

# LA LIBERALIZACION DEL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE\*

*Robert Madelin\*\**

Los asuntos no comerciales aparecen desde hace poco tiempo en la agenda de trabajo de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Entre ellos, el objetivo del desarrollo sostenible es ampliamente compartido, aunque sus implicaciones para el diseño de la política comercial todavía no se comprenden en su totalidad. La próxima ronda constituye una buena oportunidad para hacer que la liberalización del comercio apoye con mayor ímpetu el desarrollo sostenible, para que las normas de la OMC sean más explícitas en cuanto a la protección del medio ambiente y para crear un proceso de política comercial más abierto tanto a nivel europeo, como dentro de la OMC. Desde esta perspectiva, la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad de la Comisión Europea supone una contribución fundamental para hacer frente a estos nuevos retos.

**Palabras clave:** *acuerdos comerciales, política comercial, liberalización de los intercambios, desarrollo sostenible, GATT, OMC.*

**Clasificación JEL:** *F13, O19.*

## 1. Introducción

La Organización Mundial del Comercio (OMC) tiene entre sus metas la protección del medio ambiente y el fomento del desarrollo sostenible en el mundo. En la actualidad, estos objetivos gozan en Europa de un apoyo popular cada vez mayor. Con todo, existe, quizá, cierto desconocimiento respecto a lo que significan exactamente dichos objetivos o en qué medida las iniciativas políticas sobre comercio podrían contribuir a su consecución.

---

\* MADELIN, R.: «Trade Liberalisation and Sustainable Development». Traducción de Eva Rosa Muñoz Isac.

\*\* Director. Dirección M-DG de Comercio. Comisión Europea. El autor es funcionario de la Comisión Europea. Las ideas expresadas en el artículo reflejan únicamente la posición personal del autor y no representan la opinión de la institución.

## 2. ¿Por qué interesa la relación entre desarrollo sostenible y comercio?

Visto desde la óptica de la política comercial, la integración de los asuntos «no estrictamente comerciales» en el marco conceptual y jurídico de la OMC constituye un fenómeno reciente. La Organización Internacional de Comercio (OIC) propuesta en la Carta de la Habana habría tenido amplias atribuciones para tratar asuntos tales como los relativos a la competencia dentro del comercio internacional, pero el nacimiento de la OIC se frustró, viéndose sustituido por el Acuerdo General de 1947, que constituía un conjunto de reglas más simplificado y reducido. Estas se centraban en el comercio en sí, mientras que otros aspectos como la protección de la salud, la moral pública y el agotamiento de los recursos naturales que-

daban relegados al estado de excepciones a la regla general del libre comercio.

Fue esta simplificación lo que permitió que el Acuerdo General iniciase su funcionamiento. Trabajando sobre la firme base de un mandato encaminado a reducir los obstáculos vinculados al paso de las mercancías por las fronteras, el GATT sobrevivió allí donde la OIC había fracasado y fue capaz de ir ampliando de forma progresiva sus atribuciones. Durante los años 70 y 80, las reglas del GATT se fueron ampliando (por ejemplo, con el Código Antidumping de 1979), extendiéndose hacia aspectos no estrictamente fronterizos, pero del máximo interés para la actividad comercial, como la fijación de normas. Durante la década de los 90, el desafío ha sido ligeramente diferente, centrándose en si el GATT debería abarcar aspectos de la actividad comercial que no se ciñan a lo estrictamente comercial y transfronterizo, que fundamentalmente interesan a la opinión pública más que a las empresas comerciales y, en caso afirmativo, en la forma en que debería hacerlo.

La reacción instintiva de la comunidad vinculada a la política comercial (negociadores y empresas) ha sido de cautela. Desde su punto de vista, existe el riesgo de que la OMC sobrepase sus competencias y pierda su ímpetu liberalizador y su legitimidad política. Hay cierto sentimiento de que la actuación de la política comercial en los aspectos no estrictamente comerciales está todavía por hacer, y de que dicha acción iría en sentido contrario al mandato de la OMC de defender un sistema comercial abierto. Esta cautela explicaría la razón por la que el Comité sobre Comercio y Medio Ambiente de la OMC, creado en 1995, aun habiendo conseguido realizar hasta ahora algunos estudios de calidad, no ha llegado a consenso alguno respecto a lo que la OMC puede o debería hacer para favorecer el objetivo, reconocido por todos los Miembros, de defender el medio ambiente mundial. Y podría explicar también por qué las ONG «verdes» se opusieron de una forma tan pintoresca al lanzamiento de la Ronda del Milenio, en diciembre de 1999, en Seattle.

