



El intercambio comercial y el desarrollo sustentable

VÍCTOR URQUIDI*

En Estocolmo, en 1972, los países en vía de desarrollo expresaron su desconfianza alegando que no podrían asumir los costos de los programas pro ambientales. En 1992, en Río de Janeiro, surgió de nuevo esta idea, aunque matizada, tal vez ante la expectativa de que les favorecería una gran transferencia de tecnología ambiental reductora de costos, pero más bien porque el llamado Grupo de los 77 mantenía todavía la posición anterior en términos de economía política en el contexto de las grandes declaraciones de Naciones Unidas. Sin embargo, al asumirse el concepto de desarrollo sustentable, se modificó el paradigma: ya no se trataría de crecer o desarrollarse linealmente —desarrollo a secas, o sea insustentable—, sino de abarcar todo, incluso lo social y lo ambiental, en forma intervencional, compleja, para defender los equilibrios ecológicos, lograr mayor equidad y asegurar avances en los procesos de productividad y los niveles de vida. Luego si el intercambio comercial internacional entre grandes, medianas y pequeñas economías, que incluye no sólo volúmenes de exportaciones e importaciones sino la relación de precios del intercambio, debía pasar a ser un instrumento

* Una versión de este artículo aparece en Víctor Urquidi, *Los desafíos del desarrollo sustentable en la región latinoamericana*, Programa de Estudios Avanzados en Desarrollo Sustentable y Medio Ambiente (LEAD-México), Cuadernos de Trabajo, núm. 5, Centro de Estudios Demográficos y de Desarrollo Urbano, El Colegio de México, México, 2002, pp. 37-47. Se agradece a El Colegio de México y al programa lead-México su consentimiento para publicar el presente texto.



y no un fin en sí mismo, habría que relacionar el tema de comercio con el de desarrollo sustentable. Esta relación no es cuestión de precios relativos, sino de consideraciones estructurales. Es más, el comercio internacional no se rige tanto por precios relativos —el antecedente de los teóricos de antes—, sino por cambios en los volúmenes de oferta y de demanda, los primeros resultantes de avances tecnológicos y de mejoramiento de las capacidades de gestión empresarial, y los segundos de la diferenciación de los ingresos, de las concentraciones de éstos y de los cambios en el consumo que inciden en la elasticidad-ingreso de la demanda. La Ronda de Kennedy, desde los años sesenta, para liberalizar parcialmente el Acuerdo sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), condujo al fin, según la ideología de la apertura de los mercados —criterio de precios relativos— y la reducción del proteccionismo —parcialmente criterio de cambios en la estructura de la demanda— a la Ronda de Uruguay, de la cual salió la Organización Mundial del Comercio (OMC). Ésta que por ahora incluye 150 países, es en realidad un GATT actualizado y ampliado acorde con las nuevas corrientes de libre empresa

Si se mantiene la idea de que las medidas ambientales dañan el comercio, sobre todo del país más fuerte en la negociación de un caso concreto, el resultado a la larga será dañar más el ambiente

y mercados no restringidos en bienes y servicios. Su propósito ha sido dar la prioridad máxima al incremento del intercambio comercial por medio de la reducción y eliminación de los obstáculos fiscales, arancelarios y no arancelarios. Si el GATT no prestó interés al tema ambiental, la OMC, que sí lo incluye en su acta constitutiva, lo mantiene en situación subordinada. Para la OMC y los principales países que la apoyan, lo importante es el comercio, no el ambiente y mucho menos el desarrollo sustentable. Pertenecer a la OMC puede facilitar el aumento de las exportaciones hasta cierto punto, y permite entablar acciones para lograrlo, pero no garantiza que la protección ambiental predomine sobre los intereses comerciales, como debería ocurrir en un proceso a largo plazo de desarrollo sustentable. La subestimación de lo ambiental se reflejaba ya en 1992-1993, por ejemplo al negociarse el Tratado de Libre Comercio de América del Norte (TLCAN), que se proponía suscribieran Canadá, Estados Unidos y México y que debía entrar en vigor en 1994. Sin embargo, por efecto de presiones de organizaciones no gubernamentales en Estados Unidos principalmente, se aceptó y firmó un acuerdo

