



no permitamos que se remate al medio ambiente en la omc transferir las negociaciones de la omc sobre los acuerdos ambientales a la onu

documento de posición de amigos de la tierra internacional, julio de 2003

resumen

Amigos de la Tierra Internacional se opone a que prosigan las negociaciones actuales de la OMC con respecto a la relación entre las normas de la OMC y los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA). Durante la Conferencia Ministerial de la OMC en Cancún, México, los gobiernos deben acordar el cese de esas negociaciones, ya que la OMC no debe tener jurisdicción para legislar acerca de las formas de gobierno ambiental internacional en general, ni sobre los AMUMA en particular. Las negociaciones sobre la relación entre las normas de la OMC y los AMUMA deben trasladarse en su lugar al ámbito de las Naciones Unidas, apoyándose en y fortaleciendo las iniciativas ya existentes en la esfera del PNUMA y otras agencias de la ONU.

Dado que la ONU tiene el mandato de velar por la compatibilidad y coherencia entre el desarrollo socioeconómico y el medio ambiente, debe ser tarea de la ONU garantizar que el comercio internacional no afecte al desarrollo sustentable adversamente, y asegurar que las reglas multilaterales de comercio funcionen de conformidad con las normas estipuladas en los acuerdos ambientales multilaterales.

los acuerdos ambientales multilaterales y la omc – el mandato de doha

El párrafo 31(i) de la Declaración Ministerial de Doha dispone que se celebren negociaciones sobre “la relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA)”. Las negociaciones se desarrollan en Sesiones Extraordinarias del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) de la OMC, según dispuso el Comité de Negociaciones Comerciales en su reunión de febrero del 2002. Está previsto que las mismas concluyan el 1 de enero de 2005.

Hoy existen unos 200 acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, algunos de los cuales contienen cláusulas comerciales y relativas a las normas del comercio. Por otra parte, las medidas comerciales constituyen uno de los instrumentos más importantes para la aplicación efectiva de los AMUMA a nivel nacional. La tarea del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) consiste en esclarecer la relación entre dichas obligaciones comerciales y las normas de la OMC.

Algunos Estados miembros han sugerido enfocar las negociaciones en la relación entre la OMC y aquellos seis AMUMA cuyas medidas comerciales son consideradas “específicas” y de naturaleza

“obligatoria”. Otros países proponen que se las enfoque no sólo en las medidas comerciales específicas y obligatorias, sino que se incluya también las medidas de comercio nacionales empleadas para aplicar los AMUMA. En consecuencia, las discusiones que tienen lugar en la OMC en este momento se centran principalmente en los siguientes AMUMA y en las ‘obligaciones comerciales específicas’ que estos establecen, aun cuando no se ha descartado un enfoque más amplio:

- El Protocolo de Montreal, que regula la producción, consumo y exportación de sustancias que dañan la capa de ozono (clorofluorcarbonados -CFCs);
- El Convenio de Basilea que controla el movimiento y comercio transfronterizo de desechos peligrosos;
- La Convención sobre Comercio Internacional de Especies en Peligro de Extinción (CITES);
- El Protocolo de Cartagena sobre Bioseguridad, que regula el comercio de organismos genéticamente modificados;
- El Convenio de Estocolmo sobre Contaminantes Orgánicos Persistentes; y
- El Convenio de Róterdam sobre el procedimiento de Consentimiento Fundamentado Previo (CFP) aplicable a ciertos plaguicidas y productos químicos peligrosos objeto de comercio internacional.

De otra parte, el párrafo 31 (ii) de la Declaración Ministerial de Doha establece el mandato para llevar a cabo negociaciones sobre los procedimientos de intercambio regular de información entre las Secretarías de los AMUMA y los Comités pertinentes de la OMC, y los criterios

para conceder la condición de observador.¹

estado actual de las negociaciones

La mayor parte de las discusiones que tuvieron lugar desde que se decidió en Doha iniciar negociaciones sobre este tema, se han centrado en cómo estructurar las negociaciones. El interrogante fundamental ha sido *cómo definir exactamente lo que constituye un objetivo comercial específico*. Aun cuando la mayoría de los países se muestra favorable a la propuesta inicial de Australia de incluir en ese concepto sólo a las medidas comerciales obligatorias estipuladas en esos acuerdos ambientales, algunos países encabezados por la Unión Europea y Suiza abogan por una definición más amplia que incluya también las medidas nacionales de aplicación de esos AMUMA, las decisiones de sus Conferencias de las Partes (COP), y otros AMUMA tales como el Convenio sobre el Cambio Climático y el Protocolo de Kyoto.

