de la OMC; el otro, el de los acuerdos ambientales multilaterales (AAM) ya que, hasta ahora, llaman más la atención los posibles conflictos que las posibles sinergias entre ambos.

LA REUNIÓN DE DOHA

La reunión de Doha destaca porque ahí surgió un mandato[7] para que la OMC considerara los AAM en el momento de aplicar sus propias reglas. La relación entre el sistema multilateral de comercio, institucionalizado en la OMC, y los AAM es, por supuesto, un viejo debate que toca aspectos como la jerarquía jurídica y la compatibilidad entre ambos regímenes.

Por ejemplo, en el marco de esos acuerdos las medidas como el mejoramiento del acceso a los mercados, la transferencia de tecnología y la creación de mecanismos claros de solución de controversias se consideran tradicionalmente herramientas positivas para ayudar a los países en desarrollo a cumplir con las metas ambientales previamente acordadas, lo que contrasta con el sistema de la OMC sobre la aplicación de medidas y sanciones comerciales para solucionar problemas ambientales, como el conflicto entre el atún y los delfines y el camarón con las tortugas, en que los países en desarrollo tienen que defender sus intereses en dos planos.

4. Cumbre del Milenio, Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2000.
5. Cuarta Reunión Ministerial de la Organización Mundial de Comercio, Doha, Qatar, noviembre de 2001.
6. Cumbre Mundial de las Naciones Unidas sobre Financiamiento para el Desarrollo, Monterrey, México, marzo de 2002.
7. En Doha se adoptó la Agenda de Desarrollo del mismo nombre para conducir la política comercial internacional, en la que las consideraciones ambientales están entre las más relevantes. Aun más, las referencias al desarrollo sustentable en el preámbulo del texto son más específicas de lo que se logró en los Acuerdos de Marrakech que culminaron la Ronda de Uruguay. El preámbulo incluye esta frase: "Estamos convencidos de que los objetivos de respaldar y salvaguardar un sistema multilateral de comercio abierto y no discriminatorio y de actuar para la protección del ambiente y la promoción del desarrollo sustentable pueden y deben apoyarse mutuamente".

El primero, el esfuerzo para evitar que la OMC adquiera *demasiado* poder en cuestiones ambientales, porque las sanciones comerciales se podrían convertir en una herramienta de uso común en aras del ambiente (con el proteccionismo comercial implícito que lleva como trasfondo y que dista mucho de ser en realidad una acción con fines ambientales).

El segundo, por el contrario, es evitar que los AAM tengan una jerarquía jurídica superior al sistema de solución de controversias de la OMC, porque esto también podría acarrear *verdaderas* distorsiones comerciales, puesto que es el organismo creado para arbitrar el sistema multilateral de comercio.

En cualquier caso, el gran reto es deslindar el proteccionismo comercial del ambiente y dejar muy claro que las metas ambientales y de desarrollo sustentable de la Agenda 21 no se pueden lograr por medio de sanciones comerciales.

Por otro lado, aunque la principal preocupación de la OMC es alcanzar metas comerciales, no se puede desdeñar la relevancia de los AAM en las negociaciones de las mismas: existen más de 200 acuerdos cuyos firmantes varían desde un pequeño número de países hasta más de 170 estados.

Los acuerdos ambientales multilaterales

Entre los AAM más importantes se encuentran la Convención Internacional sobre el Comercio de Especies de Flora y Fauna Silvestres en Peligro de Extinción de 1973 (CITES), el Protocolo de Montreal de Sustancias Agotadoras de la Capa de Ozono de 1987, la Convención de Basilea sobre el Control del Movimiento Transfronterizo de Residuos Peligrosos de 1989, la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático, la Convención sobre Diversidad Biológica (CDB) y la Convención para el Combate a la Desertificación (estas tres últimas como parte de los resultados de la Cumbre de Río de 1992), el Protocolo de Kioto para el Cambio Climático de 1997, la Convención de Rotterdam sobre el Comercio Internacional de Sustancias Peligrosas de 1998, la Convención sobre el Control de los Contaminantes Orgánicos Persistentes de 2001 y el Protocolo de Bioseguridad en el marco de la CDB, entre otros.