Desde estos antecedentes, en el artículo se intenta analizar, con un poco más de profundidad de la que habitualmente pue-

den conseguir los agentes que se encargan de la política comercial, el concepto de desarrollo sostenible y se trata de justificar los argumentos por los que los gobiernos y la OMC deberían prestar una mayor atención al aspecto no comercial (o que trasciende lo meramente comercial) del desarrollo sostenible. Se pretende demostrar que el modelo de comercio abierto puede asumir sin problemas el objetivo de sostenibilidad, y que hacerlo implicaría ampliar el conjunto de decisiones que deberían acompañar a la liberalización comercial, así como modernizar la forma en que se adoptan dichas decisiones, sin que esto suponga cambios en las bases del modelo económico abierto propugnado por el GATT. Por el contrario, la integración del desarrollo sostenible en la OMC constituye un elemento clave de conciliación con los sectores que, en la actualidad, temen que la globalización represente una amenaza para un sistema comercial abierto.

### 3. Definición y valoración del concepto de sostenibilidad

En el informe Brundtland de 1987 se definía el desarrollo sostenible como un proceso «por el que se cubren las necesidades actuales sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades». A su vez, esta definición suele interpretarse, en general, como la búsqueda de estrategias de desarrollo, en los países desarrollados y en las economías emergentes, sobre una base que asegure un crecimiento económico no inflacionario que preserve los recursos naturales y mantenga la biodiversidad, promoviendo al mismo tiempo la igualdad social. La consecución del equilibrio entre estos tres componentes del desarrollo sostenible es objeto de múltiples controversias. En concreto, los críticos más radicales del modelo de sociedad imperante en los países desarrollados occidentales argumentan que el modelo de crecimiento actual es tan intensivo en el uso de los recursos que seguir aplicándolo implicaría un futuro insostenible para el planeta, si no viniese acompañado de una mejora radical en la eficiencia ecológica. Puesto que estas críticas parecen contrarias al carácter liberalizador de la «comunidad

comercial», sus miembros se han mostrado (hasta ahora) reticentes a prestarles demasiada atención. Con todo, merece la pena dedicar parte de nuestro tiempo a analizar el precio de la insostenibilidad.

Consideremos, por ejemplo, el concepto de «huella ecológica». Sería el área de tierra productiva y el agua requeridas para producir los recursos utilizados (y asimilar los residuos generados) por una población definida, para un nivel de vida concreto. Una ciudad como Londres tiene una huella ecológica apenas menor que la que correspondería a la totalidad del Reino Unido. Y si la población mundial, de seis mil millones de habitantes, viviese de acuerdo con el nivel actual de vida europeo o estadounidense, los requerimientos totales de tierra productiva y agua no se cubrirían con el planeta Tierra, sino que harían falta dos planetas más para poder satisfacer las necesidades humanas.

Esta circunstancia implica que los países en vías de desarrollo no pueden aplicar el modelo actual europeo sin destruir el planeta. Por supuesto, dado que no todo el mundo alcanzará, de momento (digamos que hasta el final del milenio), nuestro nivel de vida, el planeta, por ahora, sobrevivirá. Tenemos tiempo para fomentar un aumento de la riqueza en las regiones más pobres del mundo y para favorecer una mejora de la eficiencia ecológica mundial. Para conseguir estos objetivos, Europa y otros países desarrollados deben realizar un esfuerzo mayor a la hora de reducir su uso del medio ambiente mundial, creando con ello un espacio para el crecimiento sostenible y compatible con el medio ambiente en los países en vías de desarrollo.

Para aquellos de nosotros que nos sentimos comprometidos con la idea del crecimiento a través del comercio, esto podría parecer una conclusión utópica basada en la extrapolación extrema de un concepto analítico interesante. Sin embargo, puede que la idea de reducir la huella ecológica no sea en absoluto utópica. En los Países Bajos se utilizan 1.750 m<sup>3</sup> de gas por año para calefacción en una vivienda media, mientras que en las nuevas tan sólo se emplean 900 m<sup>3</sup> y, en estos momentos, en Amsterdam se están construyendo casas simila-

res en las que sólo serían necesarios 100 m<sup>3</sup>. Las razones por las que las fuerzas del mercado no fomentan la edificación de viviendas que permitan que las facturas de calefacción cuesten 17 veces menos es materia para otro artículo. Sin embargo, estas cifras sugieren que la sostenibilidad a largo plazo de la economía es una meta alcanzable, aun cuando requiere un cambio en las medidas políticas que se adoptan en la actualidad para salir del paso. De ahí que sea necesario seguir presionando para que se adopten políticas compatibles con un desarrollo sostenible.