Estos detalles aparentes podrían tener consecuencias sumamente importantes para los AMUMA. Por ejemplo, otras medidas comerciales cuya aplicación quede a discreción de los miembros de los AMUMA podrían ser calificadas de incompatibles con la OMC. Esa misma suerte podrían correr también las decisiones adoptadas en las ‘Conferencias de las Partes’ de los AMUMA, que no estén codificadas en anexos ó protocolos, ó ratificadas por toda la membresía.

¹ Además de las negociaciones sobre los AMUMA, los gobiernos también iniciaron negociaciones sobre la eliminación de los aranceles y los obstáculos no arancelarios que se aplican a los bienes y servicios ambientales. Ver informe de FoEI: *Sale of the Century: Services, the implications of current negotiations*, disponible en http://www.foe.co.uk/resource/reports/qatar_services.pdf

En términos generales, existe el grave riesgo de que las negociaciones puedan resultar en que la OMC:

- Fije reglas o criterios para la aplicación nacional de las obligaciones comerciales estipuladas en los AMUMA hoy existentes y en otros que se establezca en el futuro;
- Defina un conjunto de AMUMA, o un conjunto de obligaciones comerciales específicas, que serían compatibles con la OMC y, por ende, que los/las restantes sean calificados/as de incompatibles con la OMC, haciendo caso omiso de sus méritos propios;
- Disponga que ella misma realizará la supervisión de la aplicación nacional de los AMUMA, resultando en una limitación del derecho de los gobiernos a regular en favor del ambiente; y/o
- Establezca reglas que efectivamente podrían impedir que un Miembro de la OMC o Parte de los AMUMA adopte o aplique las medidas comerciales contempladas en los AMUMA.

El enfoque conceptual alternativo, que reclama una declaración política acerca de la relación entre la OMC y los AMUMA como sugieren la Unión Europea (UE) y Suiza, probablemente no ofrezca mejores garantías para estos acuerdos. El principal motivo de que así sea es que la OMC jamás aprobará ninguna formulación que vaya más allá del concepto de “el apoyo mutuo del comercio y el medio ambiente”, que efectivamente constituye el *statu quo*. La OMC de ninguna manera subordinaría las reglas del comercio a las normas ambientales. Una declaración política sobre el apoyo mutuo entre ambos sistemas normativos será de muy poca utilidad en caso que surjan

conflictos entre un AMUMA y un acuerdo de la OMC.

En suma, sea cual fuere el enfoque que se adopte, todo parece indicar que de las negociaciones del Comité de Comercio y Medio Ambiente no surgirá ninguna ‘red de seguridad’ para los AMUMA. Esta visión encuentra respaldo en el hecho que a las Secretarías de los AMUMA sólo se les ha permitido un acceso limitado y *ad hoc* a las negociaciones. Se les tiene que volver a invitar a cada nueva reunión, y alcanza con que haya un solo Estado miembro que la objete para que queden totalmente excluidos de participación. Además, a las Secretarías de los AMUMA sólo se les permite hacer uso de la palabra cuando se les solicita o al final de la sesión. Por eso es que están manifiestamente muy frustrados con todo este proceso: *“Fue un experimento’ [dijo un funcionario refiriéndose a una reunión del Comité de Comercio y Medio Ambiente], ‘nosotros escuchamos y se nos dio la oportunidad de hablar al final. Pero nosotros no queremos estar allí sólo para legitimar eventuales decisiones de la OMC.”* [Puentes, Vol. 7, Número 16, 7 de mayo de 2003]

consecuencias

Las negociaciones actuales de la OMC sobre la relación entre las normas ambientales y las reglas del comercio son completamente insatisfactorias. En la medida que las negociaciones habilitan a la OMC a invadir áreas de política ambiental tanto nacional como internacional que no son de su competencia, el resultado más probable será la subordinación de las formas de gobierno ambiental internacional a consideraciones económicas y comerciales.