paralelo tripartito de Cooperación Ambiental, instrumento sin precedente en un tratado comercial. Por medio de este acuerdo paralelo se creó la Comisión para la Cooperación Ambiental (CCA), con funciones limitadas, para investigar y proponer soluciones a problemas ambientales. Por razones relacionadas con la actitud del Congreso de Estados Unidos, tanto el TLCAN como el Acuerdo de Cooperación Ambiental de América del Norte mencionan el objetivo del desarrollo sustentable en sus respectivos preámbulos, en el primer caso como desarrollo sostenible y en el segundo como desarrollo sustentable; pero en el articulado se omite este objetivo, salvo en referencia a la validez general de los convenios multilaterales sobre temas ambientales. Se prevé que las medidas fitosanitarias puedan establecerse con cierta libertad, de manera *legítima*, aunque no en forma que signifiquen protección disfrazada, como tampoco con disposiciones tan débiles que ello sirva para estimular la inversión de manera artificial. La escasa prioridad de las políticas ambientales queda manifiesta, sin embargo, en el capítulo XI del TLCAN, que crea un procedimiento por medio del cual cualquier empresa que se considere afectada en sus intereses por una disposición ambiental tomada por uno de los gobiernos signatarios, puede elevar una demanda contra ese gobierno, en la jurisdicción nacional que corresponda, la cual se considerará bajo un proceso secreto, es decir, sin conocimiento del público, y sin intervención de la Comisión para la Cooperación Ambiental que el propio TLCAN estableció.¹ Constituye de hecho una cláusula inaudita de protección al inversionista extranjero.

Por otra parte, el funcionamiento de la CCA no ha tenido autonomía, por más que haya publicado importantes estudios sobre problemas ambientales en los tres países y su posible solución; los ministros de comercio se han impuesto a los ministros del medio ambiente, con el argumento, a veces explícito, a veces disfrazado, de que las políticas ambientales son un *estorbo* para el intercambio comercial. Ni siquiera se han generado informes suficientemente críticos de las políticas ambientales en Canadá, Estados Unidos o México.² Existe, sin

embargo, el Comité Consultivo Público Conjunto (CCPC) que se reúne de manera semestral, ante el cual se pueden ventilar denuncias ambientales y peticiones ciudadanas con intervención de las organizaciones no gubernamentales. No obstante, sus efectos son sumamente limitados. Uno de los principales estudios del secretariado de la CCA, referente a la relación entre el comercio y el ambiente, en el que participaron numerosos expertos de los tres países, cayó enteramente en el vacío.³ Dicho estudio tuvo desde el principio el defecto de que trataría el asunto en forma agregada: investigar si el comercio afecta el ambiente en general, o en ciertas ramas, y si las medidas ambientales afectan el volumen de comercio en general. Era obvio que por ese lado no se podría llegar a ninguna conclusión. En primer lugar, porque independientemente del comercio internacional, cualquier actividad económica, sea agrícola, industrial o de servicios, genera desechos, parte de los cuales pueden ser peligrosos; en segundo término, porque la actividad económica que crea exportaciones o utiliza importaciones, también vende en el mercado interno y se abastece de éste, sin ninguna conexión directa con el comercio exterior; y tercero, porque las disposiciones ambientales deben tener carácter general, sin dedicatoria especial a las exportaciones o a las importaciones.

Lo que debió hacer la CCA fue iniciar estudios concretos en las ramas de actividad correspondientes a los principales renglones del comercio exterior bajo el TLCAN—fueran productos naturales, intermedios o finales, industria del papel, la automovilística, la electrónica, la química, la del calzado o cualquier otra—, para determinar en qué puntos concretos de la cadena productiva—río arriba o río abajo— en los procesos productivos o en los de embalaje y transporte, dentro o fuera del país, se generarían desechos peligrosos para el ambiente, fuera éste el nacional o el del país o los países con los que se comerciara, a fin de poner en marcha programas de control y mejoramiento ambientales conforme a las políticas nacionales en la materia y los compromisos internacionales. Para poner un ejemplo hipotético extremo, un producto de la industria X en el país A pudiera incluso corresponder a una tecnología *limpia*, pero al exportarse al país B mediante transporte por carretera, estaría empleando camiones que consumen un combustible contaminante, por ejemplo, un diesel de alto contenido de azufre; en ese caso no

1. Howard Mann y Konrad von Moltke, *Nafta's Chapter 11 and the Environment: Addressing the Impact of the Investor-State Process on the Environment*, International Institute for Sustainable Development, Working Paper, Winnipeg, Canadá, 1999.

