

# Las medidas comerciales de los tratados internacionales de medio ambiente

## Reflexiones sobre el multilateralismo medioambiental y la normativa de la OMC

MANUEL FERNÁNDEZ GONZÁLEZ\*

*El desarrollo del régimen multilateral de protección medioambiental ha dado carta de naturaleza a determinadas medidas contenidas en algunos acuerdos multilaterales de medio ambiente que tienen una incidencia potencial contradictoria con la normativa de la OMC de liberalización del comercio. En este artículo se repasan algunas de las alternativas propuestas en el seno de la propia OMC, a través de su Comité de Comercio y Medio Ambiente.*

*Palabras clave: medio ambiente, organizaciones internacionales, relaciones multilaterales, liberalización de los intercambios.*

*Clasificación JEL: K32.*

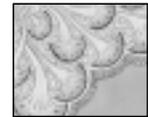
### 1. Introducción

En el debate sobre cómo conseguir que los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (en adelante, AMMAs) sean efectivos se pueden discutir dos niveles de argumentación. Por un lado, qué hacer con la cantidad enormemente disfuncional de acuerdos multilaterales y, por otro lado, cómo hacer para que el sistema de protección jurídica internacional del medio ambiente pueda tener su propio desarrollo autónomo respecto a la normativa de liberalización del comercio. Si bien esta segunda cuestión es fácilmente encuadrable en el objeto de esta exposición, la primera puede parecer que se escapa fuera del círculo de nuestras pretensiones. Y, si bien es cierto que este trabajo no pretende ser un estudio de las dificultades internas de implementación de los acuerdos, ni de la estructura del derecho ambien-

tal internacional, no es menos cierto que cualquier esfuerzo por dar un papel independiente a los AMMAs exige pasar antes por una profunda revisión de su adecuación para servir al objetivo de protección de los recursos naturales. Por ello, no queremos evitar entrar, aunque sea someramente, en los debates en torno a la estructura del multilateralismo medioambiental, sin dejar de tener presente en el horizonte que el objeto de este capítulo será estudiar la forma en que los AMMAs puedan tener su sitio en el orden internacional junto al régimen comercial, conteniendo medidas de limitación del régimen de libre comercio mundial.

### 2. Planteamiento del problema

La cuestión que nos ocupa lleva más de una década en la agenda de organismos y autores sin llegar a resultados tangibles que permitan dar una estabilidad a los AMMAs dentro del sistema



COLABORACIONES

\* Técnico de Proyectos de Bakeaz, Centro de Documentación y Estudios para la Paz.

internacional. Organismos como el PNUMA, la UNCTAD, el PNUD, la FAO o la UNESCO, así como los secretariados de los AMMAs han aportado sus posicionamientos para contribuir al debate a raíz de los grandes conflictos jurídico-ambientales surgidos en la década de los noventa. Las reuniones y conferencias se han sucedido también sin llegar a puntos comunes: trabajo del *Joint Experts Meeting on Trade and Environment* en la OCDE (1), los capítulos dedicados al comercio en la Agenda 21 (principalmente, los capítulos 2 y 38), conferencia de la Universidad de las Naciones Unidas sobre vínculos entre los AMMAs (2) o la propuesta de los principios de Winnipeg del IISD son algunos de los más importantes hitos en este enfoque de la cooperación medioambiental.

Dada la diferenciación *ex ante* (el régimen comercial y el régimen medioambiental están basados en principios e instituciones constituyentes muy diferentes), muchos plantean superar las contradicciones para poder encontrar complementariedades entre ambos sistemas. Esta pretensión, plausible por constituir una especie de enmienda transaccional, se antoja en muchos casos inconsistente. Parece que no se quiere reconocer que lo que es incompatible no puede convivir, a menos que se reforme alguna de las dos estructuras o las dos a la vez. Pero esto no suele decirse y, normalmente, estos llamamientos a la complementariedad, que pueden encontrarse fácilmente en los posicionamientos de la OMC, pero también de muchos organismos internacionales e incluso institutos de investigación (IISD), se quedan en la mera mención de algo que no pasa de ser una buena intención si no se concluye que es necesario reformar la estructura de la OMC. La coletilla del *mutually supportive* ha sido repetida como una letanía durante años sin que haya dado resultados visibles, y no hay mayor prueba de la ausencia de acuerdo que aún hoy, tras casi 30 años desde la adopción del CITES (primer gran acuerdo internacional que propuso medidas de tipo comercial), tras casi 25 años desde el llama-

miento del Informe Brundtland para la clarificación de estas cuestiones y después de varios años de trabajo inútil del CTE (*Committee of Trade and Environment*), la cuestión sigue sin resolverse. Las negociaciones de la Ronda de Doha no han hecho, por su parte, otra cosa que refrendar esta parálisis.