Como ejemplo de su incidencia en la actividad comercial se pueden citar el Protocolo de Montreal que impone restricciones muy específicas a la producción, el consumo y la exportación de aerosoles que contienen clorofluorocarburos (CFC); la Convención de Basilea que controla el comercio y el transporte de residuos y sustancias peligrosas, y por su parte la CITES que establece regulaciones específicas sobre la compraventa de especies, en particular de las amenazadas.

Los AAM se elaboraron para alcanzar en específico cuatro objetivos principales en el ámbito comercial:

1) controlar y restringir el mercado de bienes y servicios dañinos para el ambiente o producidos sin tomar en cuenta los criterios del desarrollo sustentable;

2) incrementar la inclusión de criterios ambientales en la negociación de nuevos acuerdos comerciales;

3) impedir la existencia de polizontes, es decir, que los estados no firmantes gocen de sus ventajas sin incurrir en costos, por medio de su adhesión formal a los mismos, y

4) asegurar la eficacia y la eficiencia de los AAM al prevenir el *leakage* (cuando de modo simultáneo los estados-parte corrigen su mal desempeño ambiental mientras que los no integrantes relajan el suyo, con lo que aumentan su competitividad al tener menores costos de producción).

Como se aprecia, las disposiciones comerciales de los AAM buscan ejercer un control directo en el comercio donde se observe un posible daño ambiental. Quizá sea esto lo que provoca mayor confrontación entre ambos regímenes, por lo menos en lo relacionado con las distintas y variantes interpretaciones que un mismo país puede hacer en uno u otro régimen del principio precautorio.[8] Hay diferentes puntos de vista con respecto a cuándo y dónde usar dicho principio, por lo que es urgente evitar el abuso en su aplicación. Para ello es conveniente desarrollar un criterio común entre el sistema de la OMC y los AAM, y así disminuir la confrontación de intereses que acompañan a una y a otros.

La duda que resalta es la forma en que la confrontación entre ambos regímenes se puede solucionar. El derecho internacional prevé tres métodos: crear una instancia superior que arbitre o sirva de equilibrio; determinar cuál de los dos es jerárquicamente superior y en qué condiciones, y modificar ambos de tal forma que se armonicen y mantengan igualdad jurídica.

En el caso específico de la OMC y los AAM la opción más probable es la tercera, razón por lo que Doha en sí representa un avance en política ambiental en el marco del comercio, aunque prevalecen ciertas medidas que pueden ser dañinas para el trabajo que pretenden realizar los AAM. No obstante, el avance es de consideración, ya que desde que se constituyó en el seno de la OMC el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) en 1995, la agenda comercial y ambiental había permanecido sin cambios significativos.

Por lo pronto, en 1996 el CCMA logró que la OMC reconociera de manera formal que:

1) la OMC no es una agencia de protección ambiental y tampoco puede dar por sí misma soluciones a problemas de esa índole;

2) los problemas ambientales requieren soluciones de esa naturaleza, no la aplicación de medidas o sanciones comerciales;

3) no propiciará la aplicación de sanciones comerciales con propósitos ambientales a menos que sea estrictamente necesario;

4) la liberación comercial no es la principal causa de los problemas ambientales, y

5) la entrada de bienes y servicios de países pobres a los mercados de los países ricos puede contribuir al desarrollo sustentable.

A partir de Doha, la OMC ya no ve el ambiente sólo como un tema relevante, sino como un factor determinante para las negociaciones, de tal manera que la relación entre las políticas ambiental y comercial de un país es una buena carta de presentación —o un problema— para quien desee fortalecer sus lazos comerciales con otras naciones de acuerdo con el arbitraje de la OMC.

En Doha se acordó celebrar negociaciones para determinar cómo deben aplicarse las normas de la OMC a los estados miembro que también son parte de acuerdos ambientales multilaterales. Entre la multiplicidad de posiciones sobre el tema están los muy optimistas que consideran que esto es un cambio tan grande que no volverá a haber conflicto de intereses entre el comercio y el medio ambiente. Aunque su valor es indudable, es más simbólico que real, puesto que por más ambicioso que sea, dista mucho de lograr la coherencia tan necesaria entre dos tipos de políticas que hoy en día apuntan hacia direcciones diferentes. Asegurar que la liberación comercial es una base para el desarrollo sustentable es tan falso como decir que el comercio *per se* contribuye a la erradicación de la pobreza.