#### 4. Sostenibilidad y comercio

El mensaje global de que se podría y se debería hacer mucho más (a escala mundial) para propiciar una forma sostenible de crecimiento está, en mi opinión, ampliamente aceptado en la Europa actual. Sin embargo, no existe un consenso general en torno a las políticas comerciales adecuadas para la puesta en marcha de dichas ideas. Algunas personas mantienen la necesidad de un ajuste radical y urgente del modelo europeo encaminado a aumentar la eficiencia ecológica, a reducir la brecha entre ricos y pobres y, quizá, a retrasar el crecimiento hasta que el sistema haya sido mejorado de forma significativa. Esta escuela de pensamiento considera la liberalización comercial como una vía de exportar un modelo defectuoso de desarrollo, manifestándose en contra de nuevas negociaciones sobre comercio y a favor de una revisión crítica de lo que se ha conseguido hasta el momento y defendiendo, en última instancia, que el desarrollo sostenible puede implicar solamente un desarrollo cualitativo sin crecimiento.

En el otro extremo se encuentran los autores que continúan afirmando que todo se ajustará adecuadamente en el largo plazo y que el crecimiento económico debe mantenerse como vehículo central para la consecución de una eficiencia ecológica mayor. Esta escuela sostiene que la «marea creciente» del comercio internacional permitirá «a todos los barcos hacerse a la mar», al

favorecer la eficiencia productiva, reducir la pobreza en los países menos desarrollados y empujar a las nuevas poblaciones hacia niveles de renta compatibles con la protección del medio ambiente.

Entre ambos puntos de vista, se encontrarían los partidarios de una propuesta más compleja. La idea central es que el comercio, así como otras formas de estímulo de la actividad económica, resulta esencial si se desea que el tamaño del «pastel» económico mundial siga aumentando y manteniendo el ritmo de las crecientes expectativas humanas. El desarrollo sostenible depende del crecimiento y éste, a su vez, depende del comercio. Con todo, esta propuesta *no* garantiza que cualquier conjunto de reglas comerciales o cualquier acuerdo específico de liberalización comercial mejore necesariamente las posibilidades de alcanzar nuestros objetivos ecológicos y sociales.

Para los estudiosos que apoyan esta vía intermedia, el comercio internacional de alimentos, bienes y servicios y los flujos internacionales de capital, personas y conocimientos constituyen una parte indispensable del proceso de globalización y del proceso de crecimiento económico. En términos generales, la supresión de los obstáculos y las distorsiones en la actividad económica entre países, así como dentro de ellos, aumentará la eficiencia global del sistema económico mundial y permitirá los mismos niveles de producción con un menor despilfarro de recursos y una menor contaminación. La liberalización proporcionará un mercado mundial más eficiente y creará un poderoso incentivo para que los productores adopten, a su vez, los métodos más eficientes. La liberalización del comercio, si se lleva a cabo en la forma adecuada, también podría reducir la presión sobre el medio ambiente al crear oportunidades para la diversificación de las exportaciones en los países en desarrollo, reduciendo su dependencia de la exportación de productos primarios. También podría facilitar una expansión más rápida de tecnologías, bienes y servicios más respetuosos con el medio ambiente y acelerar la mejora de prácticas ecológicas en áreas como el tratamiento de aguas residuales y el reciclaje de basuras. El progreso en estas áreas reduciría, a su vez, el riesgo de

que el crecimiento demasiado rápido de actividades como el turismo dañase los ecosistemas locales en las economías emergentes.

Sin embargo, sería ingenuo afirmar que la liberalización del comercio es una condición suficiente para lograr todos esos beneficios. Las economías más dinámicas y abiertas del mundo son también las que cuentan con las regulaciones más sofisticadas para garantizar que la producción no dañe el medio ambiente ni pone en peligro la salud y la seguridad humanas. Los países en vías de desarrollo tienen una ardua tarea por delante: no sólo han de fomentar el crecimiento de su economía, sino que han de diseñar los sistemas regulatorios adecuados con rapidez suficiente como para mantener el auge de los mercados que trae consigo la globalización.