En algunos casos se ha pretendido cerrar la discusión aduciendo que el cuerpo de apelación del «caso camarón-tortuga» ya resolvió sobre este tema. Sin embargo, Stilwell y Turk (1999) opinan que esta resolución no puede aplicarse llanamente y con carácter general a los AMMAs. Además, su posicionamiento, que en un principio parece apoyar las soluciones multilaterales antes que el conflicto jurídico, es a todas luces descompensado, ya que niega la posibilidad de aplicación extraterritorial de las leyes medioambientales para proteger el medio ambiente, aunque ello sea inexcusable para la protección efectiva del propio territorio nacional. Y son precisamente este tipo de problemáticas ambientales, es decir, las que afectan a bienes globales comunes, las que tratan de atajar los AMMAs.

Las medidas comerciales (prohibición de comercio con países ajenos al acuerdo medioambiental de que se trate, exigencia de consentimiento previo, etc.) son en sí mismas una restricción al comercio y, por ello, parten de la derogación para su ámbito de actuación de los principios generales que informan la normativa OMC, basada en el objetivo básico de liberalizar el comercio internacional mediante la eliminación de todas las barreras (aduaneras o no) que obstaculicen dicho comercio. No sólo eso, los regímenes proteccionistas de la Convención de Basilea, del propio convenio CITES o del Protocolo de Montreal de protección de la capa de ozono, por poner sólo algunos ejemplos, basan su efectividad, en gran parte, en este tipo de cláusulas de limitación del comercio. En este sentido, el CTE no ha dejado de insistir, con una aparente inocencia que esconde su intención de no prestar atención a los problemas ecológicos mientras supongan una limitación de la expansión liberalizadora, en la escasa posibilidad de que un conflicto llegue a surgir. En el caso de que surgiese, propone los siguientes principios sobre los que estudiar la cuestión:



**COLABORACIONES**

(1) Véanse algunos de sus trabajos en la bibliografía.

(2) Véanse también algunos de los *papers* preparados para la misma en la bibliografía.

- En cuanto al principio de *lex specialis*, al menos entre los miembros de la OMC, debería prevalecer y hay interpretación común entre los países. No sería de aplicación en el caso de medidas de países que no son miembros del AMMA. De hecho, en el seno del CTE ha habido consenso en torno a considerar que las medidas comerciales adoptadas entre partes de un AMMA, aunque sean incompatibles con las normas de la OMC, pueden considerarse como *lex specialis* en el Derecho Público Internacional y no deberían provocar problemas jurídicos en la OMC. Bajo este principio, si todas las partes de un tratado establecen otro tratado más especializado, las disposiciones del segundo deberían prevalecer.

- En el caso de que surja el conflicto, las medidas de la OMC son suficientes para dar una respuesta satisfactoria y es su mecanismo de disputas el órgano que debería conocer del caso, al menos en los casos en que la disputa sobre la aplicación de medidas comerciales contenidas en un convenio medioambiental se produzca con un Estado miembro de la OMC que no sea parte de ese convenio.

En relación con el debate sobre qué normas deberían prevalecer, si las de la OMC o las de los AMMAs, una de las aproximaciones más firmes podría ser la de acudir al Convenio de Viena sobre Derecho de los Tratados Internacionales. En la regulación de la jerarquía y preeminencia de unos tratados sobre otros, dicho convenio prevé el principio de prevalencia de *lex posterior*, es decir, que en el caso de dos tratados regulando el mismo asunto, se aplicará la normativa del de aprobación más cercana en el tiempo. En este sentido, se puede afirmar que al menos los AMMAs de fecha posterior a la OMC deberían prevalecer sobre esta. En la medida en que la OMC constituye, en términos legales, una organización diferente al GATT, se puede afirmar que todos sus acuerdos tienen una fecha posterior a su entrada en vigor, con lo cual los AMMAs concluidos con anterioridad se entiende que no pueden prevalecer sobre los acuerdos OMC, según este criterio. Y aún así, es dudosa la aplicación de este criterio en la medida en que los secretariados de los AMMAs suelen tener competencias para evolucionar las medidas y que las conferencias de

las partes también son un foro de renovación de las regulaciones medioambientales. Y si ello es así, es dudoso que esa medida pueda seguir siendo considerada como anterior a la OMC. Desde esta regla, por tanto, la solución sería justamente la contraria a la contenida en el principio de *lex specialis*. Sea como fuere, esta cuestión sólo podría dilucidarse si se llegara a dar un conflicto jurídico real entre las normas de la OMC y algún convenio internacional, dado que, además de discutirse quién debería entender del asunto, habría que llegar a un acuerdo sobre qué normativa habría de aplicarse para resolver el asunto.

El test está en ver si los AMMAs son capaces de alcanzar una buena unión entre la estructura del problema que tratan y las instituciones, y si la coordinación entre ellos que se crea conduce a la efectividad de las instituciones que emplea. Por ello, el debate no está tanto en qué tipo de organizaciones o qué normas aplicar, sino desde qué instituciones conquistar esa efectividad. Desde esta visión, pretendemos salir del círculo en el que se ha restringido el debate para adentrarnos en las cuestiones profundas que subyacen en las incompatibilidades entre el régimen comercial y el medioambiental.



