

Editorial

*Facultad de Economía de la UANL:
su evolución*

Ernesto Bolaños Lozano
página 1

*Criterios de Política Económica Mexicana
para el 2001: un análisis de su continuidad*

Gilberto Ramírez Garza
página 8

*Reflexiones en torno de la
regulación telefónica en México*

Daniel Flores Curiel
página 15

Comercio y medio ambiente

Isaura Guzmán Leal
página 19

*Índice de precios al consumidor
correspondiente a diciembre
de 2000 y enero de 2001
*página 24**

Entorno Económico

Isaura Guzmán Leal *

Investigadora
Centro de Investigaciones Económicas, UANL

En las últimas décadas, la preocupación por el medio ambiente ha ido en aumento.

Los motivos de esta preocupación han sido distintos en los países desarrollados y en desarrollo, así como los desafíos que se plantean en unos y otros.

Además, el cómo afrontar esos desafíos ha dado origen a un debate entre los ambientalistas y los partidarios del libre comercio, cuyas posiciones, como es de prever, no siempre coinciden.

En este documento se examinan las principales fuentes de conflicto entre comercio y medio ambiente. Se pasa revista a la relación existente entre liberalización del comercio y medio ambiente, y entre competitividad y medio ambiente.

En un segundo apartado se describe cómo se está desarrollando el debate ambiental dentro de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Después, se hace un breve examen de los principales artículos del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT) relacionados con el medio ambiente.

Los antecedentes de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente se remontan a la Conferencia de las Naciones Unidas celebrada en Estocolmo en 1972. En ella se optó por un plan de acción global para poner remedio al conflicto entre el medio ambiente y desarrollo.

Posteriormente, se formó el Grupo de Medidas Ambientales del GATT en 1991. Este grupo fue fundado en 1971 y se volvió a reunir 20 años después, lo cual deja en evidencia la importancia que los países miembros del GATT otorgaban a las cuestiones ambientales en décadas pasadas. Este grupo recomienda que las medidas que se tomen para resolver los problemas ambientales multilaterales, se basen en lo posible en un consenso internacional.

En 1992, tuvo lugar la Conferencia de las Naciones Unidas en Río de Janeiro. Aquí se introduce el concepto de desarrollo sustentable y que los gobiernos debían procurar el logro de sus metas económicas sin poner en peligro los recursos de las generaciones futuras. Además, se firmaron varios acuerdos:

* La Declaración de Río: se definió la relación entre comercio y medio ambiente, y se sostuvo que las medidas comerciales con fines ambientales no deberían constituir una restricción injustificable del comercio.

* El Programa 21: se reconoció la necesidad de incorporar las políticas ambientales en las medidas de política comercial y de procurar que ambas se reforzaran mutuamente. También se recomendó a los países evitar la adopción de medidas ambientales unilaterales que obstaculicen la liberalización del comercio.

Finalmente, en la Ronda de Uruguay se estableció, en el marco de la

*La autora es egresada de la Facultad de Economía en 1998. Cursó el último año de la maestría en Economía Industrial por la UANL. Es miembro del Consejo editorial en la sección "Internacional-Nacional" del periódico El Norte. Actualmente es profesora de tiempo parcial en la Facultad de Economía, UANL.

OMC, un Comité de Comercio y Medio Ambiente. En este Comité se analizan una serie de asuntos relacionados simultáneamente con el comercio y el medio ambiente.

El debate actual

La influencia recíproca entre comercio y medio ambiente es tan antigua como el comercio mismo, pero la conciencia de que esa influencia puede tener consecuencias en la política de los países constituye un hecho reciente.

A diferencia de lo que ocurría hace dos décadas, cuando los problemas ambientales sólo preocupaban a unos pocos países, específicamente a los países desarrollados, hoy son algo que interesa a todos.