A partir de ese nuevo mandato, el CCMA de la OMC puede imponer los intereses ambientales en las negociaciones de los capítulos de agricultura, derechos de propiedad intelectual, subsidios, reparto de beneficios en el aprovechamiento de recursos naturales, etcétera.[9] El objetivo de las nuevas negociaciones será aclarar la relación entre las medidas comerciales adoptadas en virtud de los AAM y las normas de la OMC.

8. El principio precautorio se aprobó en la Cumbre de Río y establece que un Estado puede solicitar a otro detener o no llevar a cabo una acción de cualquier tipo cuando no exista la plena evidencia científica de que dicha acción no es perjudicial al ambiente o al desarrollo sustentable. Es un concepto tan ambiguo que se ha prestado a malinterpretaciones en muchos campos, sobre todo el comercial, que en su mayoría tan sólo ha obedecido a intereses proteccionistas.

9. El CCMA quizá podría evitar potenciales conflictos como la intención de la empresa Dupont de patentar cierta variedad de maíz y cobrar por los derechos de su utilización a países como México, que llevan siglos cultivándola.

Ahora bien, qué tantos intereses ambientales puede salvaguardar el CCMA es una interrogante que bien vale la pena estudiar, puesto que ya los observadores han notado que aunque se ha profundizado el análisis de las relaciones entre comercio y ambiente, no se han alcanzado progresos para reducir las tensiones y los posibles conflictos. Además, hasta la fecha, ninguna medida adoptada en virtud de un AAM que afecte el comercio ha sido impugnada por la OMC.

La reunión de Doha se convirtió en un elemento importante para la relación entre los intereses comerciales y ambientales, lo que lleva a considerar no sólo qué tanta política ambiental se define desde la OMC, sino cómo ésta puede trabajar sobre esa base, por lo que se puede concluir que la respuesta no se encuentra en lo que en materia ambiental pueda definir en un momento dado la propia OMC, sino que son los AAM los que deben también intervenir en los criterios comerciales. En otras palabras, no se puede dejar la política ambiental en manos de un organismo de carácter eminentemente comercial, ni se pueden dictar criterios comerciales sólo desde la perspectiva de los AAM. Más simple: no se puede ser juez y parte.

LA CUMBRE DE JOHANNESBURGO

Con esta sencilla conclusión tampoco se dejó de tomar en cuenta que, al no haber un contrapeso ambiental a la OMC,[10] las decisiones políticas que se adoptaran en Johannesburgo con respecto al comercio deberían ser lo suficientemente extensas y con un grado de detalle sin precedente.

Esa precisión implica en el fondo una posible fusión gradual de criterios entre dos sistemas —el de la ONU y el de Bretton Woods— que nacieron con propósitos distintos y sobre bases jurídicas también diferentes, pero que encontraron con el transcurrir de los años un problema común que también los afecta de manera desigual.

Los primeros pasos en ese sentido los ha dado el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), que ha establecido grupos de contacto con el CCMA para definir criterios comunes. También la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas (CDS), encargada del seguimiento de la ejecución de la Agenda 21 y de los preparativos de la Cumbre de Johannesburgo, instaló grupos de trabajo informales con el CCMA en el mismo sentido. Por otro lado, éste participa como observador en el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), entre otros.

En Doha se convino en negociar procedimientos para el intercambio periódico de información entre las secretarías de los AAM y de otros organismos con la OMC. Actualmente, el CCMA se reúne una o dos veces al año para examinar las disposiciones de los AAM concernientes al comercio, así como sus mecanismos de solución de controversias. Se espera que los nuevos procedimientos de intercambio de información tengan como efecto ampliar la interrelación y el ámbito de la cooperación actual. No obstante, esa interrelación debe ir más allá, y Johannesburgo fue una oportunidad que no se debió dejar pasar.

A partir de Doha la OMC no sólo reconoció que las políticas comerciales deben ser compatibles con las ambientales para fomentar el desarrollo sustentable, sino que además afirmó que dicha complementariedad debe asegurarse. La Cumbre de Johannesburgo debió entonces enfocarse no en destacar ese reconocimiento, sino en cómo debe ponerse en práctica, al tiempo que debió dejarse en claro que un sistema de comercio multilateral, abierto y no discriminatorio es una meta más del desarrollo sustentable, mientras que las políticas comerciales deben a su vez apoyar las demás metas de éste.

