



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTÓNOMA DE MÉXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**LA POLÍTICA MEDIOAMBIENTAL DE LA UNIÓN
EUROPEA Y LA ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE
COMERCIO: 1990-2000**

**TESIS QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES
PRESENTA: PAULINA JIMÉNEZ MANCERA**

Directora de tesis: Dra. Rosa María Piñón Antillón

México, D.F.

2005



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

A Teresa y Miguel, mis padres: por haber compartido los desvelos, por su
apoyo incondicional...

A Miguel y Alejandra, mis hermanos: por respetar mis
horas de estudio...

A Bertha, mi abuelita: hasta que se te hizo, aquí la tienes...

A Josefina, mi abuelita: por haber tenido siempre buenos deseos para mí...

A Jesús y Marcos, mis abuelitos: siempre estarán presentes...

A Enrique y Rosario: de sobra sé que cuento con ustedes...

A mis tías y tíos: este logro lo comparto con ustedes...

A Alberto: por alentarme a seguir adelante, ich liebe dich...

Dra. Rosa María Piñón Antillón: por su apoyo y sus enseñanzas, gracias,
porque es un ejemplo a seguir...

A la Universidad Nacional Autónoma de México,
nuestra Máxima Casa de Estudios, gracias...

*Produce una inmensa tristeza pensar que la naturaleza habla
mientras el género humano no escucha*

Víctor Hugo

Índice	pág.
Introducción	3
Capítulo 1. La política medioambiental de la Unión Europea	8
1.1 Breve historia de la protección medioambiental en la Unión Europea.....	8
1.2 Fundamento jurídico de la política medioambiental de la Unión Europea.....	14
1.3 El Quinto Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente: hacia un desarrollo sostenible.....	22
Evaluación y resultados del Quinto programa.....	28
1.4 El Sexto programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente: <i>Medio Ambiente 2010. El futuro en nuestras manos</i>	33
1.5 Desafíos y prioridades de la Unión Europea en materia de medio ambiente en el ámbito internacional.....	39
1.5.1 Cambio Climático.....	41
1.5.2 Naturaleza y Biodiversidad.....	45
1.5.3 El medio ambiente y la salud.....	48
1.5.4 La gestión sostenible de los recursos naturales y de los residuos.....	51
Capítulo 2. La Organización Mundial de Comercio y la protección medioambiental	54
2.1 Antecedentes: del GATT a la OMC.....	54
2.1.1 El GATT.....	54
2.1.2 La OMC.....	57
2.2 Parámetros del debate entre comercio y medio ambiente en la Organización Mundial de Comercio.....	59
2.3 Disposiciones medioambientales en la Organización Mundial de Comercio.....	63
2.4 El Comité de Comercio y Medio Ambiente.....	68
2.4.1 Antecedentes: el Grupo de Medidas Ambientales y el Comercio Internacional.....	68
2.4.2 La Decisión Ministerial sobre Comercio y Medio Ambiente: la creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente.....	70

2.4.3 El Informe de Singapur (1996): revisión del programa de trabajo del Comité de Comercio y Medio Ambiente.....	74
2.5 La Organización Mundial de Comercio y los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente.....	83
Capítulo 3. La relación entre comercio y medio ambiente: la Unión Europea y la Organización Mundial de Comercio.....	87
3.1 Algunos aspectos sobre el debate entre comercio y medio ambiente.....	87
Panorama general.....	87
3.2 Libre comercio vs. medio ambiente.....	92
3.2.1 Defensa del medio ambiente.....	95
3.2.2 Defensa del libre comercio.....	97
3.3 Negociaciones entre la Unión Europea y el Comité de Comercio y Medio Ambiente.....	98
3.3.1 Resultados para 1995-1997.....	100
3.3.2 Resultados para 1998-2000.....	122
Conclusiones.....	130
Bibliografía.....	133

INTRODUCCIÓN

En la actualidad, la globalización plantea serios problemas para la supervivencia del género humano. Sin embargo, más allá de disertaciones abstractas entre quienes ven este proceso como un mal para la humanidad y entre quienes consideran que es la mejor alternativa para alcanzar el desarrollo de los pueblos –por medio de su integración al mercado mundial y el logro de la competitividad económica de los países¹-, debemos cuestionarnos de manera concreta las implicaciones de las medidas institucionales, que son tomadas en los foros de negociación multilaterales, tales como la Organización Mundial de Comercio (OMC) o la Unión Europea (UE), por citar dos casos a los que se hará referencia en este trabajo.