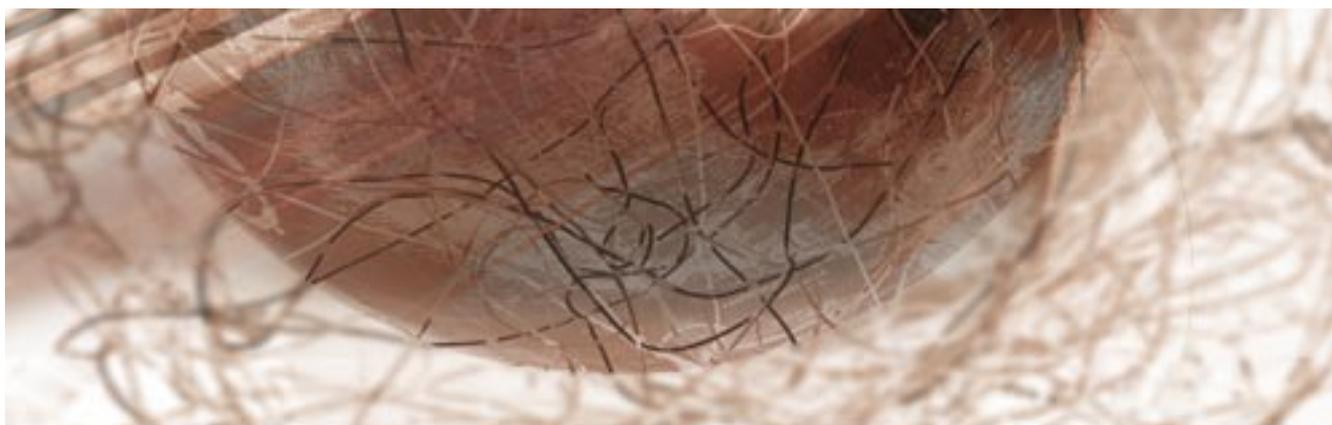
2. Cabe mencionar que en 2001 un grupo de trabajo de la Comisión para la Cooperación Ambiental del TLCAN emitió un informe en que se explica que desde 1995 se han desplegado esfuerzos para mejorar las políticas de aplicación de las disposiciones ambientales, incluso los indicadores, y que se ha formulado una evaluación de necesidades en materia de datos y requerimientos sobre movimientos transfronterizos de desechos peligrosos. Aparte la descripción de las dificultades, no se entra en consideraciones sobre el deterioro ambiental ni sobre las políticas ambientales generales de los tres países. Véase CCA, *Special Report on Enforcement Activities*, Comisión para la Cooperación Ambiental, Montreal, junio de 2001. Hay versión en español.

3. CCA, *Evaluación de los efectos ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte. El marco de trabajo analítico para la evaluación de los efectos ambientales del Tratado de Libre Comercio de América del Norte: Fase 11*, Estudio Temático 1: "El maíz en México", Estudio Temático 2: "Producción de ganado de engorda en Estados Unidos y Canadá", Estudio Temático 3: "La electricidad en América del Norte", Montreal, Comisión para la Cooperación Ambiental.

sería la exportación en sí la que pudiera dañar el ambiente, sino el hecho mismo de emplear en el transporte en general un combustible de baja calidad. Tal vez incluso algunos de los insumos en el proceso de embalaje pudieran también provenir de importaciones del país B en que intervinieran procesos *no limpios*. Estudios de este tipo no se han hecho.⁴ La razón es que desde el principio se manejó el tema comercio-ambiente en un contexto político en que había que encontrar *culpables ambientales* para imponer restricciones a las importaciones del país *culpable*, en lugar de dar apoyos al mejoramiento de la política ambiental. En otras palabras, no está demostrado que el intercambio comercial empeore el ambiente, pero tampoco que la falta de medidas ambientales estimule el traslado de empresas a otros países donde se suponga que el cumplimiento de las disposiciones ambientales sea deficiente; ni que una política ambiental eficaz tenga efectos negativos en el comercio. No obstante, prevalece entre muchos sectores empresariales, y aun académicos, la idea de que lo importante y prioritario es promover el comercio con reducciones arancelarias, lo que, *ipso facto*, impulsará el crecimiento económico y con eso generará los recursos con los cuales atender

cio han vencido al ambiente, no obstante que el comercio internacional no es sino una parte modesta de la actividad productiva, ya sea en el TLCAN o a en escala mundial.