COLABORACIONES

### ***Para una estructura razonable de los AMMAs***

La Conferencia de la Tierra fue a todas luces un gran fracaso si se compara con las tremendas expectativas que abrió en los círculos preocupados por una gestión adecuada a nivel internacional de los problemas globales que amenazan a la naturaleza. No consiguió encontrar los cauces para que la comunidad internacional se dotase de un mecanismo que acabara con la compleja y muchas veces inadecuada estructura de protección del medio ambiente, una estructura conformada por una pluralidad de acuerdos bilaterales, multilaterales y globales de carácter público, privado o mixto. Planea desde entonces una preocupación por resolver los temas institucionales que rodean a los AMMAs. En este sentido, el propio Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), en su decisión 21-21 del Consejo de Gobierno alcanzó un consenso en

torno a la necesidad de acometer esta reforma (3), necesidad comprendida por algunos autores, pero aún en sus primeros niveles de discusión como se ha confirmado por la actuación del PNUMA (4). El multilateralismo apenas se ha detenido a prever las relaciones entre los diferentes AMMAs, a pesar de que la mayoría de ellos comparten una estructura común, por lo que el número de AMMAs hoy en día es inviable para conducir una buena gestión internacional de la crisis ecológica que afecta a diferentes ámbitos.

***Para una relación coherente con el régimen comercial***

El hecho de que no se hayan producido impugnaciones formales de las medidas comerciales previstas en algunos AMMAs suele destacarse a veces como una cuestión que se explica por la estabilidad del sistema internacional construido a partir de la normativa OMC. Por ello, a veces suele desviarse la atención en el sentido de que dada esta improbabilidad de suscitarse conflictos jurídicos (con alto contenido político) demuestra que el esfuerzo por resolver las contradicciones tal como pretendemos en este trabajo puede ser un tanto inútil. Sin embargo, a nuestro entender, la cuestión no es si ha habido o no disputas jurídicas o si las habrá en un futuro. La cuestión es de coherencia interna, pero no sólo del sistema OMC, sino de todo el sistema multilateral y, en nuestro caso, del sistema multilateral que confluye en los temas medioambientales y comerciales. Es, en definitiva, una cuestión de fondo, de incompatibilidad tal vez originaria entre la OMC (y su propuesta liberalizadora) y los AMMAs (con su espíritu protector). Queremos, pues, en este apartado, estudiar las salidas que tiene la incompatibilidad entre la normativa OMC y la regulación a través de AMMAs. Existe un grado de incompatibilidad insalvable entre ambos



COLABORACIONES

regímenes desde el momento en que se basan en presupuestos contrarios y casos como el de la Unión Europea y Chile sobre el pez espada no hacen sino confirmar que, a menos que se den las decisiones oportunas en materia de gestión internacional del medio ambiente, las disputas seguirán produciéndose todavía con mayor frecuencia a medida que siguen aumentando las materias liberalizadas y los bienes ecológicos protegidos internacionalmente. El sistema actual de relación de los temas multilaterales del comercio con las cuestiones medioambientales necesita una reforma en términos que permitan a estos últimos sostener una posición que haga realidad los esfuerzos por la protección del medio ambiente. En la medida en que se mantenga el sistema actual, el sistema construido en torno a los AMMAs descansará sobre el régimen comercial, el cual es muy hostil a dar cabida a cuestiones que no sean las puramente comerciales. Piénsese tan sólo en el escaso eco que tienen no sólo las cuestiones ecológicas, sino también los temas sobre cláusulas sociales o los derechos de las comunidades sobre los derechos de propiedad en las regulaciones liberalizadoras de la OMC.

**3. Algunas soluciones propuestas**

En el debate sobre la relación de los diversos regímenes comerciales y el régimen comercial se suelen apuntar diferentes tipos de soluciones para resolver en el seno de la OMC las evidentes contradicciones que ya hemos estudiado:

- *Mantenimiento del statu quo*: esta propuesta es defendida por países como Venezuela, Nigeria o India, y se basa en la idea de que las reglas del GATT son suficientes para acometer el estudio de la relación entre los AMMAs y la OMC. Esta hipótesis descansa en la constatación de que no han surgido conflictos entre la normativa de la OMC y la reglamentación de los AMMAs. Así, si a pesar de que el potencial de conflicto es enorme, no se han dado disputas jurídicas, no es necesaria la reforma institucional. Esta postura, que suele otorgar al sistema multilateral de comercio la capacidad para resolver las posibles disputas que surjan, se apoya en el hecho de que es difícil políticamente que se llegue a puntos de conflicto

(3) «International environmental governance», tal como se recoge en MOLTKE, Karl Von (2001b), *On clustering international environmental agreements*, paper preparado para el gobierno de Francia, Winnipeg, disponible en Internet.