Dicho cuestionamiento es fundamental, pues es estos espacios en donde los gobiernos definen el curso de las acciones a seguir, las cuales tendrán un impacto directo sobre sus sociedades, independientemente de que la ciudadanía perciba estas decisiones como positivas a negativas para sí mismas.

Cabe señalar que la UE y la OMC, son dos ejemplos que nos ilustran ambos puntos de vista. La UE es percibida en el ámbito internacional como el bloque comercial de mayor éxito en el ámbito de la integración regional con objetivos claramente encaminados al logro de la cohesión social², entre sus miembros. Concepto que conlleva principios de equidad, igualdad de oportunidades, calidad de vida, etc.

La OMC es vista como una organización internacional que promueve el libre comercio, y por tanto es percibida como la defensora de los intereses de los países industrializados y de los grandes conglomerados.

¹ Para conocer acerca de la importancia de los procesos de integración regional (de la Unión Europea) en la economía global, ver: Piñón Antillón, Rosa María, *Economía Global e Integración Regional: las experiencias de América Latina y de la Unión Europea*, ECSA México, Proyecto Jean Monnet, Comisión Europea, Fundación Friedrich Ebert y DGAPA-UNAM, FCPyS, 2005.

² Para profundizar en dicho concepto ver: Stephan Sberro y Jordi Bacaria, “La visión europea sobre la Cohesión Social”, en Piñón Antillón, Rosa María (Coord.), *La Cumbre de Guadalajara 2004: ¿Una Alianza Histórica o una Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?*, ECSA México, Fundación Friedrich Ebert, DGAPA-UNAM, CELARE (Chile), IELEPI (España), IEIE-ITAM, 2004. También se recomienda ver: Alejandra Arroyo Sotomayor, “Democracia y cohesión social, preocupaciones centrales en la cumbre de Guadalajara”, en Piñón Antillón Rosa María (Coord.), *El Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: Balance y Perspectivas*, ECSA México, Proyecto Jean Monnet, Comisión Europea, Fundación Friedrich Ebert y DGAPA-UNAM, 2005.

La importancia de la política medioambiental de la Unión Europea y la Organización Mundial de Comercio es de tal magnitud que difícilmente cualquier estudioso de esta temática puede substraerse a su análisis. De ahí el interés de centrar el objeto de esta investigación, entre otros elementos, en las implicaciones prácticas de la toma de decisiones generadas en el marco de la Organización Mundial de Comercio y la influencia que ejerce la Unión Europea, tanto en Europa como en los foros internacionales abocados a encontrar soluciones a la grave problemática que enfrenta la ecología y el medio ambiente. Particularmente se hará en ese sentido en los aspectos referentes al debate entre comercio y medio ambiente.

Vale la pena destacar algunos otros cuestionamientos sobre los cuales versará esta investigación. Es decir, ¿cuál es la importancia de la protección al medio ambiente para la Unión Europea?, ¿existe un equilibrio entre los intereses comerciales de la Unión Europea y su preocupación por el medio ambiente?, ¿la Organización Mundial de Comercio soslaya definitivamente la preocupación expresada por algunos de sus miembros respecto a la degradación del medio ambiente?, ¿cuál es la controversia generada por la relación entre comercio y medio ambiente y el desarrollo sustentable?

Algunos estudios han ofrecido pruebas científicas, que han demostrado que la degradación medioambiental trae consigo problemas irreversibles, y que esta problemática tiene efectos directos sobre la población. La naturaleza tiene límites, tanto en lo que se refiere a la explotación de los recursos naturales, como a las consecuencias derivadas de la sobreexplotación y de los efectos del consumismo de los países industrializados. Debido a ello, estos países se han percatado de la necesidad y la urgencia de promover políticas de protección medioambiental que contemplen el concepto de desarrollo sostenible.