De igual forma, aunque los recortes de los aranceles podrían reducir la utilización de los recursos, siempre que permitiesen a los países en vías de desarrollo moverse a lo largo de la cadena de valor de la producción, alejándose de la extracción intensiva de recursos y acercándose a actividades productivas de mayor rendimiento, también podrían enviar una señal distorsionada que fomentara la sobreexplotación de los recursos naturales, si el país encontrase más barato exportar madera tropical que construir muebles para los mercados extranjeros, por poner un ejemplo.

Dadas estas circunstancias inciertas, ¿debería cortarse de forma definitiva la liberalización del comercio? ¿Debería detenerse la Organización Mundial del Comercio, mientras los gobiernos de todo el mundo se ajustan a un modo de vida más sostenible? La respuesta, obviamente, es negativa. Sin embargo, tampoco se puede proceder a la liberalización comercial tal y como se lleva haciendo desde 1947, bajo la hipótesis ciega de que resulta ampliamente beneficioso para todo el mundo.

La Comisión Europea afirma que debería perseguirse la liberalización del comercio, no con menos vigor, sino con más atención a su amplio impacto sobre el medio ambiente, la situación social y otros asuntos políticos de ámbito mundial. Hasta la fecha, se han realizado pocos trabajos que permitan

evaluar el efecto de la liberalización del comercio sobre el desarrollo sostenible. Un equipo de expertos europeos en temas de medio ambiente y desarrollo ha creado y recomendado a la Comisión una metodología para la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad (*Sustainability Impact Assessments*, SIA). El Comisario para el Comercio, Sr. Lamy, ha anunciado que esta metodología se aplicará no sólo en la preparación de la cumbre de Seattle sino también —y a pesar del revés sufrido allí— en las propias negociaciones con la OMC. Las SIA deberían permitir a las personas encargadas de diseñar las políticas, en la Comisión y en los Estados miembros, así como en otros organismos interesados como el Parlamento Europeo, los exportadores y las ONG europeas, entender con mayor claridad el modo en que el próximo acuerdo de liberalización comercial de la OMC puede contribuir a la consecución del desarrollo sostenible.

El resultado de este estudio permitirá a Europa centrarse en la negociación de objetivos cuyo logro podría hacer avanzar el crecimiento del comercio y, al mismo tiempo, favorecer el desarrollo sostenible mundial (los llamados objetivos *win-win*). La evaluación del impacto sobre la sostenibilidad (SIA) también posibilitará la identificación de las áreas políticas en las que la liberalización del comercio es deseable, pero en las que el efecto de la liberalización sería más beneficioso si fuese acompañada de otras medidas de apoyo. Estas medidas que, probablemente, fallarían fuera del ámbito comercial, permitirán a los países en vías de desarrollo asegurarse, por ejemplo, de que el crecimiento económico adicional tiene lugar sin dañar el medio ambiente. Uno de los puntos fundamentales que la Comisión sostiene de cara a las negociaciones con la OMC es la necesidad de conseguir dicha capacidad. Europa ha puesto un gran énfasis en la idea de que la OMC debe adoptar medidas más coherentes no sólo dentro de su propia área de actividad, sino también en cooperación con el FMI, el Banco Mundial y otras organizaciones internacionales importantes.

¿Cómo funcionará la SIA? Todavía no se han adoptado decisiones definitivas, pero la idea es que el equipo de expertos

lleve a cabo un análisis continuo durante todo el periodo de negociaciones, evaluando, frente a un conjunto de indicadores objetivos, el probable impacto que los resultados de la liberalización del comercio tendría sobre el desarrollo social, medioambiental y económico en Europa y en otros países participantes. Algunos de estos análisis pueden ser cuantitativos, lo que permitirá al equipo utilizar técnicas familiares, como los modelos de equilibrio general computerizados. Otros estudios serán fundamentalmente cualitativos, bien porque los asuntos considerados no sean cuantificables, bien porque no estén disponibles los datos estadísticos necesarios.

Los resultados de los estudios para la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad son una contribución al proceso de adopción de políticas, pero no equivalen a un examen para suspender o aprobar a la liberalización del comercio. No puede existir una única definición de desarrollo sostenible: el equilibrio entre los distintos objetivos subyacentes (crecimiento, equidad, ecología...) debe ser determinado por las preferencias sociales de cada comunidad. Por consiguiente, habrá que definir el equilibrio a través de procesos políticos y no cuasi-científicos, lo que hará que éste varíe entre países y a lo largo del tiempo.