(4) El PNUMA lanzó esta propuesta de debatir la estructura de la cooperación sobre medio ambiente para ser discutida en el *World Summit on Sustainable Development*, que tuvo lugar en septiembre de 2002 en Johannesburgo.

que hagan necesaria la decisión sobre la preeminencia de uno u otro régimen y ha sido defendida en las reuniones del CTE por países como Venezuela, India o Nigeria, temerosos de que la introducción de preocupaciones medioambientales puedan suponer una forma encubierta de *proteccionismo verde*. Sin embargo, esta posibilidad tal vez tenga cierta consistencia en el caso en que los países en conflicto sean miembros tanto del AMMA controvertido como de la OMC, pero deja de tener tanto sentido en la medida en que las listas de países miembros en los acuerdos internacionales (comerciales o medioambientales) no coinciden.

- *Soluciones a posteriori (ex post)*: esta postura aboga por la aplicación de la previsión del Art. XXV.5 del GATT, que permite la excepción de las obligaciones del GATT si son autorizadas por los países miembros de la OMC caso a caso. Esta solución, ya que exige la revisión caso a caso y la aprobación por mayoría de tres cuartos de los miembros por el órgano encargado de la OMC, se antoja escasamente operativa y no haría más que retrasar la funcionalidad de las medidas comerciales previstas en los AMMAs. Tal como recogen Ewing y Tarasofsky (1997), ha sido mantenida por países como Egipto, Hong Kong o algunos miembros de ASEAN. Egipto, Hong Kong o algunos países de ASEAN presentaron esta propuesta por la cual, mediante un sistema de derogaciones expresas caso a caso, se determine la vigencia de las medidas de los AMMAs mediante la derogación puntual de las medidas de la OMC que las pudieran hacer incompatibles con las normas multilaterales de comercio, mediante la aplicación del Art. XXV del GATT. Esta idea presenta un escollo importante, ya que exigiría la aprobación de las derogaciones por mayoría de tres cuartos de los miembros de la OMC, justificándose siempre la existencia de circunstancias especiales, lo cual, por otra parte, parece aplicable a cuestiones pasajeras más que a acuerdos con vocación de permanencia como pretenden ser los AMMAs. Algunos piensan que, de haber necesidad, se podrían aplicar las medidas comerciales de los AMMAs recurriendo a las disposiciones vigentes sobre exenciones, del artículo IX del Acuerdo sobre la OMC. En ellas se prevé la posi-

bilidad de que, en circunstancias excepcionales, se conceda a un miembro la exención de una obligación impuesta por el Acuerdo sobre la OMC, a condición de que la decisión correspondiente sea adoptada por tres cuartos de los miembros de la OMC, como mínimo.

- *Soluciones a priori (ex ante)*: países como Canadá o la propia Unión Europea pretenden superar las contradicciones mediante un acuerdo dentro de la OMC en el que se convenga la interpretación de que los AMMAs tengan cabida en las excepciones del Art. XX del GATT o incluso reformar —a modo de enmienda— el mismo texto del artículo para incluir a los AMMAs como excepción. Igualmente, sería necesario aclarar en fase de negociación de los AMMAs los límites para la aplicación de medidas comerciales con finalidad ambiental (5). Algunos (Stilwell y Turk; 1999) abogan incluso por la adopción de un acuerdo dentro de la OMC en el cual se regule la cuestión, de forma que se concluya que ambos regímenes pueden relacionarse en pie de igualdad. Según ellos, este tipo de acuerdo permitiría establecer criterios construidos específicamente para tratar el tema, evitaría añadir o interpretar el GATT, algo que tendría consecuencias más allá de los AMMAs y se podría aplicar a cualquiera de los acuerdos liberalizadores de la OMC.

Estas propuestas se basan en el establecimiento de reglas y procedimientos para prevenir que surjan disputas y todas parten desde una premisa previa que es la de aumentar la cooperación entre los diversos secretariados de medio ambiente y el de la OMC (propuesta de Suiza).

1. *Enmienda*: en este sentido, se plantean las siguientes alternativas:

a) *Reforma del Art. XX b)*: añadir una referencia que incluya «las medidas tomadas en relación con los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente» en la excepción del artículo.

b) *Reforma del Art. XX h)*: incluir referencia a los AMMAs.

c) *Cláusula de coherencia*: Suiza apoya la inclusión de esta cláusula a través de la aplicación

(5) ICTSD (1999), «Los acuerdos ambientales multilaterales y el sistema multilateral de comercio», en *Puentes*, Vol. 2, n° 2, septiembre-octubre 1999, ICTSD, Quito



COLABORACIONES

del Art. X OMC a todos los acuerdos de la Ronda de Uruguay por la cual, en caso de conflicto, el mecanismo de disputas asuma la legitimidad y necesidad de la medida, y sólo se revisaría para estudiar la posible discriminación.

d) *Modelo del Art. 104 NAFTA*: esta propuesta pretende añadir al artículo XX una previsión por la cual las obligaciones provenientes de los AMMAs prevalezcan sobre las normas de la OMC en caso de conflicto a condición de que se tome siempre la medida menos dañina para la libertad de comercio.