El tema ambiental en las relaciones entre México y Estados Unidos adquiere cada día más importancia porque la situación ambiental en la frontera terrestre y la fluvial que separa a los dos países ha empeorado considerablemente, en parte por el surgimiento de nuevas industrias a un ritmo elevado, de ambos lados de la frontera, entre ellas la expansión de la industria de subcontratación o maquiladora del lado mexicano, y en parte por la ineficacia de las políticas ambientales en ambos países. La mitad de las exportaciones totales de México consiste ya en productos manufacturados con el sistema de subcontratación, con muy poco control ambiental. Ingresan los insumos por carretera en puntos críticos de la frontera, y salen procesados, ensamblados, etcétera, con el solo valor agregado de la mano de obra barata, por el mismo medio de transporte, con atascamientos de transporte automotor que contribuyen además a la contaminación atmosférica. Los desechos generados, en buena medida de carácter peligroso, casi no se controlan, pese a los de convenios binacionales y los

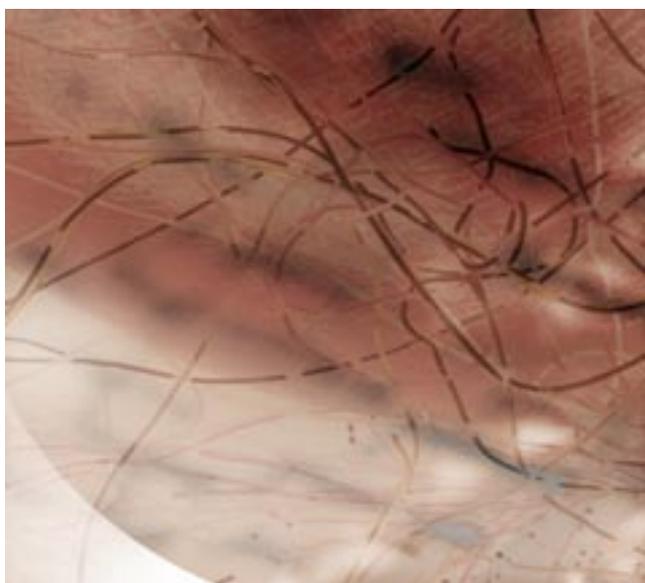


los asuntos ambientales. No existe demasiada preocupación por los daños ambientales como tales, sino por las medidas que puedan tomarse que pudieran afectar en forma negativa el comercio. Nuevamente, el intercambio comercial se considera en muchas esferas, incluso las internacionales, como más importante que el mejoramiento ambiental.

Lo que sobresale es que se carece de una política ambiental encuadrada en una visión de desarrollo sustentable. En el TLCAN, casi de manera sistemática, los intereses del comer-

mecanismos de cooperación. Los recursos hídricos están ya contaminados en varios puntos de la frontera, y se vislumbra una grave escasez de agua en volumen y calidad. Es un área que, aunque ya pueda más bien llamarse “parte de Mercosur”, no ha demostrado casi ningún avance ambiental, como a veces se pretende en las cifras agregadas de la región latinoamericana. El caso concreto del Mercosur merece también mencionarse en el examen de la situación ambiental de la región latinoamericana. Aparte de las políticas ambientales nacionales de los cuatro países —Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay— que constituyen desde 1994 el Mercosur, al entrar en vigor el tratado respectivo, existen compromisos y disposiciones en materia ambiental referentes al Mercosur

4. Yo mismo dirigí un memorando al secretariado de la CCA sobre el asunto, sin ningún resultado, ni siquiera acuse de recibo a pesar de que inicialmente formé parte de un comité asesor.