En esta investigación, tal como ha sido señalado, se abordará la política medioambiental de la Unión Europea, toda vez que es pionera en esta materia y es uno de los principales actores económicos del comercio mundial. Marca la pauta a seguir en el establecimiento de medidas de protección del medio ambiente, las cuales no necesariamente se contraponen con las normas del comercio mundial.³

³ El hecho de que la Unión Europea ponga en marcha una política medioambiental común, al mismo tiempo que persigue la uniformización de las legislaciones e iniciativas medioambientales de sus diferentes Estados miembros, supone un primer paso con vistas a una mayor coordinación en el ámbito internacional

Asimismo, el objetivo general de esta investigación es el de revisar la relación entre la política medioambiental de la Unión Europea y la Organización Mundial de Comercio bajo los parámetros del debate entre comercio-medio ambiente.

Entre los objetivos específicos figuran los siguientes: 1) conocer la política medioambiental de la UE, a quiénes involucra, cuáles son sus sectores prioritarios y sus líneas de actuación, qué medidas aplica para implementarla y si éstas son de carácter vinculante para sus miembros, cuáles son sus principales instrumentos, su alcance, su viabilidad y su temporalidad; 2) saber hasta qué punto la Organización Mundial de Comercio se interesa en las cuestiones medioambientales, toda vez que como sabemos dicha organización está enfocada a regular el comercio internacional; y 3) establecer si la Unión Europea defiende su postura, respecto al tema del medio ambiente, ante la Organización Mundial de Comercio, y así relacionar temas tan controversiales: comercio y medio ambiente.

La hipótesis central está orientada a demostrar que en el debate entre comercio y medio ambiente, la Unión Europea ha ejercido una gran influencia para la toma de decisiones ante la Organización Mundial de Comercio, defendiendo su postura respecto al tema del medio ambiente sin contraponerse a los principios del comercio mundial. El periodo de referencia cubre de 1990 al 2000. Es en el Tratado de Maastricht (1993) donde la UE introduce el concepto de desarrollo sostenible y eleva las medidas medioambientales a la categoría de políticas comunitarias, asumiendo así un gran protagonismo en las negociaciones celebradas en el marco de la Organización Mundial de Comercio.

La investigación se divide en tres partes: En la primera, se revisa el desarrollo de la política medioambiental de la Unión Europea a partir de su Quinto programa de acción, considerando los antecedentes que motivaron a la Unión a adoptar medidas de protección del medio ambiente. Asimismo, se toma en cuenta la definición que la Unión tiene respecto al concepto de desarrollo sostenible y se hace mención de los principales desafíos y prioridades que la Europa posee en materia de medio ambiente.

de las políticas medioambientales con la intención de preservar las riquezas naturales del planeta. Ver: Antonio Fernández-Bolaños Valentín, Economía y política medioambiental. Situación actual y perspectivas en la Unión Europea, Madrid, Ed. Pirámide, 2002, p.21.

En la segunda parte, estudiamos los antecedentes de la Organización Mundial de Comercio. Se valora la importancia que poseen los parámetros del debate entre comercio y medio ambiente al interior de esta organización, así como las repercusiones de la decisión Ministerial sobre la creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente y las disposiciones a las que este debate nos remite en términos prácticos en el marco del trabajo de dicho Comité.

Del mismo modo, se estudian las disposiciones que se aplican en el seno del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la Organización Mundial de Comercio hasta concluir con la revisión de su programa de trabajo realizada mediante el denominado informe de Singapur, finalizando con un análisis de los acuerdos multilaterales de protección del medio ambiente.

Posteriormente, en la tercera parte, se profundiza en el debate de la relación entre comercio y medio ambiente llevado a cabo por la Unión Europea y la Organización Mundial de Comercio, focalizando las prioridades que cada uno de estos actores posee: la defensa del medio ambiente *vs.* la defensa del libre comercio, mismo que se ha traducido en una serie de negociaciones entre los mismos.

Finalmente es importante apuntar, como nota metodológica, que en general la bibliografía sobre la relación entre comercio y medio ambiente está enfocada al costo económico que ésta conlleva, dicho de otro modo, los aspectos centrados en las negociaciones internacionales son poco abordados. Es decir, pese a que está implícita la idea de que dichas negociaciones se llevan a cabo en el ámbito del multilateralismo, y que por tanto participan diversos agentes y/o actores, no se presta la suficiente atención que dichas negociaciones merecen. De este modo, para los interesados en estudiar las relaciones internacionales, es importante brindar más atención a estos aspectos, toda vez que los actores involucrados se desempeñan en el entorno internacional, velando en todo momento por la protección de sus propios intereses.