Sin embargo, en Johannesburgo la discusión se centró más en lo que no se hizo desde la Cumbre de Río en materia de desarrollo sustentable, se fijaron pocas metas cuantitativas y lo relativo al comercio quedó como sólo una mención de las acciones que se deberían tomar, sin llegar a nada concreto, y mucho menos con fechas y plazos explícitos.

Queda muy claro que las sinergias entre las políticas ambientales y las comerciales no podrían construirse sin los espacios que Doha abrió; sin ellos era muy difícil que en Johannesburgo se adoptaran decisiones y recomendaciones en materia comercial.

No se trataba de llegar a la Cumbre con una base ya negociada de correlaciones entre los regímenes ambiental y comercial, sino de aceptar que las complementariedades entre ambos podrían servir de plataforma política para que la toma de decisiones fuera un proceso en el que se dieran por descontadas y no apareciera el viejo debate en un aparador político tan importante como Johannesburgo. Tampoco se pretendían eliminar las prescripciones ambientales, sino lograr un equilibrio adecuado entre sus objetivos y los comerciales, ni menos

10. Como parte de las discusiones previas a la Cumbre de Johannesburgo sobre gobernabilidad ambiental internacional, en la Comisión de Desarrollo Sustentable llegó a proponerse la creación de una organización mundial del ambiente, que sería un nuevo organismo independiente resultado de la fusión del PNUMA con otras organizaciones, y que tendría un mandato muy amplio y fuerte. Esta opción, de origen europeo, luego de un par de años de discusión fue rechazado por un gran número de países en desarrollo con apoyo de Estados Unidos, con el argumento de no crear más organismos internacionales que significan una carga financiera más.

revisar los acuerdos comerciales a la luz de lo sucedido en Doha.

Se trataba, en cambio, de obtener lo que la propia OMC define como la "ganancia en los tres frentes" que aparece cuando la eliminación o la reducción de las restricciones y las distorsiones de los intercambios comerciales beneficia al comercio, al ambiente y al desarrollo.

Los integrantes de la OMC reconocen que la eliminación de las restricciones y las distorsiones de los intercambios comerciales beneficiaría a la vez al sistema comercial multilateral y al ambiente.

También se pretendía que en Johannesburgo la ONU pudiese influir de manera significativa en otro tipo de sistemas, en concreto en la OMC a partir de la puerta que se abrió en Doha. No obstante, como se mencionó, la Cumbre de Johannesburgo se centró más en las discusiones no resueltas desde la Cumbre de Río, que contenían pocas consideraciones ambientales.

No obstante, aún se antoja muy difícil que en los próximos años dicha influencia sea significativa, porque todavía no se construyen mecanismos bastante claros y predecibles para que la negociación de un acuerdo o la formulación de una política comercial se modifique, o incluso se detenga, con base en los criterios de los AAM y en lo acontecido en Doha. Y es aquí donde la reunión de Johannesburgo era estratégica para dar los primeros pasos en ese sentido.

La Cumbre no tenía como meta única vincular las políticas comerciales y ambientales, sino también revisar los avances en la ejecución de la Agenda 21, que cubre todos los aspectos del desarrollo humano, pasando desde luego por el comercial. En este sentido tampoco era conveniente que se concentrase en lo comercial, porque descuidaría otros, como la erradicación de la pobreza, el acceso al agua limpia, la educación, el cambio climático, etcétera. Era determinante, sin embargo, el grado de profundidad en el que se debió discutir la política comercial, toda vez que como parte de una política más general, la económica, es uno de los tres pilares del desarrollo sustentable, que es la interconexión de los criterios sociales, ambientales y económicos. No obstante, se presentaron problemas añejos propios del desarrollo sustentable, lo que impidió que el tema comercial ocupase un lugar trascendente en las deliberaciones.

De ese grado de profundidad dependerá la continuidad de las relaciones entre los regímenes ambiental y comercial, hasta tal vez alcanzar el ahora poco probable estado ideal de total complementariedad, que mucho depende también de la base jurídica que proporcione el derecho internacional para esos efectos. Por lo pronto, el fuego de artillería pesada en las pocas discusiones sobre materia comercial en Johannesburgo ciertamente no se concentró en las herramientas que Doha proporcionó. Un blanco en particular era el aseguramiento de la paridad de las reglas de la OMC y los AAM.