2. *Entendimiento*: sería un entendimiento no obligatorio sobre la interpretación consensuada del artículo XX. Esta posibilidad tiene la ventaja de que no requeriría consentimiento formal de todas las partes, pero sería una expresión muy autorizada de la OMC. Como criterios de interpretación se sugirieron algunos como el de evaluación científica, vinculación a los objetivos globales sobre medio ambiente, negociación abierta del AMMA y participación extensa en el mismo. Esta postura fue presentada por Nueva Zelanda y apoyada por el *World Business Council for Sustainable Development*, basada en el establecimiento de un mecanismo consultivo al que acudir de forma voluntaria antes de recurrir la aplicación de una norma por otro país, aplicando así un mecanismo ya utilizado por el CITES.

• *Cláusulas de salvaguarda*: esta alternativa se ha incluido en el texto legal de algunos convenios (6) por presión de algunos países, que pretenden con ella salvaguardar sus derechos comerciales amparados en la regulación OMC. Básicamente, consiste en prevenir que nada de lo contenido en el AMMA será entendido como derogación de la normativa OMC («*nada de lo dispuesto en el presente convenio debe interpretarse de forma que implique modificación alguna de los derechos y obligaciones de una parte en virtud de cualquier acuerdo internacional existente*», en el Convenio de Rotterdam). Obviamente, supone una claudicación del potencial de los AMMAs para prevenir los efectos negativos del comercio sobre el medio ambiente. Mediante esta

regla, se consigue acabar con cualquier género de duda sobre las relaciones entre ambos órdenes, pero desde la premisa de que prevalecerán las normas de la OMC. Esta es una solución claudicante para algunos (7), ya que se niega desde un principio una relación de igualdad con la normativa OMC, resultando así limitada la capacidad de los AMMAs para aplicar todas sus potencialidades en el uso de normas comerciales con finalidad proteccionista. Es, además, una solución simplista que carece en el fondo de capacidad aclaradora, ya que con una simple mención no puede pretenderse dar salida a las enormes complejidades existentes en la relación entre los AMMAs y la OMC. Ello, por último, supone sobrecargar de trabajo a la OMC, algo que la lógica de la protección ambiental trata de evitar pero que, también, la propia OMC pretende al reiterar en varias ocasiones que su agenda sólo atañe a lo relacionado con el comercio, pero no a los temas conexos.

• *Creación de una Conferencia Permanente sobre Comercio y Medio Ambiente*: se trataría de sustituir los inútiles y desenfocados esfuerzos del CTE por un foro estable de estructura ligera y con orientaciones parecidas al PNUMA y no al WEO, constituyendo así un paso intermedio entre una organización y otra, tal como la concibe Rubens Ricupero del UNCTAD.

Intentando recoger el trabajo desarrollado tanto por el IISD como por el IUCN, dos organizaciones comprometidas por la promoción de políticas efectivas para la protección del medio ambiente a nivel internacional, queremos resumir las principales bases de esta propuesta (8).

Esta conferencia sería un foro abierto en el que participarían los gobiernos, los secretariados de los AMMAs, las ONGs y las organizaciones profesionales implicadas en el comercio internacional y la protección del medio ambiente, con la idea de alcanzar coherencia en las políticas sin establecer una pesada estructura internacional

(7) Véase pág 19 de STILWELL, Matthew y TURK, Elizabeth (1999), *Trade measures and multilateral environmental agreements: resolving uncertainty and removing the WTO chill factor*, discussion paper, WWF, Gland.

(8) INTERNATIONAL INSTITUTE FOR SUSTAINABLE DEVELOPMENT (1997), *A standing conference in trade and environment. A proposal by the IISD and IUCN*, IISD, Winnipeg, disponible en Internet.



COLABORACIONES

(6) Convenio de Rotterdam, Convención PIC y Convención POP.

nueva. No habría ninguna presunción de permanencia y las sesiones continuarían en la medida en que así lo exija la voluntad política de los agentes implicados. Estaría dirigida por un *bureau* que, a la manera de la troika comunitaria, estaría formada por la representación del gobierno cuyo Estado acoge la reunión y la de los gobiernos que la acogieron con anterioridad y acogerán con posterioridad y una organización como el ICTSD haría las funciones de secretariado.