En el debate sobre la relación entre comercio y medio ambiente aparecen tres grandes grupos de problemas:

- 1) internacionales, que se plantean cuando el daño ambiental tiene efectos transfronterizos que exigen la cooperación internacional y la adopción de acuerdos con reglas multilaterales, que pueden o no incluir medidas comerciales.
- 2) problemas nacionales, que se plantean cuando una medida ambiental interna tiene repercusiones en otros países y
- 3) problemas en el comercio debidos a la falta de una política ambiental.

Hasta la fecha se han celebrado cerca de 180 acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, de los cuales unos 17 contienen disposiciones comerciales. Entre ellos cabe destacar los siguientes:

- i) La Convención sobre comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) suscrita en 1973, que prohíbe o reglamenta el comercio de especies en peligro de extinción mediante la emisión de permisos y certificados de exportación e

importación, a fin de proteger la biodiversidad del planeta.

- ii) El Protocolo de Montreal relativo a las sustancias agotadoras de la capa de ozono (1987), cuyo objetivo principal es reducir la producción y consumo de tales sustancias, para lo cual se prohíbe su exportación e importación, así como el intercambio de productos que las contengan (por ejemplo, productos que contengan clorofluorcarbono) con países no signatarios del Protocolo.
- iii) El Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación (1989), en virtud del cual se prohíbe la comercialización de éstos.

Los economistas y los ambientalistas suelen diferir en cuanto al modo de afrontar los problemas ambientales actuales. En los siguientes apartados se presentarán algunos de los aspectos más conflictivos de la relación entre comercio y medio ambiente.

Liberalización del comercio y medio ambiente

En los estudios que vinculan la liberalización del comercio al problema del medio ambiente, destacan al menos dos posiciones.

La primera, postula que la liberalización del comercio ayudaría a disminuir la presión sobre el medio ambiente. Esta es la posición que se sustenta en el Programa 21, en el cual se afirma que un sistema de comercio abierto permitiría asignar y utilizar más eficientemente los recursos, contribuyendo así a aumentar la producción y la generación de ingresos.

Según esta posición, las mayores ganancias provenientes de la apertura de los mercados podrían, en parte, destinarse a reducir la presión sobre el medio ambiente. No obstante, algunos ambientalistas están en desacuerdo con ello, por

estimar que la disminución de los aranceles al comercio resultante de la liberalización comercial puede traducirse en un mayor deterioro ambiental en caso de que el incremento de la producción y el consumo siga rigiéndose, tal como hasta ahora, por patrones no sustentables.

Sin embargo, no se ha probado en forma concluyente que los países que han liberalizado su economía y han desarrollado una política orientada hacia la exportación hayan sufrido mayor daño ambiental que los países más cerrados al exterior. Lo único que puede decirse es que el crecimiento económico de los países que han liberalizado su comercio puede tener efectos ambientales tanto positivos como negativos.

La segunda posición sostiene que los actuales patrones de comercio han contribuido a acentuar la degradación del medio ambiente. En los países de América Latina y el Caribe se advierte que parte del aceleramiento del deterioro ambiental consiste en el agotamiento de sus recursos no renovables.

El afán de estos países de vender la mayor cantidad posible de productos al exterior, sin considerar si los métodos de producción utilizados eran o no adecuados desde el punto de vista del desarrollo sustentable, los llevó a un uso excesivo de sus tierras y a una explotación desmedida de sus materias primas.

En los países desarrollados, en cambio, el deterioro ambiental obedeció más bien a la producción en gran escala de bienes industriales, lo cual contribuyó, entre otras cosas, a aumentar la contaminación, el efecto invernadero, la emisión de gases tóxicos y el adelgazamiento de la capa de ozono.

En consecuencia, muchos de los ambientalistas que están en esta posición se inclinan por dar algunos pasos atrás en el proceso de liberalización comercial, y exigen la aplicación de medidas comerciales unilaterales a fin de disminuir la degradación ambiental.