En la Cumbre se debieron establecer de manera clara y explícita los principios para alcanzar dicha paridad, como sería reconocer que si los AAM son acuerdos internacionales firmados muchas veces entre miembros de la propia OMC, por ningún motivo están subordinados a las reglas comerciales internacionales; que las disputas comerciales por criterios ambientales deben ser arbitradas por los propios mecanismos de los AAM y no por la OMC, y que ésta tampoco deberá atender ninguna controversia ambiental por criterios comerciales. Sobra decir que no se estableció ninguno de estos principios.

No obstante, sólo con su instauración se podrá conformar un sistema predecible y claro de contrapesos a las políticas de la OMC; aunque por otro lado, la Cumbre también debió encontrar la forma de que los AAM respeten los principios de la OMC.

En este sentido, en las futuras negociaciones de acuerdos comerciales —ya influidas por los avances en Doha— habrá la oportunidad de eliminar (o por lo menos reducir) las fallas y distorsiones del sistema multilateral de comercio que afectan de manera directa lo que los AAM pretenden salvaguardar; aquí será muy importante el papel del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC.

Por otro lado, en las 10 sesiones anuales que la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas realizó desde su creación,[11] es muy significativo que el tema comercial haya ocupado un espacio relevante en medio de la gran variedad de temas que se discutieron, y lo fue aún más el reconocimiento de que la Cumbre de Johannesburgo no podía ni debía reabrir, modificar o revertir las decisiones que la OMC tomó en Doha, porque se corría el riesgo de retroceder.

No obstante, Johannesburgo debió ser un espacio de debates constructivos para definir las mejores estrategias para aprovechar lo sucedido en Doha, que aunque está muy lejos de ser lo mejor, no se puede desaprovechar porque implica que la OMC es un foro que ya reconoce formalmente la relevancia del desarrollo sustentable y la preservación de los recursos naturales como base de la actividad comercial.

11. La décima sesión de la Comisión de Desarrollo Sustentable, que actuó como Comité Preparatorio de Johannesburgo, concluyó el 7 de junio de 2002 en Bali, Indonesia, con el comienzo de la negociación del plan de acción y la declaración política que se terminaron de negociar y se firmaron en la Cumbre.

El viejo debate

En el viejo debate entre los diversos temas de discusión entre los regímenes comercial y ambiental existen dos aspectos de gran trascendencia: los subsidios ambientalmente dañinos, por un lado, y el ecoetiquetado por el otro, aunque no son los únicos.

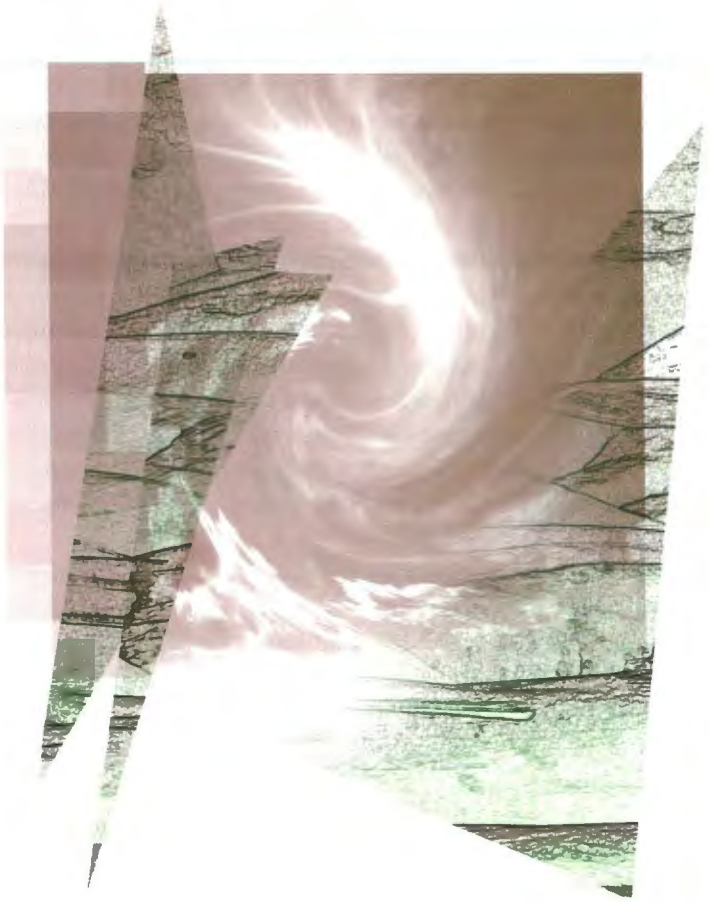
En cuanto a los subsidios ambientalmente dañinos, que han formado parte de la discusión tradicional de la complementariedad entre el comercio y el ambiente, Johannesburgo ofrecía una gran oportunidad para trascender el debate, pero ello no sucedió. Los subsidios son medidas que se toman para mantener los precios por arriba del mercado para los productores, o por debajo para los consumidores. Mientras que los subsidios pueden tener al principio efectos positivos, con el tiempo pueden acarrear altos costos ambientales o sociales, punto en que se vuelven ambientalmente dañinos o perversos.