- *Combinación ex ante y ex post*: la Unión Europea propuso añadir un párrafo k) al Art. XX para incluir las medidas de los AMMAs que cumplan con un entendimiento acordado por separado sobre esta cuestión. Se señalan como requisitos: que sea un AMMA abierto a todos los países, con un claro objetivo medioambiental y notificado a la OMC. Al mismo tiempo, se añadiría una enmienda al párrafo b) para incluir el medio ambiente como uno de los objetivos a proteger por la excepción.

- *Otros*: países como Colombia, Pakistán o Hong Kong han propuesto que las medidas fueran incluidas entre los temas sujetos al Mecanismo de Revisión de Política Comercial, lo cual asegura su permanente revisión. Suiza va más allá y propone la creación de un mecanismo estable de cooperación entre secretariados que vaya más allá de la presencia de los responsables de los AMMAs en los debates del CTE.

#### 4. Posición de la Unión Europea

Queremos detenernos para mencionar la postura de la Unión Europea, no sólo por motivos de pertenencia sino porque creemos que la UE es el único agente internacional con capacidad para incidir en las negociaciones medioambientales. El Sexto Programa de Acción sobre el medio ambiente para los próximos diez años contiene un capítulo dedicado a analizar su contribución a la resolución de los problemas internacionales y ahí se propone el objetivo de fortalecer los organismos internacionales relacionados con este tema, para lo cual tratará de «fortalecer el marco institucional, especialmente el PNUMA a corto plazo y lograr una mejor coordinación de las instituciones de medio ambiente, incluida la mejora de la

*coordinación entre los convenios, mediante la ubicación conjunta de secretarías y mecanismos de financiación y cumplimiento*». A largo plazo, el marco institucional mundial del medio ambiente debe estar a la altura del pilar institucional económico y por ello la UE se ha comprometido formando parte en 1999 de 37 convenios, protocolos y enmiendas y ha firmado otros 15, entre ellos: Convención de Viena, Protocolo de Montreal, UNFCCC, Convención de Basilea, Convenio de Rotterdam, Protocolo de Bioseguridad, Protocolo COP y toma parte en los trabajos, aunque aún no es parte, del CITES). La ratificación y aplicación de todos los acuerdos internacionales pertinentes por parte de la Unión Europea, de acuerdo con los objetivos fijados, está así contribuyendo de manera importante, así como su determinación a clarificar las normas de la OMC en relación con las reglas ambientales sobre etiquetado, métodos de producción y el principio de precaución, a abrir posiciones más firmes en torno al multilateralismo medioambiental.

En sus planteamientos para la Ronda de Seattle, la UE estableció, en relación con el medio ambiente y el comercio, tres grandes prioridades (9):

- Clarificar la relación entre las medidas comerciales contenidas en los AMMAs y la normativa OMC, desde el convencimiento de que el multilateralismo es la mejor forma de acometer los problemas ambientales internacionales, siendo así una garantía de que esas medidas no se toman de manera unilateral, sino desde el consenso.

- Clarificar la relación de las normas comerciales con los métodos de producción.

- Clarificar la relación entre la OMC y los grandes principios del sistema medioambiental internacional, en especial el principio de precaución.

Todo este conjunto de cuestiones a resolver determina la posición de la Unión Europea a favor de lanzar una nueva ronda de negociación comercial «con el desarrollo sostenible como objetivo central».

(9) COMISION EUROPEA (1999b), *Approach to the Millennium Round*, Comunicación al Parlamento y al Consejo, Comisión Europea, Bruselas.



COLABORACIONES

## 5. Conclusiones

Es evidente que la actual estructura de negociación y decisión de todo lo que tiene que ver con el equilibrio ecológico ha estado mediatizada por las exigencias de la estructura normativa del GATT y de la OMC (estúdiense los diferentes casos resueltos por el mecanismo de solución de controversias de la OMC y, en especial, el caso camarón-tortugas). En especial, este sesgo favorable al mantenimiento de los principios de la política comercial internacional ha conseguido retrasar la adopción y ratificación de algunos acuerdos multilaterales negociados en los últimos tiempos. Ejemplos como el del Protocolo de Cartagena o el Convenio de Rotterdam demuestran que la amenaza de hacerse visible con cada vez mayor virulencia la incoherencia de querer mantener intacto el sistema comercial a la vez que se intenta perseguir la protección del medio ambiente a través de la regulación del comercio —por mucho que se señale la escasa conflictividad de estos asuntos en el mecanismo de disputas de la OMC y la no impugnación todavía de ninguna norma comercial derivada de los AMMAs— ha hecho trabajar a algunos países y a la OMC en el sentido de entorpecer el avance en la protección internacional. En estas negociaciones se han mantenido posiciones cercanas al derecho de veto *de facto* por parte de algunas coaliciones de países (por ejemplo, la actuación del llamado Grupo de Miami en la negociación del Protocolo de Bioseguridad) que han acabado por introducir las cláusulas de salvaguardia en la práctica de estas negociaciones. Estas cláusulas representan una inaceptable solución ante la falta de claridad entre las normas de la OMC y la regulación de los AMMAs, no sólo porque suponen una salida provisional y demasiado fácil a una cuestión que alcanza a las bases en las que se construyen los vínculos entre el medio ambiente y el comercio, sino porque representan, a nuestro entender, una forma de mantener la vis atractiva del régimen OMC. De alguna manera, estas cláusulas entroncan con las posiciones de la jurisprudencia de la OMC en las disputas medioambientales ya que mantienen la idea de separar la liberalización del comercio de las exigencias de la protección ecológica. Por ello, creemos que en