Por ello, no existirá un único punto de referencia para la sostenibilidad, ni se podrá utilizar un único *test* para evaluar frente a distintas referencias. La liberalización del comercio consistirá en un acuerdo sobre componentes no comparables (recortes en los aranceles sobre las importaciones, cambios en las normativas, ayuda técnica). La evaluación de cada elemento, por ejemplo, la reducción de los aranceles sobre las importaciones de piezas de acero o de sillas de madera, producirá una amalgama de datos cuantitativos y cualitativos, distinta de las meras series de indicadores sociales, de crecimiento y medioambientales. La conclusión política que debe adoptarse a partir de la información proporcionada por estos indicadores es un asunto gubernamental (para el Consejo y la Comisión), no para el equipo de expertos. Con todo, la existencia de un análisis amplio de los vínculos entre el comercio y otras áreas políticas permitirá que

las decisiones finales sobre los acuerdos de la OMC se realicen conforme a un mayor conocimiento que el existente hasta ahora.

En el peor de los casos, esto debería permitir a los gobiernos europeos, y a sus respectivos electorados, convencerse de que las negociaciones comerciales venideras producirán mayores oportunidades sin que el medio ambiente mundial pague un precio por ello. En el mejor de los casos, y esto es lo que se persigue, la integración de la sostenibilidad en los objetivos negociadores de Europa, y en la OMC, no sólo aumentará el bienestar económico sino que producirá también una mejora significativa en la coherencia de la cooperación internacional, con lo que podremos alcanzar las metas económicas, medioambientales y de equidad social de forma simultánea. Las negociaciones sobre política comercial, en teoría, si no en la práctica, podrán avanzar más allá del mero debate sobre los intereses comerciales. No sólo será posible que aparezca entre los temas a tratar, por ejemplo, la discusión a favor o en contra de aumentar las inversiones. En su lugar, se perseguirá el acuerdo sobre la deseabilidad de una apertura de las economías emergentes al capital internacional y sobre si debería ir acompañada de ayuda internacional a los gobiernos de estas economías, lo que les permitiría regular de forma más adecuada los impactos medioambientales (y otros efectos no comerciales) de las nuevas inversiones.

Además, los estudios de evaluación del impacto sobre la sostenibilidad pueden contribuir al debate comercio-desarrollo sostenible con la identificación de las áreas en las que, contrariamente a la opinión convencional, el comercio no es un factor determinante. Por ejemplo, los estudios afirman que unos aranceles sobre las importaciones mundiales de productos forestales de cuantía nula supondrían un aumento del 1 por 100 en el consumo global; sin embargo, la mera extrapolación de los patrones de consumo actuales y de las tendencias demográficas y económicas previsibles indica que (sea cual sea el arancel) se producirá un incremento en el consumo del 50 por 100 durante la próxima década. Este análisis sugiere que la reducción de los aranceles *no* consti-

tuye un «problema» para la conservación de los bosques, aunque existan otros temas, como las normas de la OMC para la certificación de la madera, que sí puedan tener más importancia.

Por lo tanto, la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad es una herramienta fundamental para garantizar que la liberalización del comercio contribuye de forma positiva no sólo al crecimiento, sino también a la equidad, la eficiencia ecológica y la protección del medio ambiente. Y, además, constituye un elemento clave para clarificar las consignas actuales e identificar las áreas en las que el comercio es o no un asunto importante para el medio ambiente.

## 5. «Reverdecer» las normas de la OMC

La evaluación del impacto sobre la sostenibilidad no es el final del debate entre el comercio y la sostenibilidad. Muchos de los enemigos de la OMC sostienen que las obligaciones de la organización constituyen por sí mismas un obstáculo para estudiar las medidas medioambientales europeas y mundiales. También tenemos que abordar ese tema.

Para empezar, las críticas contra la OMC, en tanto que conjunto de normas desfavorables al medio ambiente, son excesivamente exageradas. Es evidente que la jurisprudencia más reciente, incluyendo las conclusiones del Organismo de Apelación de la OMC sobre el caso de las hormonas y el conflicto con los camarones y las tortugas, por nombrar dos ejemplos destacados, está creando un nuevo entorno para la adopción de medidas medioambientales. La OMC está desarrollando una doctrina de respeto; no está intentando que se reconsideren las decisiones nacionales referentes al nivel de riesgo que cada país elige asegurar para sus ciudadanos o al nivel de protección medioambiental demostrado para los animales en peligro de extinción.

