

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

TN/TE/W/39
24 de marzo de 2004

(04-1337)

Comité de Comercio y Medio Ambiente en
Sesión Extraordinaria

Original: inglés

LA RELACIÓN ENTRE LAS NORMAS DE LA OMC Y LOS AMUMA EN EL CONTEXTO DE UN SISTEMA DE GESTIÓN PÚBLICA MUNDIAL

Comunicación de las Comunidades Europeas

Párrafo 31

La siguiente comunicación, de fecha 22 de marzo de 2004, se distribuye a petición de la delegación de las Comunidades Europeas.

I. INTRODUCCIÓN

1. En el contexto de las negociaciones previstas en el apartado i) del párrafo 31, la UE presentó un documento al CCMA en marzo de 2002 (TN/TE/W/1). La comunicación abordaba dos vertientes principales del debate relativo al apartado i) del párrafo 31: un análisis de los principios que subyacen al sistema de gestión pública mundial, en particular la relación entre los AMUMA y los Acuerdos de la OMC, y un análisis de la definición de los conceptos expuestos en el apartado i) del párrafo 31. Hasta el momento el debate relativo al apartado i) del párrafo 31 en el CCMA se ha centrado en esta última cuestión, especialmente en el debate sobre las obligaciones comerciales específicas, en el que se ha hecho algún progreso útil. La UE ha contribuido activamente a este debate, entre otras cosas, con comunicaciones que tratan más a fondo la definición de obligaciones comerciales específicas, y se propone continuar participando en él de forma constructiva.

2. Por consiguiente, en la siguiente comunicación la UE quisiera centrarse de nuevo en la sección relativa a la gestión pública de su comunicación de 2002, habida cuenta de que, como la UE ha expresado anteriormente, la relación entre los AMUMA y la OMC es una cuestión de buen gobierno internacional que, en particular, se relaciona con los vínculos necesarios entre las organizaciones internacionales y los tratados que se ocupan de comercio internacional y medio ambiente. Creemos que sería útil examinar el debate sobre los AMUMA y la OMC en el contexto del sistema de gestión pública mundial para el desarrollo sostenible. Por último, también tenemos en cuenta los puntos abordados por Suiza en su comunicación de 2002 sobre este mandato (TN/TE/4).

3. Desde un comienzo, conviene recordar que todos los miembros de la comunidad internacional, colectiva e individualmente, tienen el compromiso y la responsabilidad de proteger el medio ambiente y alcanzar un desarrollo sostenible, tanto a nivel nacional como mundial, de conformidad con lo dispuesto en el Principio 7 de la Declaración de Río: *"Los Estados deberán cooperar con espíritu de solidaridad mundial para conservar, proteger y restablecer la salud y la integridad del ecosistema de la Tierra ..."*. Además, el estrecho vínculo entre el medio ambiente y el desarrollo se subraya en el Principio 4 de la Declaración de Río, que dispone que *"[a] fin de alcanzar el desarrollo sostenible, la protección del medio ambiente deberá constituir parte integrante del*

proceso de desarrollo y no podrá considerarse en forma aislada". En consecuencia, corresponde a los AMUMA un papel fundamental a la hora de abordar los problemas ambientales mundiales y transfronterizos con el fin de fomentar el desarrollo mundial sostenible.

4. También se reconoce ampliamente que la interconexión entre comercio y medio ambiente y, en particular, entre los AMUMA y los Acuerdos de la OMC está aumentando continuamente y que es esencial asegurar un apoyo mutuo entre los dos conjuntos de normas. La comunidad internacional así lo ha reconocido en numerosas ocasiones. Aunque las medidas comerciales o las medidas relativas al comercio no se utilizan sistemáticamente en los AMUMA, pueden ser necesarias en determinados casos para alcanzar un objetivo ambiental y debe señalarse que su empleo va en aumento.