la búsqueda de soluciones se debería incidir en la búsqueda de otras salidas, dentro del paquete de propuestas que hemos mostrado en el capítulo quinto. En especial, las soluciones que hemos denominado *ex ante* y cuyo valedor principal es la Unión Europea, representan una solución aceptable, ya que remiten directamente al mantenimiento de la integridad de la protección derivada de los acuerdos multilaterales a través de la previsión de una excepción general. Frente a otras posturas, creemos que esta incide directamente en lo que se pretende solucionar: la actual sombra de provisionalidad que cubre la aplicación de las medidas comerciales contenidas en los AMMAs. Por un lado, el mantenimiento de la situación actual no puede perpetuarse y, si las dudas sobre la reforma del sistema comercial derivan de cuestiones vinculadas al desarrollo, la solución entonces pasará por incluir este tema de forma decidida, pero no puede negarse que la situación ha de ser tratada de alguna manera. Por otro lado, las posturas *ex post* tal vez podrían dar soluciones válidas, pero no resuelven el problema de la provisionalidad, dado que los AMMAs seguirían estando sometidos a un proceso de revisión permanente al albur de los condicionamientos comerciales. Y esto es lo que, desde nuestra visión, ha de evitarse si se persigue una coherencia entre las políticas globales porque la protección del medio ambiente no puede estar sometida a exámenes permanentemente.

De alguna manera, en todo el debate que concierne al desarrollo del Derecho Internacional sobre el medio ambiente, la efectividad de los acuerdos multilaterales, el uso de medidas comerciales su posible inconsistencia con las reglas de la OMC, la reforma de la estructura de gobernabilidad internacional y la creación o no de nuevas organizaciones está presente la discusión sobre el modelo de desarrollo que queremos perseguir. La Cumbre de Johannesburgo debería haber sido el lugar en el que se debatieran estos puntos, pero la realidad ha demostrado una vez más que este tipo de conferencias no generan cambios profundos en las relaciones políticas internacionales. A lo sumo, han permitido despertar conciencias (Conferencia de Estocolmo) o dar lugar a declaraciones y acuerdos más o menos consistentes y vinculantes (Cum-



COLABORACIONES

bre de Río), pero difícilmente puede hablarse de grandes reformas. Y esto es lo que se necesita. La fatiga de las negociaciones empieza a desalentar a la comunidad internacional porque los avances son escasos y muy lentos y los problemas ecológicos se acumulan sin que haya sido posible construir un sistema político institucional capaz de atender las necesidades de la protección de la naturaleza y sus recursos. La tarea, pues, remite a esfuerzos por aclarar el marco en el que esta protección se relaciona con la actividad económica y, en último término, a un modelo de desarrollo basado en una sostenibilidad no supeditada al actual proceso liberalizador. Por ello, creemos haber demostrado que residenciar las cuestiones del medio ambiente en la OMC, tal como ocurre en la actualidad por la limitada posibilidad de aplicar políticas medioambientales, ya que han de pasar un examen de su conveniencia para el régimen comercial, no es viable. Se hace necesario entonces, encontrar la forma en la que los AMMA's puedan ser negociados con la libertad suficiente para adoptar las medidas que sean exigidas por la urgencia de la protección medioambiental y hacia ese objetivo debe apuntar cualquiera de las posibilidades de reforma que hemos avanzado.