Los ambientalistas argumentan que la eliminación de dichos subsidios es la solución inmediata para muchos problemas y obstáculos en la gestión ambiental, y es un hecho muy importante que en Doha por primera vez se reconoció que hay subsidios que dañan tanto el ambiente como el desarrollo y que además distorsionan el comercio.

Esto, aunque ya se sabía desde hace mucho tiempo, en verdad es muy significativo. El de Johannesburgo fue un foro en el que se debió aprovechar este avance para generar y proponer una serie de ideas y recomendaciones para que la OMC elimine de modo paulatino dichos subsidios.

En relación con el etiquetado ecológico, ecoetiquetado, la Agenda de Desarrollo de Doha facultó al CCMA para etiquetar productos que cumplan con criterios ambientales. Aunque esto es muy vago y se puede utilizar como una barrera comercial no arancelaria (ya que el proceso de certificación y ecoetiquetado es caro y la mayor parte de las pequeñas y medianas empresas de los países en desarrollo no lo pueden llevar a cabo), Doha se refiere en realidad a la necesidad de acordar ciertos estándares, normas y reglas con los AAM que permitan que cada vez más empresas puedan realizar procesos de ecoetiquetado.

Los consumidores de los países desarrollados, que son los mercados más competidos, prefieren cada vez más consumir bienes o servicios que no sólo cumplan con los estándares ISO 9000, sino también con la serie ISO 14000, que es la que contiene las normas que permiten que el ecoetiquetado sea un proceso que cuente con credibilidad. Es urgente la necesidad de cooperación internacional para que los países en desarrollo puedan cumplir con los estándares que se acuerden y sus productos no queden en desventaja frente a los de los países ricos.



Así pues, en Johannesburgo se debieron hacer acordado mecanismos para aprovechar el nuevo mandato del CCMA para favorecer estándares, normas y reglas no discriminatorios que a la vez cumplan de forma cabal con los criterios de sustentabilidad y lo acordado en los AAM. Sin embargo, la discusión sobre un aspecto tan específico ni siquiera se realizó.

Otros dos aspectos que preocupan a ambos regímenes son los derechos de propiedad y la inversión. La OMC se había mostrado reticente a reconocer que los derechos de propiedad no siempre iban acompañados de políticas ambientales, en el sentido de que se favorecía el aprovechamiento de recursos naturales por una sola empresa que no siempre cumplía con estándares de producción limpia, pero que al estar protegida por los derechos de propiedad, no se daba la oportunidad a otras empresas para producir el mismo bien o servicio dentro de los estándares adecuados.

Doha relaja, por primera vez, la postura de la OMC con respecto a los derechos de propiedad intelectual y condiciona su otorgamiento al cumplimiento de normas ambientales ya contenidas en los AAM, y es ahora el turno de que se pueda llegar a una agenda de trabajo común, más amplia y que considere los intereses comerciales y ambientales. Johannesburgo era el momento político más apropiado, pero la oportunidad se dejó escapar.

En cuanto a inversión, Doha también representa un progreso significativo. Si bien en la Cumbre de Monterrey el término desarrollo sustentable se menciona menos de 10 veces en todo el Consenso,[12] en Doha ya había sido considerado un requisito que debía acompañar la formulación de reglas claras y predecibles para alentar la inversión ambientalmente amigable. De nuevo, la oportunidad que ofrecía Johannesburgo se debía haber aprovechado para definir dichas reglas, y al mismo tiempo también para evitar que los criterios establecidos dejasen en una posición desventajosa a los países con una gestión ambiental limitada o menos desarrollada, que en la mayor parte de los casos son los países que necesitan atraer inversiones de la manera más urgente.

