

Environment and Regional Trade Agreements

Summary in Spanish

Medio ambiente y acuerdos comerciales regionales

Resumen en español (traducción)

Las reglamentaciones del comercio internacional proveen la mejor garantía de que habrá beneficios sustanciales a partir de la liberalización comercial para todos los países de la OMC. No obstante, las reglamentaciones de la OMC también abren la puerta a la posibilidad de una integración regional y acuerdos bilaterales para aquellos miembros que deseen liberalizar su economía a un ritmo más veloz. En este sentido, los acuerdos comerciales regionales (ACRs) deben considerarse un complemento, más que una alternativa, a los acuerdos multilaterales.

Los ACRs han dado pie a que grupos de países negocien reglamentos y compromisos que van más allá de lo que la vía multilateral permitía. A su vez, algunas de estas reglamentaciones han pavimentado el camino para los acuerdos en la OMC. Las políticas en torno a servicios, la propiedad intelectual, el medio ambiente, la inversión, son todas problemáticas que surgieron en negociaciones regionales y que posteriormente se desarrollaron hasta volverse acuerdos o temas de discusión en la OMC. Por otro lado, existe la preocupación de que la proliferación de ACRs pueda crear problemas de coherencia y solidez en las relaciones comerciales, al colocar a los países en desarrollo en desventaja al negociar ACRs y a grandes rasgos desviar recursos y energía de las negociaciones multilaterales. Para limitar los problemas y maximizar las ventajas del regionalismo, es importante promover la transparencia en los ACRs y garantizar su coherencia con respecto a las reglamentaciones de la OMC.

El medio ambiente en los ACRs

El número de ACRs ha incrementado de manera significativa en los últimos años. Se han vuelto tan comunes, que prácticamente todos los miembros de la OMC son ahora parte de uno o más ACRs. Si los ACRs que se informa han sido planeados o que ya se están negociando se llevan a cabo, en el futuro cercano la cantidad total de ACRs en vigor podría acercarse a los 400.

En tanto que el propósito de los ACRs es reducir aranceles, un número creciente de acuerdos también tratan de otros temas relacionados con el comercio, tales como la mano de obra y el medio ambiente. En la actualidad, los ACRs negociados por la mayor parte de los países integrantes de la OCDE incluyen algún tipo de provisión acerca del medio ambiente.

El alcance y peso de las medidas ambientales en los ACRs varían de manera significativa. Entre los integrantes de la OCDE, Canadá, la Unión Europea, Nueva Zelanda y Estados Unidos incluyen las provisiones ambientales más completas en los ACRs recientes. Los acuerdos que establece Estados Unidos son únicos, ya que colocan los temas comercial y ambiental al mismo nivel. Entre los países no miembros de la OCDE, los esfuerzos de Chile para incluir medidas ambientales en sus acuerdos comerciales son particularmente notables.

Pese a lo anterior, la cantidad de ACRs que incluyen medidas ambientales importantes sigue siendo pequeño, y hay mucho escepticismo, en particular en los países en desarrollo, respecto a lidiar con el medio ambiente en el contexto de los acuerdos comerciales.

Medidas ambientales clave en los ACRs

Hasta el momento los acuerdos más ambiciosos, desde un punto de vista ambiental, incorporan un capítulo comprensivo sobre el medio ambiente o se acompañan de un acuerdo ambiental lateral, o ambas cosas. En el otro extremo están todos aquellos acuerdos que tratan los temas ambientales tan sólo en la forma de cláusulas de excepción a las obligaciones comerciales. Entre estos dos polos existe una gama de enfoques que incluyen mayor o menor detalle respecto al medio ambiente.

Algunos países toman en cuenta la problemática ambiental antes de establecer un acuerdo al llevar a cabo una evaluación previa respecto de sus posibles impactos ambientales. Una serie de ACRs incluyen medidas ambientales en el cuerpo mismo de los acuerdos, en los párrafos que tratan de manera principal sobre la cooperación ambiental, o en capítulos que tratan en detalle una amplia gama de problemáticas ambientales. Otros ACRs incorporan un acuerdo lateral ambiental. Algunos ACRs engloban ambas cosas: se tratan los temas ambientales generales en el cuerpo del acuerdo, en tanto que los aspectos particulares —principalmente la cooperación ambiental— se especifican en detalle en un acuerdo lateral. Algunos ACRs que originalmente no incluían provisiones ambientales se han complementado posteriormente con un acuerdo ambiental.

Los elementos ambientales que típicamente se encuentran en los ACRs son mecanismos de cooperación. Estos van de amplios convenios hasta la cooperación en algún área específica de especial interés para las partes. Las áreas de cooperación en diversos ACRs varían de manera significativa y dependen de una gama de factores, por ejemplo, de si los socios comerciales tienen niveles de desarrollo comparables o no (en cuyo caso, la cooperación con frecuencia se centra en la capacitación), o de si comparten fronteras.