como tal y que afectan o pueden afectar el comercio dentro de la región, pero que en todo caso son indicadores del poco esfuerzo real que se ha hecho hasta ahora en esa zona para aplicar políticas ambientales conducentes a lo que algún día pudiera ser una estrategia de desarrollo sustentable.⁵ En el preámbulo el Tratado de Asunción aparece una leve referencia al medio ambiente, y se dispusieron mecanismos de cooperación en la materia, sobre todo en la cuestión del uso de medidas fitosanitarias y acerca de la armonización de determinadas medidas de protección ambiental, de normas y de medición, áreas naturales protegidas, residuos peligrosos, bioseguridad, etcétera. En 1994 se aprobaron directrices básicas en materia de política ambiental, lo cual va más allá de lo previsto en el TLCAN, y varios proyectos de interés común para los cuatro países miembro han pasado por evaluaciones de impacto ambiental, que casi están ausentes en las relaciones México-Estados Unidos. El Mercosur avanzó hacia la formulación de un Protocolo Ambiental, que parece ser un gran adelanto conceptual de cooperación en la materia, y se considera un elemento determinante de la integración general de las economías del Mercosur y del proceso de desarrollo sustentable en las mismas.⁶ Su firma reciente no garantiza aún su aplicación, dada la crisis del Mercosur y la de sus dos países principales, Argentina y Brasil.

En escala mundial, el tema del comercio y el ambiente se reproduce en las políticas de la OMC y en la interpretación de

algunas de sus disposiciones. Si se mantiene la idea de que las medidas ambientales dañan el comercio, sobre todo del país más fuerte en la negociación de un caso concreto, el resultado a la larga será dañar más el ambiente. En el Acuerdo de Marrakech que creó la Organización Mundial del Comercio se prevé además, con base en los antecedentes en el GATT, que pudiera haber tratamiento diferenciado a favor de los países en vía de desarrollo para alentar sus exportaciones mediante regímenes preferenciales a los mercados de los países altamente desarrollados, sin necesidad de ofrecer concesiones recíprocas. Se permite también dar más tiempo y reducir el nivel de obligación para que los países en desarrollo cumplan las reglas del Sistema Multilateral de Comercio. Esta disposición y varias asociadas a la misma permiten asimismo aplazar o no cumplir medidas de protección ambiental por parte de los países en desarrollo, hasta por un periodo transitorio de ocho años en algunos casos, no obstante la inclusión del objetivo del desarrollo sustentable en el preámbulo de los acuerdos de Marrakech.⁷ Aplicar ese articulado equivale a aplazar las medidas de política ambiental en escala global. El articulado oculta una contradicción fundamental entre favorecer a los países en desarrollo en sus políticas económicas generales e inducirlos a tomar medidas significativas para proteger el ambiente y asegurar el desarrollo sustentable. Los países en desarrollo reclaman con justicia que no se invoquen medidas ambientales en los países desarrollados como sustitutos de restricciones arancelarias o no arancelarias en las obligaciones de un tratado de comercio; pero tampoco debe aplazarse el mejoramiento ambiental como instrumento que haga más fluido y menos contaminante el intercambio comercial sobre bases de competitividad y transparencia, como parte de una estrategia de desarrollo sustentable. El caso del atún en el comercio entre México y Estados Unidos— país que prohibió su importación mientras no se demostrara que la captura había dejado de entrañar la muerte de delfines en las redes— terminó con resolución a favor de México, pero la aplicación de ésta fue obstaculizada.

Luego se necesita crear mecanismos que aseguren la cooperación internacional en materia ambiental por sobre todo, porque ésta es necesaria y es parte de un proceso de desarrollo sustentable que a la larga deberá ser competitivo y equitativo. La OMC está bajo fuerte presión de intereses puramente comerciales, que atentan aun contra los recursos naturales en los países en vía de desarrollo. Circulan ya ideas sobre la conveniencia de

5. Con relación a las políticas ambientales en el Mercosur y sus países asociados, véase el valioso estudio de María Lechner Reynal, *Mercosur: su dimensión ambiental: comercio y prioridades políticas de inversión*, Worldwildlife Fund, Washington, octubre de 2000, en especial las pp. 51-103.

6. *Ibid.*, pp. 96-103 y anexo III.