5. Diversos foros internacionales han subrayado esta posición: la síntesis de informe del PNUMA de enero de 2002, por ejemplo, establece que "[a] nivel internacional, el fomento de sinergias entre las estructuras de buena gestión establecidas para el medio ambiente, el comercio y las finanzas, será fundamental para dar forma a una economía mundial sostenible".¹ Las mismas opiniones se confirmaron y reafirmaron, entre otros, en el Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.²

6. El presente documento se basa, aunque sin limitarse a él, en el párrafo 19 de nuestra comunicación de 2002, que se refiere a un número considerable de principios básicos de gestión pública que a nuestro juicio son esenciales en la relación entre los AMUMA y los Acuerdos de la OMC y que deberían reflejarse en las negociaciones relativas al apartado i) del párrafo 31:

7. Párrafo 19 *"La UE considera ... que la relación entre las normas de la OMC y los AMUMA en el contexto de un sistema de gestión pública mundial debe quedar encuadrada por los siguientes principios:*

- *La importancia y la necesidad de los AMUMA: los problemas ambientales de alcance mundial exigen planteamientos y soluciones multilaterales; debe pues evitarse en la medida de lo posible el recurso a medidas unilaterales.*
- *La política multilateral en materia de medio ambiente debe determinarse en foros ambientales de carácter multilateral y no en la OMC, en consonancia con las respectivas competencias y mandatos.*
- *Cuando los diferentes gobiernos del mundo definan sus posiciones con vistas a las negociaciones de los AMUMA, convendría que tomen en consideración las normas pertinentes de la OMC a fin de garantizar una relación de apoyo mutuo entre ambos conjuntos de normas. Cuando la interconexión del comercio y el medio ambiente dé lugar a cuestiones de índole comercial nuevas, una medida posiblemente útil sería prever el intercambio de información sobre ellas entre la secretaría del AMUMA correspondiente y los comités de la OMC competentes en la materia.*
- *Los AMUMA y la OMC conforman cuerpos de derecho internacional de igual rango. Su mutuo reconocimiento con fines de apoyo mutuo favorecería el objetivo común de un desarrollo sostenible.*

¹ "Fomento de las sinergias y el respaldo mutuo entre los AMUMA y la OMC: Síntesis de Informe", enero de 2002, PNUMA.

² Plan de Aplicación de las Decisiones de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, Johannesburgo, septiembre de 2002.

- *Las normas de la OMC no deberían interpretarse en estado de 'aislamiento clínico' respecto de otros cuerpos de derecho internacional y sin tomar en consideración otros cuerpos de derecho internacional complementarios, incluidos los AMUMA.*"³

8. Estos principios de gestión pública, que se abordarán más adelante, se han confirmado en diversos foros internacionales, algunos de los cuales se recordarán en el texto. Constituyen el "acervo" en el ámbito del comercio, el medio ambiente y la gestión pública internacional.

II. IMPORTANCIA Y NECESIDAD DE LOS AMUMA

9. Los dos primeros puntos del párrafo 19, *supra*, se refieren a la importancia de un planteamiento y soluciones multilaterales a los problemas ambientales mundiales.

10. Se reconoce ampliamente la importancia de la cooperación multilateral, regional y mundial, para abordar los problemas ambientales mundiales. En realidad, no es probable que las medidas unilaterales adoptadas por un país sean eficaces para resolver los crecientes problemas ambientales transfronterizos o mundiales que el mundo enfrenta en la actualidad.

11. El principio de la cooperación y las soluciones multilaterales para resolver las cuestiones del desarrollo mundial sostenible ha sido respaldado en diversas cumbres mundiales y procesos a nivel ministerial. Algunos ejemplos son: el principio 24 de la Conferencia de Estocolmo de 1972, la Comisión Brundtland de 1987, el Programa 21, la Declaración de Río (CNUMAD) y la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible.

12. En su informe a la Conferencia Ministerial de Singapur (párrafo 171) el CCMA afirmó: *"El CCMA suscribe y apoya las soluciones multilaterales basadas en la cooperación y el consenso internacional como la manera mejor y más eficaz en que los gobiernos pueden abordar los problemas ambientales de carácter transfronterizo o mundial. Los Acuerdos de la OMC y los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente son representativos de los esfuerzos de la comunidad internacional para conseguir objetivos comunes, y al desarrollar una relación de mutuo apoyo entre ellos deben tomarse debidamente en consideración ambos instrumentos."*

13. A juicio de la UE, los AMUMA tienen muchas ventajas respecto de las soluciones unilaterales para abordar los problemas ambientales mundiales o transfronterizos. Las más importantes de esas ventajas son las siguientes:

- Desde un punto de vista ambiental, la acción y la cooperación colectivas para abordar una amenaza de carácter mundial y alcanzar un objetivo común es indudablemente el curso de acción más eficaz.
- La forma en que negocian y acuerdan los AMUMA (es decir, por consenso en un contexto multilateral) actúa como garantía eficaz contra las medidas discriminatorias y el uso de las mismas con fines proteccionistas.
- Los AMUMA representan un caso de aplicación concreta del principio de "responsabilidades comunes pero diferenciadas" (Principio 7 de la Declaración de Río) y verdaderamente proporcionan amplios conjuntos de políticas. Aunque en determinados casos las medidas comerciales pueden ser necesarias para alcanzar el objetivo ambiental de las disposiciones en materia de cooperación, otras medidas (en particular financieras, de transferencia de tecnología, de asistencia técnica y de creación de capacidad) constituyen por lo menos una parte igualmente importante del

³ Órgano de Apelación, en el asunto *Gasolina reformulada*.

conjunto de políticas del AMUMA. Sin duda dichas medidas pueden ser cruciales, especialmente para los países en desarrollo, a los efectos de la aplicación eficaz de un AMUMA. A este respecto, el párrafo 173 del informe de Singapur observa acertadamente que: *"Las disposiciones de cooperación internacional adecuadas, entre ellas las transferencias financieras y de tecnología y la creación de capacidades, como parte del conjunto de políticas recogidas en los AMUMA son elementos importantes y pueden ser indispensables para facilitar a los gobiernos, especialmente a los de los países en desarrollo, el pasar a ser partes de un AMUMA ..."*

14. Por consiguiente, la UE considera que es pertinente recordar la responsabilidad de todos los países de cooperar con miras a abordar las amenazas ambientales mundiales y la condición jurídica positiva conexas de las medidas de política multilateral en contraposición a las medidas unilaterales, tanto en la esfera comercial como en la esfera ambiental.

III. LA POLÍTICA AMBIENTAL MULTILATERAL DEBERÍA ESTABLECERSE EN EL MARCO DE LOS AMUMA

15. El reconocimiento de la importancia y la necesidad de los AMUMA implica igualmente el reconocimiento de su competencia para hacer frente a cuestiones ambientales mundiales, de conformidad con sus respectivos mandatos y objetivos.

16. En consecuencia, los AMUMA deberían ser responsables de elaborar y decidir las medidas y acciones necesarias para lograr el objetivo ambiental, con inclusión de las medidas comerciales si se consideran necesarias y adecuadas. De ello se sigue naturalmente que la política ambiental no debería establecerse en la OMC. No obstante, teniendo en cuenta las fuertes interconexiones entre las áreas de política relacionadas con el medio ambiente y las relacionadas con el comercio, es en todo caso esencial una estrecha coordinación de políticas entre ambos organismos (véase la sección IV *infra*).

17. Una aplicación práctica de este principio es la recomendación del CCMA en el sentido de que, en caso de que surja una diferencia acerca del recurso a medidas comerciales aplicadas en cumplimiento de un AMUMA, las partes en el AMUMA en cuestión deberían considerar la posibilidad de solucionar sus diferencias en ese foro (informe del CCMA a la Conferencia Ministerial de Singapur, párrafo 178). Este principio de "buena gestión pública" no sólo es importante para el desarrollo de políticas ambientales a nivel mundial, sino también fundamental para la propia credibilidad y legitimidad de la OMC.

IV. LA NECESIDAD DE UNA COOPERACIÓN MÁS ESTRECHA Y MAYORES CORRIENTES DE INFORMACIÓN A NIVEL NACIONAL E INTERNACIONAL ENTRE LOS ORGANISMOS INTERNACIONALES CON EL FIN DE POTENCIAR EL APOYO MUTUO ENTRE LAS POLÍTICAS COMERCIALES Y AMBIENTALES INTERNACIONALES

18. El tercer punto del párrafo 19 hace referencia a la necesidad de una estrecha coordinación de políticas y adecuadas corrientes de información al desarrollar los AMUMA. Pueden obtenerse amplios beneficios de esa cooperación, no sólo al garantizar la mutua compatibilidad jurídica, sino también al permitir mayores intercambios de información, identificar sinergias y garantizar el apoyo mutuo entre las políticas comerciales y ambientales internacionales. Ambas dimensiones, a saber, la prevención de conflictos y las sinergias, son componentes de igual importancia en una relación de apoyo mutuo.

19. La coordinación de las políticas nacionales tiene una importancia primordial para garantizar la coherencia en la esfera del comercio y el medio ambiente. Esto significa que al negociar y aplicar los AMUMA los países deben tener en cuenta las consideraciones comerciales y las normas comerciales pertinentes a nivel nacional. Está claro que los países son responsables de garantizar la coherencia y el apoyo mutuo de sus posiciones y compromisos en los distintos foros.