Los estándares ambientales también aparecen de diversas maneras en una serie de acuerdos. La obligación de las partes de cumplir con sus propias leyes ambientales se incluye de manera principal en los acuerdos que involucran a Estados Unidos y Canadá. Estos acuerdos por lo general también incluyen medidas en torno a garantías procedimentales en temas de medio ambiente, así como diversos tipos de mecanismos de puesta en vigor, y resolución de desacuerdos. Algunos ACRs se refieren de manera más general al compromiso de las partes de mantener altos niveles de protección ambiental. Otros, tales como los que Nueva Zelanda negoció recientemente, incluyen referencias a lo inapropiado de disminuir los estándares ambientales. Hay acuerdos que también se proponen la armonización, por ejemplo, el Acuerdo Marco sobre el Medio Ambiente del

MERCOSUR incluye que las partes cooperen para la armonización de los estándares ambientales.

La mayor parte de los ACRs contienen cláusulas que reiteran la compatibilidad entre las obligaciones comerciales de las partes y su derecho a adoptar o mantener reglamentaciones y estándares ambientales. Algunos también se refieren a la compatibilidad entre el acuerdo y los acuerdos ambientales multilaterales o regionales.

La negociación de medidas ambientales en los ACRs

Hay varias razones por las que se incluyen medidas ambientales en los ACRs. Para algunos países, una de las razones primarias es contribuir a la meta global de lograr un desarrollo sustentable. Asegurar situaciones equitativas entre las partes del acuerdo, así como realzar la cooperación en aquellos temas de medio ambiente cuyo interés se comparte son motivaciones centrales. Por último, algunos países consideran que incluir temas de medio ambiente en los acuerdos comerciales da una oportunidad de alcanzar objetivos ambientales de manera más eficiente y veloz que, por ejemplo, a través de acuerdos ambientales multilaterales.

Los debates comerciales y ambientales tradicionalmente han considerado que los negociadores de los países en desarrollo son cautelosos respecto de incorporar consideraciones ambientales a los acuerdos comerciales multilaterales. Algunas preocupaciones parecidas se aplican a la integración de temas ambientales en los ACRs. Entre estas preocupaciones se encuentra que las medidas ambientales podrían dar por resultado barreras comerciales, o que su implementación podría resultar una carga excesiva en términos de recursos humanos y financieros.

Para muchos países involucrados en la negociación de disposiciones ambientales en un acuerdo comercial, los primeros contratiempos a superar son, con frecuencia, problemas internos, incluyendo *inter alia*, falta de motivación u oposición de niveles de gobierno superiores, falta de capacidad para negociar temas ambientales, e insuficiente coordinación entre las secretarías de comercio y de medio ambiente.

Las asimetrías de poder también juegan un papel fundamental. El tamaño y el peso económico del país que desea incluir consideraciones ambientales en el acuerdo ayudarán a ejercer una influencia sobre el resultado de la discusión. Los negociadores de países con poder comercial relevante podrían tener los medios para resistir a las presiones, pero los países pequeños y medianos podrían encontrar mayores dificultades. Por otro lado, la voluntad de abordar las negociaciones de manera flexible e innovadora puede ayudar a superar tales dificultades.

Una gran dificultad que algunos países en desarrollo encontraron fue la necesidad de negociar los capítulos ambientales en los ACRs mientras su propio sistema gerencial medioambiental nacional estaba en su infancia. Otras dificultades tienen que ver con distancia geográfica, diferencias de idioma, el peso de las problemáticas ambientales en las agendas de los diversos gobiernos, el nivel de experiencia en asuntos ambientales de los negociadores, y los recursos disponibles para llevar a cabo los compromisos que implique el acuerdo de manera adecuada. Los convenios de cooperación ambiental pueden ayudar a afrontar algunas de estas dificultades.

Pese a los obstáculos para incluir temas ambientales en los acuerdos comerciales y a las dificultades que algunos países en desarrollo encuentran al negociarlos, una serie de países en desarrollo han aceptado incluir fuertes compromisos ambientales en los acuerdos

comerciales pactados con países desarrollados. Sin embargo, hoy en día pocos acuerdos comerciales entre países en desarrollo incluyen referencia alguna al medio ambiente.

Algunos elementos clave facilitan la negociación de medidas ambientales en los ACRs. Entre estos se encuentra una fuerte voluntad política para garantizar que los temas ambientales se incluyan en el acuerdo de manera adecuada. Ahí donde esta voluntad se refleja en un mandato político poderoso, o incluso en la legislación, los negociadores cuentan con un respaldo sólido que apoya el mantener posiciones firmes en una negociación. Es también importante que los compromisos ambientales del acuerdo sean equilibrados y realistas, y tomen en cuenta las realidades económica y política de aquellos países parte del acuerdo.