Por el contrario, la OMC se está convirtiendo en un guardián de los procesos debidos y de los principios gubernamentales válidos. Por ejemplo, está planteando la posibilidad de llevar a cabo análisis científicos objetivos (que pueden ser

cuantitativos y rápidos en lugar de cuantitativos y lentos) para tener una base que sustente las decisiones adoptadas a la hora de aplicar el (innovador) Principio de Precaución de una forma que podría tener efectos sobre el comercio; de hecho, ésta sería una de las lecciones del caso de las hormonas. También está exigiendo que las medidas comerciales impuestas por razones medioambientales se pongan en marcha con el acuerdo de los países implicados y no de forma arbitraria o unilateral: ésta es la lección de las críticas realizadas a la política estadounidense de prohibir las importaciones de camarón procedentes de países en los que la protección de las tortugas de mar resultaba poco adecuada desde el punto de vista de la administración de EE UU.

Europa no tiene por qué temer la exigencia de que las decisiones gubernamentales se alcancen de forma transparente, objetiva y democrática. Nuestros exportadores tienen mucho que ganar de la aplicación de dichos requisitos a nivel mundial. Por esta razón, Europa debe mantenerse firme e intentar afianzar la reciente y alentadora jurisprudencia con declaraciones de interpretación clara que los miembros de la OMC puedan validar como un punto de referencia para la inclusión de los principios medioambientales en la normativa de la OMC. Así debería ser en, al menos, las tres siguientes áreas políticas. En estos momentos, el Principio de Precaución está ya firmemente implantado dentro de la OMC en los ámbitos sanitario y fitosanitario; sería necesaria su aplicación de forma explícita en otras áreas de regulación. Probablemente debamos dejar aún más claro que las subvenciones cuyo objetivo es la protección medioambiental se encuentran siempre protegidas de los desafíos de la OMC. Y, por último, habría que garantizar el mismo tipo de protección para los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (*Multilateral Environment Agreements*, MEA) y las medidas sobre comercio que se adopten conforme a ellos, aun cuando una minoría de naciones rehúse tomar parte en acuerdos MEA apoyados ampliamente por el resto, y aun cuando se vean afectados algunos miembros de la OMC que no participen en los mismos.

Por otro lado, existen ciertas áreas en las que las normas de la OMC resultan demasiado simplistas para hacer frente a la sofisticación de la sociedad moderna. Esto resulta especialmente cierto en la cuarta área, referente a los métodos de procesamiento y producción (*Process and Production Methods*, PMM) y al etiquetado. Estos métodos no son extraños en la legislación europea. La forma en que se sacrifica un animal para convertirlo en alimento está, por ejemplo, cuidadosamente fijada por ley y las importaciones de carne son objeto de requisitos similares. Sin embargo, la OMC no reconoce, en general, la legitimidad de los métodos de procesamiento y producción a menos que se aprecie claramente que el producto final obtenido de acuerdo con unos requerimientos determinados es diferente de otro producido de forma distinta. Este planteamiento funcionaría bien en un mundo sencillo en el que las normas fuesen de tal forma que los funcionarios de aduanas las pudiesen aplicar con facilidad cuando supervisasen la descarga de un carguero. No obstante, en el mundo actual, existen tres problemas a los que se enfrenta un enfoque tan sencillo: primero, la tecnología nos permite realizar distinciones entre productos (por ejemplo, maíz transgénico y no transgénico) que, a simple vista, resultan indistinguibles. Segundo, la tecnología hace que el concepto simplificador de «producto similar» resulte políticamente muy sensible: es poco probable que un gobierno aceptara una normativa de la OMC encaminada a tratar a un producto de una clonación como un producto «similar» al original sin tener en cuenta el proceso de producción. Por último, los consumidores prestan cada año más atención a la forma en que se produce la mercancía y no a lo que parece o a su coste: si un consumidor sabe que un balón de fútbol ha sido cosido por un niño, puede preferir comprar otro balón y la mayoría de los europeos, si tienen la posibilidad de elegir entre una silla hecha en madera procedente de un bosque gestionado de forma sostenible y una silla hecha de madera procedente de un bosque arrasado, preferirían la primera (aunque no esté claro si las sillas sostenibles pueden venderse en más de su valor nominal).