20. La coordinación de políticas puede fomentarse y seguir acrecentándose mediante un aumento de la cooperación y el intercambio de información entre las secretarías de la OMC y de los AMUMA, que a su vez debería inevitablemente plantear la necesidad de una mejor coordinación a nivel nacional. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, en el párrafo 91 c) de su Plan de Aplicación, confirmó la necesidad de *"Alentar los esfuerzos para promover la cooperación sobre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo ... entre las secretarías de la OMC, la UNCTAD, el PNUD, el PNUMA y otras organizaciones internacionales y regionales pertinentes en relación con el medio ambiente y el desarrollo."*

21. El Informe del CCMA a la Conferencia Ministerial de Singapur ya había identificado la condición de observador como un medio para lograr este fin:

"... el otorgamiento a los AMUMA pertinentes de la condición de observador en los órganos de la OMC, según corresponda, puede resultar positivo para crear un aprecio más claro de la función de apoyo mutuo entre el comercio y las políticas ambientales. Las solicitudes de la condición de observador recibidas de los órganos competentes de los AMUMA deben considerarse a la luz de esto. El CCMA debería asimismo considerar la posibilidad de invitar a las instituciones adecuadas de los AMUMA a asistir a los debates pertinentes del CCMA" (párrafo 175).

22. En estas declaraciones se reconoce que un diálogo productivo entre los organismos internacionales pertinentes puede ser crucial para garantizar el cumplimiento efectivo de los compromisos ambientales y para seguir desarrollando el consenso internacional sobre cuestiones relacionadas con el comercio y el medio ambiente.

23. Desde Singapur, el intercambio de información en la OMC sobre cuestiones comprendidas en la interfaz del comercio y el medio ambiente ha sido asumido por el CCMA. Tal como se indicó en nuestra propuesta de octubre de 2002 al CCMA relativa al intercambio de información y la condición de observador de los AMUMA (TN/TE/W/15), aun cuando los debates no han conducido *a priori* a resultados mensurables y concretos, las sesiones han sido útiles y constructivas pues han permitido un valioso intercambio bidireccional de información. Como también se indicó en el documento de octubre de 2002, la UE considera que el fortalecimiento de estos procesos existentes -por ejemplo conviniendo una estructura y un seguimiento de los debates, institucionalizando las sesiones de intercambio de información y alentando a otros comités de la OMC a que organicen actividades similares- resultaría productivo para identificar sinergias y garantizar el apoyo mutuo entre los organismos internacionales que se ocupan del comercio y el medio ambiente.

24. La Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible reiteró este objetivo, declarando en el párrafo 121 que *"[d]eberían tomarse medidas para fortalecer las disposiciones institucionales para el desarrollo sostenible a todos los niveles"* a fin de lograr objetivos como *"integrar de forma equilibrada los aspectos económico, social y ambiental del desarrollo sostenible"* y *"fomentar la participación efectiva de la sociedad civil y otros participantes ..."*.

25. La UE estima que la importancia de la necesidad de coordinación y cooperación a todos los niveles de la formulación de políticas comerciales y ambientales debería verse reforzada por la labor realizada por el CCMA en el marco del Programa de Doha para el Desarrollo. La cooperación y el intercambio de información también pueden resultar considerablemente útiles en el contexto de los

procedimientos de solución de diferencia de la OMC, como reconoció acertadamente el CCMA en su informe a la Conferencia Ministerial de Singapur.⁴

V. LOS AMUMA Y LA OMC CONFORMAN CUERPOS DE DERECHO INTERNACIONAL DE IGUAL RANGO Y DEBEN PRESTAR MUTUA CONSIDERACIÓN A SUS NORMAS RESPECTIVAS PARA LOGRAR EL APOYO MUTUO

26. Los puntos cuarto y quinto del párrafo 19 hacen referencia a la relación jurídica entre los dos cuerpos de derecho internacional.