Beneficios de las provisiones ambientales en los ACRs

Desde un punto de vista ambiental, existen una serie de beneficios potenciales de incluir consideraciones de medio ambiente en los ACRs. Algunos de ellos son promover apoyo mutuo en cuanto a políticas comerciales y ambientales, fortalecer la puesta en vigor de la legislación ambiental y aumentar el nivel de los estándares ambientales, establecer o reforzar la cooperación ambiental, y realzar la participación pública en asuntos de medio ambiente.

Hay beneficios adicionales. Para algunos países, la negociación de un ACR que incluyera compromisos ambientales fue un impulso para llevar a cabo reformas o para acelerar procesos internos de políticas ambientales (por ejemplo, la codificación de legislación ambiental dispersa). Otros resultados positivos incluyen capacitación, una mejor cooperación entre funcionarios comerciales y ambientales, y una mejor cohesión regional en temas de medio ambiente.

Participación pública en problemáticas ambientales

Hasta hace poco, las negociaciones comerciales se llevaban a cabo, por lo general, a puertas cerradas, sin participación del público, ni siquiera de funcionarios de otras secretarías. Ahora, por otro lado, en temas de medio ambiente la colaboración del público se ha fortalecido y se ha vuelto más común. En la actualidad, los gobiernos usan procesos de participación y consulta públicas más y más en la negociación e implementación de los ACRs.

No obstante, la consulta pública no es un patrón general en la negociación o implementación de los ACRs. Algunos países firmantes de ACRs no son regímenes democráticos, y mantienen la participación del público en el diseño de las políticas a un nivel mínimo. Incluso entre aquellos que tienen un sistema democrático estable, muchos no lo usan para involucrar al público en la creación de políticas de manera efectiva. Algunos países, por otro lado, tienen la capacidad de organizar consultas que incluyan al público, pero consideran que esto es un obstáculo a la negociación, o que podría retardar el cierre de un trato comercial.

El mayor concurso del público en la negociación e implementación de los ACRs presiona a aquellos gobiernos que no lo toma en cuenta, en general, en los procesos de toma de decisiones. Esta presión puede provenir del ACR mismo, así como de la sociedad civil, que cabildea para que haya una consideración similar de la participación pública a aquella que se da en las negociaciones en otros países, incluyendo a sus socios comerciales.

Conclusiones principales

Los países integran temas comerciales y ambientales en los ACRS cada vez más. La mayor parte de estos acuerdos son muy recientes y muchos países tienen poca experiencia en la implementación real de las medidas ambientales incluidas en los acuerdos comerciales. Este es un proceso de aprendizaje continuo y los países pueden tomar gran ventaja de la experiencia de otros. La transparencia y el intercambio de experiencias son importantes para garantizar que el avance de la problemática ambiental en los ACRs apoye, con el tiempo, al sistema comercial multilateral.

Tratar temas ambientales en los ACRs no es un ejercicio a corto plazo. Requiere preparación, coordinación entre funcionarios ambientales y comerciales, el establecimiento de prioridades, y reconciliar puntos de vista encontrados. Entonces, una vez que se ha acordado un texto, se necesitan esfuerzos constantes para garantizar una integración efectiva de las problemáticas comerciales y ambientales a lo largo de la duración del acuerdo. Para los países en desarrollo este esfuerzo requiere con frecuencia apoyo financiero y capacitación, ya sea del país desarrollado-socio comercial o de otras instituciones tales como agencias de cooperación para el desarrollo.

En tanto los ACRs han contribuido a una mejor integración del comercio y el medio ambiente en los niveles bilateral y regional, este avance aún no es visible en el campo multilateral. En efecto, es sorprendente que diversos países se han preparado para incorporar provisiones ambientales a los ACRs, pero no están preparados para enfrentar situaciones similares a nivel multilateral.

Con la actual proliferación de ACRs y la variedad de arreglos ambientales que contienen, algunos países deben lidiar con el problema cada vez más complejo de manejar diversos niveles de compromisos ambientales y diferentes tipos de programas de cooperación ambiental sujetos a varios ACRs. Este problema puede requerir mayor atención en el futuro cercano.

© OCDE 2007

Este resumen no es una traducción oficial de la OCDE.

Se autoriza la reproducción de este resumen siempre y cuando se mencionen el título de la publicación original y los derechos de la OCDE.

Los resúmenes multilingües son traducciones de extractos de publicaciones de la OCDE editados originalmente en inglés y en francés.

Pueden obtenerse en forma gratuita en la OECD Online Bookshop www.oecd.org/bookshop/

Si desea más información, comuníquese con la Unidad de Derechos y Traducciones, Dirección de Asuntos Públicos y Comunicación de la OCDE en: rights@oecd.org o por fax: +33 (0)1 45 24 99 30

Unidad de Derechos y Traducciones de la OCDE (PAC)
2 rue André-Pascal, 75116
París, Francia

Visite nuestro sitio www.oecd.org/rights/