En principio, por lo tanto, parece conveniente, dadas las preferencias de la sociedad europea, que la OMC reconozca de forma explícita que todos los requisitos de etiquetado basados en los métodos de procesamiento y producción, voluntarios u obligatorios, sean válidos. Sin embargo, existe un amplio temor entre los países exportadores a que dicha aceptación del etiquetado por parte de la OMC permita levantar unas barreras al comercio excesivas, en ocasiones, con intenciones proteccionistas.

Este tema requerirá un debate paciente y honesto en años venideros. Una respuesta al temor al proteccionismo parece radicar en la creación de la normativa de la OMC para los procesos relacionados con el etiquetado ecológico, como en los otros aspectos señalados más arriba. Esto implicaría que los países exportadores, y no sólo los intereses europeos, tendrían una oportunidad real de participar en el establecimiento (a nivel internacional, no europeo) de las normas que deberían permitirse en el etiquetado. La OMC también debería fomentar el establecimiento de normas que reconozcan que un método de producción determinado, que podría resultar poco adecuado en Europa, dadas nuestras circunstancias medioambientales y nuestro nivel de desarrollo, podría ser un método productivo válido en un país en vías de desarrollo con unas tensiones medioambientales diferentes y una combinación distinta de necesidades sociales, económicas y ecológicas. El principio de que los países en vías de desarrollo podrían seguir legítimamente una pauta hacia la sostenibilidad distinta a la que Europa debe seguir se ha reconocido de forma explícita en la Declaración de Río y, desde entonces, se ha reiterado con frecuencia. Uno de los puntos más débiles de la postura política de la sociedad civil europea es que muchas ONG tienden a negar a los países en vías de desarrollo la posibilidad de tener políticas medioambientales diferentes a las nuestras. Si pudiésemos confirmar en la OMC nuestra aceptación del derecho de los países en desarrollo a ser diferentes, es posible que ellos aceptasen que la OMC deba ceder a los deseos europeos de ampliar la información al consumidor.

## 6. Actualización del proceso de política comercial

De acuerdo con este análisis, el proceso de liberalización del comercio puede mantenerse, sin socavar el desarrollo sostenible, siempre que se satisfagan dos condiciones:

- Que se evalúe cuidadosamente la sostenibilidad del acuerdo comercial emergente y se instauren (y financien) las medidas de apoyo, particularmente aquéllas que aumentan la capacidad de los países en vías de desarrollo, allí donde sean necesarias.
- Que la OMC reconozca, de forma más explícita que hasta ahora, el derecho de sus miembros a poner en marcha los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (MEA), a respetar el Principio de Precaución y a regular no sólo los productos, sino también los procesos.

Además de estas dos condiciones substantivas para la continuidad de la liberalización comercial, es necesario actuar de alguna forma en relación al proceso de adopción de medidas de política comercial.

El fracaso de las conversaciones sobre inversiones de la OCDE se debió, en cierta medida, a la percepción existente, al menos por parte del Parlamento Europeo y de la sociedad civil europea, de que estas conversaciones nunca habían tenido un mandato legítimo para su inicio. Fueron calificadas como un proceso llevado a cabo en secreto por burócratas irresponsables al servicio de los intereses de los inversores internacionales, pero sin tener en cuenta los intereses de otros grupos europeos.

Esta crítica es claramente, en términos estrictamente constitucionales, una tontería: las negociaciones sobre inversiones fueron promovidas por gobiernos elegidos democráticamente, que actuaban en el Consejo de Ministros, y cuyos resultados debían ser presentados regularmente ante el público. Lo que demuestran las consiguientes críticas es que la corrección constitucional no es suficiente. Los negociadores sobre comercio que tan sólo sostienen el principio de legitimidad constitucional se arriesgan a no hacer ningún progreso. Para mantener la legitimidad política del proceso de apertura

comercial, los negociadores deben darse a conocer y comprometerse no sólo con las autoridades elegidas democráticamente, sino también con su electorado. En Europa, esta idea se ha traducido en un nivel de consultas sin precedentes, durante la preparación de la Conferencia de la OMC de Seattle, no sólo entre la Comisión y los Estados miembros, sino también entre la Comisión y la industria, y con el Parlamento Europeo y otros representantes de la sociedad civil, ya en el Comité Económico y Social, ya en organizaciones no gubernamentales individuales, incluyendo los sindicatos. También se han podido observar avances de este calibre en las técnicas de confección de las políticas comerciales en, al menos, algún Estado miembro.