Ahora bien, no obstante que en Doha se abrió la puerta para que los intereses del régimen ambiental penetren el comercial, el debate ha estado poco equilibrado y se ha apoyado en las preocupaciones comerciales como el aspecto prioritario. En Johannesburgo lo que ocurrió fue algo similar: el debate fue desequilibrado y se basó en preocupaciones meramente ambientales, dejando relegadas aquellas sobre la relación con otros criterios, en particular los comerciales.

Las discusiones en el CCMA han explorado poco los vínculos entre las oportunidades que ofrece la gestión ambiental a los productores. Por ejemplo, en el campo del cambio climático, los grandes países contaminadores (Estados Unidos a la cabeza) suelen ver con reticencia el restringir a sus empresas la producción de ciertos bienes, no obstante que la venta de bonos de captura de carbono es cada vez más rentable, demandada y podría aportar los recursos financieros necesarios para que las empresas modificaran sus modelos de producción para fabricar lo mismo pero con un costo ambiental considerablemente menor.

El CCMA debe continuar con la discusión sobre todos los aspectos relevantes con el componente ambiental como principio rector, mientras que las negociaciones posteriores a Johannesburgo deben crear las condiciones para que dicho componente logre satisfacer la multiplicidad de intereses comerciales contenidos.

Asimismo, el CCMA deberá continuar buscando consensos y mayor cooperación con los AAM. Es importante que, en este sentido, los consensos se construyan sobre principios comunes. Aunque hoy en día esto se vea como algo muy lejano, se debe comenzar por dar los primeros pasos en los acuerdos más allá de Johannesburgo.

12. El documento adoptado en la Cumbre de Financiamiento para el Desarrollo lleva por nombre "Consenso de Monterrey".

EL EQUILIBRIO NECESARIO

Sin embargo, ¿qué posibilidades había en realidad para que en Johannesburgo se aprovecharan las oportunidades abiertas en Doha? Se mencionaron la complementariedad jurídica entre los regímenes comercial y ambiental y los problemas específicos para su jerarquización. También se habló del papel que el CCMA puede desempeñar en problemas como la inversión, el ecoetiquetado, los derechos de propiedad y subsidios como un ejemplo de temas de mayor confrontación entre ambos regímenes. Se aludió, asimismo, a la coordinación interinstitucional entre la OMC (mediante el CCMA) y los AAM (por medio de los diferentes secretariados y demás organismos del sistema de la ONU que se encargan del ambiente y el desarrollo sustentable).

Se destacó la urgente necesidad de que en Johannesburgo se aprovechasen los avances de Doha, pero no la capacidad para que se sacara provecho en el marco de la Cumbre Mundial de Desarrollo Sustentable.

La comunidad internacional llegó a Johannesburgo con un desgaste notable en las negociaciones desde la Cumbre de Río. Aunque en número hay muchos AAM firmados, no todos son jurídicamente vinculantes, y de éstos pocos han sido ratificados; el Protocolo de Kioto sobre Cambio Climático es el principal y el más preocupante.

Poco después de 1992 había una gran expectativa sobre lo que se había logrado acordar en la Cumbre de Río. Diez años después se ha visto que dichos acuerdos no se han cumplido, que las metas ambientales siguen determinadas por las económicas y comerciales, y que la verdadera coordinación de intereses es un proceso más complicado de lo que se pensaba en ese entonces, a pesar de que los efectos de la degradación de los recursos naturales y de los grandes problemas ambientales son evidentes.

Ante esto, la agenda de Johannesburgo se orientó más a determinar las líneas de desarrollo de los próximos cinco a 10 años, en lugar de haber dado esto por sentado y dedicarse a compaginar la relación de la Cumbre y sus mandatos con otros regímenes, con el comercial incluido. Fue poca la voluntad política que se tuvo en Johannesburgo y sobra señalar que sus resultados fueron muy pobres.

La idea de vincular Doha y Monterrey con Johannesburgo estaba ahí, puesta en la mesa; pero mucho dependía del éxito de la Cumbre para lograrla, dado que toda la atención no se dirigió a los aspectos comerciales. El debate en Johannesburgo se debió haber centrado más en la búsqueda de mecanismos de aplicación de muchos AAM firmados y no cumplidos, y no tanto en la interrelación de éstos con la OMC y el sistema de Bretton Woods en general, pero ni siquiera se llegó a este debate.