Las normas de la OMC y los principios de mercado que ellas promueven son en muchos casos la raíz de muchos problemas sociales y ambientales, ya

que estimulan el uso creciente de recursos y cada vez más transporte a nivel mundial, perpetuando al mismo tiempo términos de intercambio desigual que incrementan la deuda ecológica que los países desarrollados contrajeron y siguen así acumulando con los pueblos de los países en desarrollo. En cambio, el fin último de los AMUMA es el desarrollo de sociedades sustentables, una meta bastante más amplia que las de la OMC. Aun cuando los AMUMA reflejan a menudo intereses creados de las empresas transnacionales, las *medidas y obligaciones comerciales* que contemplan pueden potencialmente desempeñar un papel importante en garantizar el cumplimiento de determinados objetivos específicos de los acuerdos ambientales. Dichas medidas y obligaciones comerciales son además sin duda uno de los instrumentos más efectivos de implementación de los AMUMA a nivel nacional.

Desde esta perspectiva, puede decirse que la OMC y los AMUMA operan en direcciones contrapuestas, y es inaceptable, por lo tanto, que las normas del comercio (muchas veces la causa del problema) tengan preponderancia sobre los AMUMA (cuya intención es resolver el problema).

¿son las negociaciones sobre los amuma moneda de cambio?

Todas las negociaciones establecidas por mandato de la Conferencia Ministerial de Doha forman parte de un “compromiso único”, lo que significa que todas las negociaciones son llevadas como un paquete único, de manera que las concesiones dadas en un área de negociación pueden compensarse con las ventajas ganadas en otras áreas. Las negociaciones sobre la interrelación OMC/AMUMA se desarrollan en el contexto de ese ‘toma y daca’ económico. Las posiciones gubernamentales sobre la relación

entre las normas de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los AMUMA pueden por lo tanto ser fácilmente (mal)utilizadas como moneda de cambio para garantizar beneficios económicos en otras áreas de negociación.

En este momento prácticamente todas las negociaciones de la OMC se encuentran paralizadas. Entre éstas, las negociaciones agrícolas han sido probablemente las más controvertidas, con varios gobiernos que reclaman mayor acceso a los mercados para sus exportaciones agropecuarias – particularmente a una Unión Europea intransigente—y/o mayor protección para sus mercados internos agropecuarios. Empatados en segundo lugar están el tema de si se le permite a EE.UU. dar marcha atrás sobre lo que convino en Doha respecto a permitirle a los países en desarrollo mayor acceso a medicamentos genéricos de bajo precio, y si las propuestas de la Unión Europea de introducir en la OMC nuevos temas tales como inversiones serán finalmente aceptadas por los países en desarrollo mayoritariamente contrarios a ello.

Es evidente que el medio ambiente no figura entre los primeros lugares de la lista de intereses de ninguno de los gobiernos. Por eso es muy alta la probabilidad de que los negociadores prioricen sus intereses en otros sectores—notoriamente agricultura o inversiones—por encima de las negociaciones sobre los AMUMA.

Las políticas internacionales que afectan las formas de gobierno ambiental no deben negociarse en el contexto del ‘toma y daca’ económico imperante en la OMC. La negociación y aplicación de los AMUMA para encarar los problemas ambientales globales y promover el desarrollo de sociedades sustentables constituye un pilar fundamental de la gobernanza internacional. Los AMUMA no pueden

quedar subordinados a las reglas del comercio y su autonomía y autoridad deben ser reconocidas.

recomendaciones

En vista de los riesgos que suponen para la gobernanza ambiental internacional las actuales negociaciones de la OMC con respecto al párrafo 31(i) de la Declaración Ministerial de Doha, Amigos de la Tierra urge a los gobiernos reunidos en la 5ª Conferencia Ministerial de la OMC a que reconozcan esos riesgos y dispongan el cese de esas negociaciones sobre la relación entre las normas de la OMC y los AMUMA, y aprueben su traslado inmediato al ámbito de las Naciones Unidas. Los Estados miembros de la OMC deben recomendarle al consejo directivo del PNUMA que encamine las negociaciones sobre la relación entre las normas de la OMC y los AMUMA apoyándose en y fortaleciendo las iniciativas ya existentes y proporcionando una plataforma adecuada de negociaciones.