Por no tener definida de antemano una política ambiental, los países han adoptado diversas normas y regulaciones a medida que se detectaban, en los procesos productivos o en los productos mismos, elementos nocivos para la sustentabilidad ambiental del planeta. Con el paso del tiempo, los países pioneros en estas políticas comenzaron a utilizar instrumentos de regulación comercial en su intento de dar cumplimiento a las exigencias impuestas en materia de preservación ambiental.

Los acuerdos bilaterales o multilaterales incluyen limitaciones o restricciones al intercambio de bienes cuya producción, comercio o consumo dañen la base ambiental.

La necesidad de cumplir con las exigencias ambientales impuestas en el exterior a los productos de exportación, se ha ido internalizando gradualmente en un gran número de países de la región, y precisamente por eso han suscrito acuerdos comerciales con requisitos ambientales, conscientes de que ello es indispensable para mantener la competitividad exportadora.

Para que la armonización de ambas políticas, la ambiental y la comercial, no vaya en detrimento del comercio internacional, es aconsejable la participación de diferentes actores: el Estado, los propios agentes negociadores nacionales, públicos o privados, y los organismos internacionales, con el fin de llegar a un consenso que a nivel nacional sea aceptable para el sector empresarial, y que, en lo internacional, permita evitar la imposición unilateral de medidas ambientales.

La competitividad y el medio ambiente

Los ambientalistas han centrado la discusión sobre competitividad y medio ambiente en torno a las consecuencias que encierra competir con naciones que aplican estándares ambientales más laxos. Algunos ambientalistas señalan que los países que no aplican regulaciones ambientales (o si lo hacen, son menos rigurosas) están

otorgando a sus empresas exportadoras una ventaja comercial frente a aquellas empresas extranjeras sometidas a altos estándares ambientales, y que tienen por tanto mayores costos de producción, pues ello permite a las primeras exportar sus productos a un menor precio, situación que han denominado vertimiento ecológico (eco-dumping).

Lo que proponen es que tales empresas incorporen el valor de las externalidades en el costo del producto, con lo cual éste tendría un costo mayor que el que tiene actualmente, es decir, sin respetar las normas ambientales.

La mayoría de los estudios referidos a competitividad y medio ambiente concluyen que el cumplir con altos estándares ambientales, sea por política de gobierno o por exigencias de los consumidores, aumentaría la competitividad de las empresas nacionales y de los países, pues ello los obligaría a mejorar la eficiencia de los procesos productivos y a elaborar productos de mayor valor agregado.

Hay preocupación en los países de América Latina y el Caribe por la posible pérdida de competitividad. Sus exportaciones podrían perder parte de sus ventajas por no sujetarse a normas ambientales claras y precisas. Por otra parte, las exportaciones podrían ver reducido su acceso a los mercados si las empresas no logran adaptarse con alguna rapidez a los nuevos estándares ambientales impuestos en los países desarrollados, como los programas de etiquetado ecológico.

El medio ambiente en el GATT

Cuando se constituyó el GATT, en 1947, uno de sus objetivos era crear un marco regulatorio para el comercio internacional, conforme al cual se fueran reduciendo las barreras que impedían el libre flujo de bienes y servicios.

En varios de los artículos del GATT se hace referencia, aunque no de modo enteramente explícito, a la relación entre comercio y medio

ambiente.

A continuación se hará un breve análisis de las principales disposiciones al respecto, que son:

- i) el tratamiento general de la nación más favorecida (artículo 1); un país importador no puede aplicar unas normas ambientales a un país y otras diferentes a otras naciones. En otras palabras, todos los productos similares, nacionales o importados, deben recibir el mismo tratamiento.
- ii) el tratamiento nacional en materia de tributación y de reglamentación interiores (artículo 3); una vez ingresado el producto al país, debe recibir el mismo trato que su similar nacional.
- iii) la eliminación general de las restricciones cuantitativas (artículo 11), y señala la obligación de los miembros del Acuerdo de convertir todas las restricciones en tarifas además, por una cuestión de transparencia, prohíbe el uso de medidas restrictivas, licencias o cuotas por cualquier motivo, sea éste económico o ambiental. Las excepciones que el artículo permite (como la prohibición de importar, que implicaría una cuota cero), no son de naturaleza ambiental.

El Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC

El Comité de Comercio y Medio Ambiente fue establecido por decisión ministerial el 15 de abril de 1994. Gracias al trabajo de este Comité, el sistema multilateral de comercio ha prestado cada vez mayor atención a los problemas ambientales, pues el Comité opera como un foro de encuentro en la búsqueda de una solución positiva, coherente y transparente de las discrepancias entre comercio internacional y medio ambiente.

Como se advierte, el objetivo primordial del Comité es lograr que las políticas de comercio internacional y las políticas de medio ambiente

se apoyen mutuamente. Así, ni las políticas de comercio deben estar concebidas de modo que dañen el medio ambiente, ni las políticas ambientales que limiten el intercambio comercial. Por eso, la labor del Comité consiste en formular recomendaciones para que una y otra política se ajusten entre sí sin poner en peligro a la otra, de modo que finalmente los parámetros de una y otra queden definidos de común acuerdo entre las partes.

El interés por los problemas ambientales ha ido en aumento, debido en parte a que las políticas ambientales de un país tienen o pueden tener efectos más allá de sus fronteras. Esta mayor atención, intensificada por la globalización de la economía mundial y la mayor integración, se deja sentir cada vez más en las políticas de comercio.

Conclusiones

Las iniciativas ambientales que los países de América Latina y el Caribe están emprendiendo han sido inspiradas en las políticas ambientales de los Estados Unidos y de los países desarrollados de Europa.

Esta influencia ha llegado por varios caminos: por ejemplo, los países desarrollados han estado prohibiendo la entrada de productos en cuyo cultivo se han utilizado pesticidas, han controlado la entrada de desechos tóxicos, han creado incentivos para detener la deforestación.

En general, la incorporación de lo ambiental en la política exportadora de los países en desarrollo es un requisito para continuar insertándose en los mercados de países desarrollados, pues la inclusión de medidas ambientales en las políticas de los países desarrollados es un proceso irreversible.

Los exportadores deberán ajustarse a las nuevas preferencias de los consumidores externos, que exigen productos de mejor calidad. El cumplimiento de esta tarea permitiría a los exportadores seguir accediendo a los mercados

más exigentes, con igual o incluso mejor capacidad competitiva internacional.

La incorporación de la cuestión ambiental, aunque sea en forma paulatina, los llevará a enfrentar en mejores condiciones las negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales, con lo cual podrían aventajar a los países competidores que no han comenzado a elevar sus estándares ambientales.

Las disposiciones ambientales con efectos en el comercio preocupan a los países. Estas disposiciones suelen ser aplicadas por los países desarrollados atendiendo a las demandas de los ambientalistas, vertiente frente a la cual está la representada por los partidarios de un comercio más justo.

En algunos países desarrollados se están siguiendo políticas ambientales cuyas normas y requisitos pueden llegar a impedir las exportaciones desde terceros países, como queda de manifiesto en algunas controversias comerciales que han llegado al seno de la OMC. La transparencia desempeña aquí un rol destacado.

Reconociendo que el problema ambiental existe, que es un problema global, que hay una interdependencia entre lo ambiental y lo económico, y que el sistema multilateral de comercio tiene bases sólidas, parece conveniente acercarse a la preocupación ambiental primero a nivel nacional, y luego, en una segunda etapa, a nivel internacional.

Después de más de 20 años de debate internacional sobre liberalización comercial y protección ambiental pareciera que éste ha entrado en una nueva etapa.

En esta “segunda generación” se quita peso a dilemas del tipo “¿comercio o ambiente?” y más bien se enfatiza la exploración de vínculos en sectores específicos, sin perder de vista el panorama general. Sin duda, estos desarrollos pueden beneficiar el debate en América Latina sobre comercio y ambiente.