El gran reto es deslindar el proteccionismo comercial del ambiente y dejar muy claro que las metas ambientales y de desarrollo sustentable de la Agenda 21 no se pueden lograr por medio de sanciones comerciales

Si bien no se puede argumentar que hay un decenio perdido en la gestión ambiental internacional o que en general Johannesburgo fue un total fracaso (porque sí ha habido mucho trabajo en la construcción de un régimen ambiental integrado en todos los niveles), tampoco en ningún caso se puede sostener que las metas de Río han sido cumplidas y mucho menos argumentar que Johannesburgo es un paradigma en la gestión ambiental mundial.

La Cumbre de Río + 5 en 1997 fue prácticamente un fiasco y la Comisión de Desarrollo Sustentable de las Naciones Unidas no fue capaz de guiar las políticas internacionales ni los compromisos en su totalidad. Aunque no se puede decir exactamente lo mismo de la CMDS, tampoco se puede sostener que los acuerdos alcanzados son los de mayor profundidad política.

Por otro lado, si a partir de lo sucedido en Doha el objetivo primario de las medidas comerciales es contribuir al logro de los objetivos del desarrollo sustentable, resalta que éstas no se pueden alcanzar sólo con medidas comerciales que vayan de acuerdo con las políticas de sustentabilidad. Las medidas comerciales que no estén acompañadas de los medios de ejecución serán inocuas en la mayoría de los casos, o simplemente ineficaces en los escenarios más alentadores.

Lo que se podía esperar de las discusiones en Johannesburgo con respecto a lo sucedido en Doha es poco, toda vez que ésta tampoco es la panacea en materia comercio-ambiente. Las fallas son estructurales y es indispensable una redefinición clara de los puntos más susceptibles de enfrentamiento entre los países desarrollados y los más pobres, porque mientras los primeros tienen una gran ventaja en cuanto a la penetración de mercados, facilidades para ecoetiquetar, grandes inversiones y demás, los segundos apenas debaten sobre la mejor manera de tener acceso a agua limpia, sistemas de riego adecuados, sanidad pública, educación, etcétera.

Mientras no haya la suficiente voluntad política para lograr los acuerdos necesarios, no será posible la complementariedad entre los intereses comerciales y los del desarrollo sustentable. Mientras exista la gran disparidad entre los países ricos y los pobres, el tema seguirá siendo secundario frente a necesidades más inmediatas.

No obstante, tampoco se puede negar que por lo menos se ha hecho *algo* desde la OMC para atender los problemas ambientales. Si no se ha cumplido con lo acordado en Río, por lo menos continuarán los trabajos para el logro de la complementariedad entre los AAM y la OMC.

Es preciso mejorar la ejecución de medidas de complementariedad de los acuerdos comerciales desde los AAM, así como examinar hasta qué grado el sistema multilateral de comercio puede ayudar a eliminar prácticas negativas u obstáculos para la mejor ejecución de esos acuerdos, y es evidente que se necesita seguir trabajando desde la OMC, los AAM y la ONU para evitar mayores conflictos entre ambos regímenes.

Habrá que esperar a lo que suceda en los acuerdos posteriores a Johannesburgo. El tema comercial es demasiado relevante como para que no emanen políticas y recomendaciones que por lo menos tomen en cuenta que hay pasos adelante en la OMC para lograr una eficaz complementariedad entre comercio y ambiente.

También habrá que estar al pendiente de lo que suceda en la próxima Reunión Ministerial de la OMC que se celebrará en 2003 en Cancún, para analizar en qué grado el propio trabajo del CCMA ha avanzado y en qué forma es tomado en cuenta.

Es muy importante el trabajo interinstitucional que realiza el CCMA con la CDS, el PNUMA, el PNUD, la FAO, entre otros, porque facilita el entendimiento de posturas y lima asperezas entre ellas.

El sistema de Bretton Woods y el de la ONU tienen un gran trabajo por delante para ganar mayor legitimidad en un tema tan relevante como la vinculación de las políticas comerciales y del desarrollo sustentable a la luz de los esfuerzos realizados en uno y otro campo.

Los elementos están puestos sobre la mesa. Sólo falta que haya la suficiente voluntad política para superar —en efecto— el viejo debate entre el comercio y el ambiente.