La experiencia con la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad sugiere que el cambio hacia una mayor apertura está aquí para mantenerse. La Comisión, con ciertas dudas, solicitó al equipo de estudio de la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad que dirigiese su trabajo en todas las etapas sobre una base abierta, en consulta con los gobiernos de los Estados miembros, los expertos de la sociedad civil, los representantes de la industria y el Parlamento Europeo. El experimento ha sido un éxito y ha sido bien recibido por el Comité de Política Comercial del Artículo 133 de la UE como base para un trabajo continuado en la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad durante sus negociaciones. Por supuesto, los puntos del trabajo de la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad que la comisión de negociadores comunitarios consideró elementos confidenciales de cara a las conversaciones, permanecerán bajo secreto mientras su conocimiento público pueda dañar los intereses europeos. Pero esa consideración no tiene que dificultar un debate profundo sobre los asuntos considerados en la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad en general una vez que las negociaciones avancen. En realidad, la evaluación del impacto sobre la sostenibilidad será, probablemente, un punto importante entre otros de cara a un diálogo abierto sobre política comercial que la Comisión se ha comprometido a perseguir con todos los interesados en los años venideros.

También en la OMC deben convertirse en norma esta clase de técnicas. Fue una lección que todos aprendimos en Seattle y que exige que se intensifique la apertura. Por poner un ejemplo, existen pocas razones por las que las instancias, casi judiciales, en las que se aplican los procedimientos de solución de diferencias no puedan ser tan accesibles al público como lo son los tribunales europeos. En el antiguo GATT, donde la solución de diferencias constituía un complejo proceso de arbitraje político y presión legal, tenía mucho más sentido el secretismo, que permitía a los gobiernos alcanzar un acuerdo en cualquier instancia, sin el impedimento de que el público conociese sus propias declaraciones de principios anteriores, a menudo radicales. En la OMC, el entorno para alcanzar acuerdos se preserva, pero ya no forma parte de las instancias de apelación y de los procedimientos judiciales de solución de diferencias. Tampoco hay ninguna razón para el inmenso secretismo en el que están envueltos la mayoría de los documentos de la OMC durante gran parte de su vida útil. Ni existe ninguna objeción fundamental, sin duda, al acceso público para, al menos, la mayoría de los debates políticos del consejo de la OMC, aunque las negociaciones propiamente dichas necesiten mantenerse en privado.

Esta también es un área respecto a la que los países en vías de desarrollo recelan de los motivos alegados de transparencia. Temen que las ONG occidentales accedan a los documentos y procesos de la OMC para constituirse en la quinta columna de los negociadores comerciales de los países desarrollados. Las ONG deben encargarse de convencer a los países en desarrollo de que éste no es el caso. Si los temores de los países en vías de desarrollo pueden ser aliviados, la OMC podría convertirse con rapidez en un modelo de apertura en la confección de la política internacional y sería un actor protagonista no sólo en la liberalización del comercio sino en la creación de una agenda más amplia para una política mundial sostenible.

### Referencias bibliográficas

- [1] BRITTAN, L. (1994): *The Europe We Need*, Hamish Hamilton, Londres.
- [2] BURTLESS, G.; LAWRENCE, R. Z.; LITAN, R. E. y SAPHIRO, R. J. (1998): *Globaphobia. Confronting Fears about Open Trade*, Brookings Institution, Washington.
- [3] COMISION EUROPEA (1993): *International Economic Interdependence, A Discussion Paper*, Comisión Europea, DG I, Bruselas.
- [4] COMISION EUROPEA (1999): *The EU Approach to the WTO Millennium Round*, COM (1999) 331 final, Office for Official Publications, Luxemburgo.
- [5] GOLDSMITH, E. y MANDER, J. (1997): *The Case against Globalisation*, Sierra Club Books, San Francisco.
- [6] HENDERSON, D. (1999): *The MAI Affair*, Royal Institute of International Affairs, Londres.
- [7] KIRKPATRICK, C.; LEE, N. y MORRISEY, O. (1999): *WTO New Round: Sustainability Impact Assesment Study, Phase One Report, and Phase Two Report*, University of Manchester, 1999
- [8] LANKOSKI, L. y J. (1999): *Economic Globalisation and the Environment*, Edita Ltd., Helsinki.