## Bibliografía

1. BRACK, D. (2001): *International environmental disputes. International forums for non – compliance and dispute settlement in environmental related cases*, The Royal Institute of International Affairs, Energy and environmental programme, Londres [www.riia.org/Research/eep/envdisputes.pdf](http://www.riia.org/Research/eep/envdisputes.pdf)
2. CAMPBELL, L. B. (1999): *Interlinkages: multilateral environmental agreements and trade and investment regimes*, paper preparado para International Conference on synergies and coordination between multilateral environmental agreements, [www.geic.or.jp/interlinkages/docs/Laura.PDF](http://www.geic.or.jp/interlinkages/docs/Laura.PDF)
3. CARRARO, C. (1999): «The structure of international environmental agreements», en CARRARO, Carlo, (ed) (1999), *International environmental agreements on climate change*, Kluwer, Holanda
4. DIAZ MIER, M. A. y GONZALEZ DEL RIO, P. (1999): «Algunas notas sobre la relación entre las cuestiones internacionales medioambientales y comerciales», en DIAZ MIER, M. A. y GALINDO, M. A. (eds) (1999), *Economía y medio ambiente*, Biblioteca Nueva, Madrid.
5. EDWARDS, D. (1999), *Trade measures in multilateral environmental agreements: synthesis report of three case studies*, COM/ENV/TD(98)127/FINAL, OCDE, París [www.ocde.org/ech/docs/envi.htm](http://www.ocde.org/ech/docs/envi.htm)
6. EWING, K. P. y TARASOFSKY, R. D. (1997): The trade and environment agenda: survey of major issues and proposals, from Marrakesh to Singapore, IUCN, Environment Policy and Law Paper n° 33, Gland, [www.iucn.org/themes/law/elp\\_publications\\_trade.pdf](http://www.iucn.org/themes/law/elp_publications_trade.pdf)
7. FERNANDEZ, M. (2002), «La normativa de la OMC y los acuerdos multilaterales de medio ambiente», en *Revista de Derecho Ambiental*, n° 27.
8. GOLDBERG, D. L. et al: *Effectiveness of trade and positive measures in multilateral environmental agreements: lessons from the Montreal Protocol*, paper preparado por el Center for International Environmental Law para el UNEP, [www.ciel.org/Publications/EffectivenessofTradeandPosMeasures.pdf](http://www.ciel.org/Publications/EffectivenessofTradeandPosMeasures.pdf)
9. ICTSD (1999): «Los acuerdos ambientales multilaterales y el sistema multilateral de comercio», en *Puentes*, Vol. 2, n° 2, septiembre-octubre 1999, ICTSD, Quito.
10. OMC (2001b): *Compliance and dispute settlement provisions in the WTO and in multilateral environmental agreements*, Nota de los Secretariados de la OMC y el UNEP, Committee on Trade and Environment, WT/CTE/W/191, OMC, Ginebra.
11. OMC (2001c): *Matriz de las medidas comerciales adoptadas en el marco de determinados AMMA*. Nota de la Secretaría, Comité de Comercio y Medio Ambiente, WT/CTE/W/160, OMC, Ginebra.
12. OMC (2001d), *Evaluación reciente de los acuerdos multilaterales de medio ambiente*. Nota de la Secretaría, Comité de Comercio y Medio Ambiente, WT/CTE/W/193, OMC, Ginebra.
13. OMC (2001e): *Protocolo de Cartagena sobre seguridad de la biotecnología*. Nota de la Secretaría, Comité de Comercio y Medio Ambiente, WT/CTE/W/190, OMC, Ginebra.
14. OCDE (1995), *Dispute settlement in environmental conventions and other legal instruments*, OCDE/GD (95)138, OCDE, París.
15. OCDE (1997a), *Experience with the use of trade measures in the Montreal Protocol on substances that deplete the ozone layer*, OCDE/GD(97)230, OCDE, París.
16. OCDE (1997b), *Experience with the use of trade measures in the Convention on international trade in endangered species of wild fauna and flora (CITES)*, OCDE/GD(97)106, OCDE, París
17. OCDE (1998), *Trade measures in the Basel Convention on the control of transboundary movements of hazardous wastes and their disposal*, COM/ENV/TD (97)41/FINAL, OCDE, París
18. SAMPSON, G. P. (1999), *World Trade Organization and agreements to deal with the environment*, borrador



COLABORACIONES

- para International Conference on synergies and coordination between multilateral environmental agreements, [www.geic.or.jp/interlinkages/docs/Sampson.PDF](http://www.geic.or.jp/interlinkages/docs/Sampson.PDF)
19. STILWELL, M. y TURK, E. (1999): *Trade measures and multilateral environmental agreements: resolving uncertainty and removing the WTO chill factor*, discussion paper, WWF, Gland, [www.panda.org/resources/programmes/trade/chillfactor.pdf](http://www.panda.org/resources/programmes/trade/chillfactor.pdf)
  20. UNITED NATIONS ENVIRONMENT PROGRAMME (2000b): *Chairman's summary of UNEP meeting on enhancing synergies and mutual supportiveness of multilateral environmental agreements and the World Trade Organisation*, [www.unep.ch/etu/etp/evrents/recent/chairsum\\_mea.pdf](http://www.unep.ch/etu/etp/evrents/recent/chairsum_mea.pdf)
  21. VVAA (1999): *Informe final*, International Conference on synergies and coordination between multilateral environmental agreements, [www.geic.or.jp/interlinkages/docs/UNUReport.PDF](http://www.geic.or.jp/interlinkages/docs/UNUReport.PDF)
  22. WERKSMAN, J.D. (1999), *Formal linkages and multilateral environmental agreements*, background paper preparado para International Conference on synergies and coordination between multilateral environmental agreements, [www.geic.org.jp/interlinkages/docs/jake.PDF](http://www.geic.org.jp/interlinkages/docs/jake.PDF)



COLABORACIONES