7. Ricardo Meléndez-Ortiz y Ali Dehlavi, "A Case for Updating Special and Differential Treatment in the WTO", cap. 8, en Peider Könz (comp.), *Trade Environment and Sustainable Development: Views from Sub-Saharan Africa and Latin America*, Universidad de las Naciones Unidas y el International Center for Trade and Sustainable Development, Ginebra, 2000.

crear un organismo ambiental internacional, pero no se ve por qué no pueda mejorarse lo que existe, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y las intervenciones de la Unión Europea, la OCDE y otras instancias.

Se requiere evitar simplificaciones. Ni el comercio internacional es tan *libre* como se supone, ni las medidas ambientales son o pueden ser tan eficaces como algunos quisieran. En cuanto a lo primero, “las nuevas corrientes teóricas sobre el comercio tienden a considerar que el intercambio es en gran parte del tipo de productos como los de la industria aeronáutica”.⁸ Es más, una proporción muy grande del intercambio comercial mundial la constituye el comercio *administrado*. Ya en 1980, según Sidney Weintraub, casi 50% tenía esa característica, es decir, estaba “sujeto a algún tipo de control extramercado”, por ejemplo, el de confecciones, textiles, calzado, productos siderúrgicos y de la construcción naval y gran parte del agropecuario.⁹ Podría añadirse el de maquinaria, vehículos automotores, productos aeronáuticos, productos químicos, artículos electrónicos, etcétera. Dicha proporción sin duda se ha incrementado en los años noventa. Más aún, el comercio internacional intraempresarial, que comprende productos intermedios, no responde en esencia a ningún concepto amplio de libre mercado, y la subcontratación internacional (por ejemplo, la maquila en México) consiste en transacciones intraempresariales controladas por las empresas matrices, cuyas decisiones tienen más que ver con el bajo nivel salarial en los países en que se localiza la subcontratación que con las viejas teorías ricardianas de ventaja comparativa que tanto se invocan o las hecksher-ohlinianas de épocas más recientes. En México, el gobierno ejerce muy poca influencia en las actividades de las empresas maquiladoras, incluso para que cumplan sus obligaciones fiscales. El comercio mundial, según datos de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), ha crecido en los últimos años a una tasa superior a la del producto global estimado, sobre todo durante el año 2000, cuando las exportaciones mundiales en volumen y en valor se incrementaron 10%.¹⁰ La expansión comercial mayor se registró en la región de Asia, tanto en el caso de China como en el de los países que componen el sudeste de esa región (de 7 a 15 por ciento anual en términos de volumen), o en tanto que las exportaciones de la región latinoamericana

8. Paul R. Krugman, *Rethinking International Trade*, MIT Press, Cambridge, 1994, p. 1.

9. Sydney Weintraub, “Perspectivas del comercio mundial”, cap. 2, en Víctor L. Urquidí y Gustavo Vega Canovas (comps.), *Unas y otras integraciones: seminario sobre integraciones regionales y subregionales*, El Colegio de México y El Trimestre Económico, Serie Lecturas, núm. 72, México, 1991, p. 101.

10. UNCTAD, *Trade and Development Report 2001*, Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, 2001.

El ambiente adquiere cada día más importancia en las relaciones entre México y Estados Unidos porque la situación en la frontera terrestre y la fluvial que separa a los dos países ha empeorado considerablemente, en parte por el surgimiento de nuevas industrias a un ritmo elevado, como subcontratación o maquiladora del lado mexicano, y en parte por la ineficacia de las políticas ambientales en ambos países

(y del Caribe) han crecido menos (alrededor de 7% al año, y a una tasa de 11% en 2000). Los aumentos se registraron más en el volumen que en el valor, dado que los precios de muchos productos primarios de exportación han disminuido o mostrado debilidad desde 1996, con algunas excepciones como el petróleo crudo y el níquel. Es de suponer que el efecto ambiental por el aumento del volumen de la exportación mundial de productos naturales habrá sido muy considerable, directa e indirectamente. El informe de la UNCTAD no proporciona información al respecto, aunque se puede inferir que la expansión de la capacidad de producción de petróleo crudo en las regiones en vía de desarrollo y en los países de la Federación Rusa y de Asia central llegará a tener repercusiones ambientales importantes, con todo y la recuperación de los precios, que no parece afectar el consumo de combustibles automotores de manera apreciable. Por otro lado, las exportaciones totales de la región latinoamericana y del Caribe apenas rebasan 5 o 6 por ciento del comercio mundial total, pero originan daños ambientales de consideración. 