27. El principio del apoyo mutuo se basa en la presunción de que ambos conjuntos de normas, los AMUMA y la OMC, son equivalentes en términos de su rango en el derecho internacional y que, en consecuencia, no existe relación jerárquica entre ellos. Esto se vio reflejado en el Plan de Aplicación de la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible, párrafo 98: *"Promover el apoyo mutuo entre el sistema de comercio multilateral y los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, de acuerdo con los objetivos de desarrollo sostenible y en apoyo del programa de trabajo convenido por conducto de la OMC, reconociendo a la vez la importancia de mantener la integridad de ambos grupos de instrumentos."*

28. El objetivo de mejorar el apoyo mutuo de los tratados comerciales y ambientales debe lograrse no sólo a través del establecimiento de un marco de interacción adecuado entre las organizaciones internacionales, sino también mediante el funcionamiento de principios jurídicos fundamentales relacionados con la interpretación y aplicación armoniosas de las normas de los tratados. Los Estados que sean partes al mismo tiempo en un AMUMA y en la OMC normalmente tratarán de cumplir ambos grupos de obligaciones de manera compatible, siguiendo una interpretación de las normas jurídicas pertinentes que evite todo posible conflicto entre ellas. Los órganos facultados para resolver litigios aplican el mismo criterio.

29. Mucho de lo expuesto *supra* está recogido en las conclusiones del Órgano de Apelación en el asunto relativo a la *Gasolina* en lo que se refiere a la interpretación de las normas de la OMC en el contexto más amplio del derecho internacional público.⁵ Esto lleva a la importante conclusión de que la formulación de políticas y la interpretación jurídica en los AMUMA y la OMC no pueden llevarse a cabo de manera aislada. Los dos conjuntos de normas, aun cuando se han desarrollado en foros diferentes y no en un marco constitucional común, reflejan de todos modos la voluntad y las necesidades de la comunidad internacional.

30. Esta situación se basa fundamentalmente en el denominado principio de "deferencia": tanto la OMC como los AMUMA deberían seguir siendo responsables y competentes en las cuestiones abarcadas por sus respectivas esferas primarias de competencia y especialización. Mientras que los AMUMA son responsables de la formulación de políticas ambientales, la OMC es competente para garantizar que las medidas de aplicación nacionales no sean proteccionistas, esto es, no constituyan un

⁴ Informe del CCMA a la Conferencia Ministerial de Singapur: "El CCMA reconoce la ventaja de que los grupos especiales de la OMC dispongan de toda la competencia pertinente en los casos que se refieran a medidas ambientales relacionadas con el comercio, incluidas las medidas comerciales adoptadas en aplicación de los AMUMA."

⁵ En referencia a la aclaración de las disposiciones de la OMC de acuerdo con las normas consuetudinarias del derecho internacional público, que el Órgano de Apelación tiene el mandato de aplicar, el Órgano de Apelación dijo: "Estas directrices son en cierta medida consecuencia del reconocimiento de que no debe leerse el *Acuerdo General* aislándolo clínicamente del derecho internacional público", WT/DS2/AB/R, página 19.

medio de discriminación arbitrario o injustificable o restricciones encubiertas al comercio internacional.

31. Por lo tanto, el apoyo mutuo reside esencialmente en el reconocimiento por cada uno de la existencia misma y la competencia del otro, y en el desarrollo de vínculos sustantivos que reconozcan esta interconexión sin indicar una relación jerárquica.

32. La UE está a favor de un debate abierto en el CCMA sobre la forma en que operan esos principios de buena gestión pública para potenciar el apoyo mutuo entre los AMUMA y la OMC en tanto que cuerpos de derecho internacional de igual rango, incluida la consideración de medidas prácticas para facilitar la interacción entre ellos.

VI. CONCLUSIÓN

33. Los principios de buena gestión pública mencionados *supra* constituyen un útil telón de fondo a la hora de dar forma a la relación entre los AMUMA y los Acuerdos de la OMC. Ofrecen un panorama más claro y amplio del sistema de gestión pública mundial en lo relacionado con el desarrollo sostenible y el espíritu con que actúa. Además, destacan la necesidad de garantizar que la OMC sea parte de este sistema y, en particular, que no actúe aislada de la evolución internacional ni de los acuerdos internacionales en otras esferas más específicas pero en todo caso relacionadas con el comercio.

34. El hecho de que hasta el momento no se haya producido ningún conflicto entre las normas de los AMUMA y las de la OMC resulta altamente alentador. Sin embargo, teniendo en cuenta que la interfaz entre ambos conjuntos de normas está creciendo, deberíamos garantizar la conservación de esa coexistencia armoniosa y asegurarnos de que se haga todo lo posible por potenciar su apoyo mutuo.