Además, los gobiernos deben reconocer que es de importancia fundamental establecer un mecanismo de gobierno ambiental internacional que sea independiente de la OMC y que garantice que:

- No se les impida a los países cumplir con las obligaciones de los AMUMA a causa de las reglas de la OMC u otros intereses económicos;
- El trato que reciban las Partes que no suscriben un AMUMA con respecto a las medidas comerciales que establezca ese AMUMA estará determinado únicamente por las cláusulas del AMUMA en cuestión;
- Se reforzarán los mecanismos de observancia y de solución de diferencias de los AMUMA;
- Se reformularán las cláusulas de los AMUMA según corresponda, a fin de garantizar que éstos efectivamente protejan el medio ambiente y promuevan la justicia social;
- Solamente la ONU dispone de autoridad para juzgar y emitir sentencia sobre cualesquier conflictos actuales o potenciales entre ambos sistemas de gobierno; y
- Se mejoraran e institucionalizarán los mecanismos de intercambio de información entre los organismos ambientales y la OMC.

Es críticamente importante que los negociadores de la OMC no permitan que la gobernanza ambiental internacional (a través de los AMUMA) quede supeditada a consideraciones económicas y comerciales. Tampoco deben permitir que la OMC invada áreas de política internacional sobre las que no tiene jurisdicción ni competencia. Con ese fin, los gobiernos reunidos en Cancún **no** deben:

- fijar normas ni criterios que de cualquier forma puedan definir o restringir el uso o aplicación nacional de cualesquier medidas comerciales acordadas en los AMUMA;
- fijar normas ni criterios relativos a la implementación nacional de los AMUMA, tales como las *pruebas de menor restricción del comercio*, que puedan resultar en una limitación del derecho que acompaña a los gobiernos para legislar en favor del medio ambiente;
- definir un conjunto de AMUMA, o un conjunto de obligaciones comerciales que serían compatibles con la OMC, suponiendo, por ende, que

los/las restantes son incompatibles con la OMC, haciendo caso omiso de sus méritos propios;

- acordar ningún principio distinto a aquellos que reconocen claramente la primacía y autoridad de los AMUMA.

A fin de lograr estos objetivos, los gobiernos reunidos en la 5ª Conferencia Ministerial de la OMC deben:

- concederle al PNUMA y las Secretarías de los AMUMA que contemplan cláusulas, objetivos u obligaciones comerciales la condición de observadores permanentes en todos los órganos pertinentes de la OMC;
- convocar a la realización de estudios de impacto social y ambiental de la liberalización del comercio que sean independientes, exhaustivos y participativos, a fin de garantizar que todas las negociaciones de la OMC reflejen y aborden las preocupaciones ambientales y del desarrollo. Tales estudios de impacto deben ejecutarse antes del inicio de todas y cualquier negociación de tratados de libre comercio, y su coordinación debe realizarla el PNUMA y otros organismos pertinentes de la ONU. Como consta en el párrafo 51 de la Declaración Ministerial de Doha, los gobiernos miembros de la OMC deben —a través del CCMA y el Comité de Comercio y Desarrollo— “identificar y debatir los aspectos de las negociaciones relacionados con el desarrollo y el medio ambiente, a fin de contribuir al logro del objetivo de hacer que en las negociaciones se refleje de manera adecuada el desarrollo

sostenible”. Para que eso ocurra, es necesario examinar y revisar las decisiones y normas de la OMC en formas independiente, a fin de determinar si ellas apoyan y fomentan los objetivos de desarrollo de sociedades sustentables, y para garantizar que tales normas y decisiones sean compatibles con los acuerdos de la ONU sobre el medio ambiente y los derechos humanos en general. Los gobiernos también deben realizar estudios nacionales independientes de impacto a la sustentabilidad, y los gobiernos del Norte deben proporcionar capacitación y asistencia técnica en la materia.

Amigos de la Tierra Internacional (FoEI)
Correo electrónico: info@foei.org
<http://www.foei.org>