Para la realización de esta investigación se llevó a cabo una amplia consulta de fuentes de información primarias, destacando aquélla que emiten los actores involucrados en nuestro estudio: la Unión Europea y la Organización Mundial de Comercio.

En el caso de la UE sobresalen: los programas de acción en materia de medio ambiente, llevados a cabo desde hace varias décadas (1972), principalmente: el *Quinto*

Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente: hacia un desarrollo sostenible, y el *Sexto Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente. Medio ambiente 2010: el futuro en nuestras manos*; igualmente, se consultaron los Tratados constitutivos de la Comunidad Europea, a partir de que ésta adquiere el nombre de Unión Europea (Tratado Maastricht, 1993); y algunas comunicaciones de la Comisión Europea sobre disposiciones en materia medioambiental.

Y en la OMC (creada en 1994), se consultaron aquellos documentos que involucran el tema del medio ambiente, por ejemplo: el Acuerdo de Marrakech (1994); la Decisión Ministerial sobre Comercio y Medio Ambiente (1994), que establece la creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente; y los boletines del Comité de Comercio y Medio Ambiente.

Con el análisis realizado se espera ofrecer respuestas a los cuestionamientos a los que hemos hecho alusión con anterioridad, buscando demostrar que el libre comercio y la protección del medio ambiente son complementarios.

Capítulo 1. La política medioambiental de la Unión Europea

1.1 Breve historia de la protección medioambiental en la Unión Europea

En la Unión Europea (UE)⁴, el tema de la protección del medio ambiente y una mejor utilización de los recursos naturales, que incluye la pesca, los bosques, el aire, y el agua (de mares, ríos, etc.), entre otros factores, ha sido uno de sus objetivos desde hace varias décadas. A medida que ha aumentado el interés por garantizar al consumidor la calidad en los productos que adquiere, y porque éstos respondan a las exigencias de salud y medio ambiente que se formulan, también los problemas del medio ambiente (la lluvia ácida, la contaminación de los mares, la erosión, la contaminación provocada por los desechos nucleares, el ruido, la deforestación, la destrucción de la capa de ozono, y principalmente el cambio climático) han adquirido una mayor relevancia, en la medida en que afectan directamente a la salud y el bienestar de la población.⁵

Fue a partir de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano⁶, celebrada en Estocolmo, Suecia en 1972, cuando la entonces llamada Comunidad Europea (CE) inició sus primeras acciones a escala comunitaria a este respecto, al

⁴ Hasta el primero de mayo de 2004 los Estados miembros de la UE eran quince: Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal, Reino Unido y Suecia, pues en ese año se adhirieron diez países más: Chipre, Eslovenia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Malta, Polonia, la República Checa y la República Eslovaca. La UE cuenta con cinco instituciones: Parlamento Europeo (elegido por los ciudadanos de los Estados miembros); Consejo de la Unión Europea (representa a los Gobiernos de los Estados miembros); Comisión Europea (motor y órgano ejecutivo); Tribunal de Justicia (garantiza el cumplimiento de la ley); Tribunal de Cuentas (efectúa el control de la legalidad y la regularidad de la gestión del presupuesto de la UE). Estas instituciones están acompañadas de otros cinco importantes organismos: Comité Económico y Social Europeo (expresa la opinión de la sociedad civil organizada respecto de cuestiones económicas y sociales); Comité de las Regiones (expresa las opiniones de las autoridades regionales y locales); Banco Central Europeo (responsable de la política monetaria y de la gestión del euro); Defensor del Pueblo europeo (se ocupa de las denuncias de los ciudadanos sobre la mala gestión de cualquier institución u organismo de la UE); Banco Europeo de Inversiones (contribuye a lograr los objetivos de la UE financiando proyectos de inversión). http://europa.eu.int/abc/index_en.htm

⁵ Viktor Sukup, Europa y la globalización. Tendencias, problemas, opiniones, Buenos Aires, Ed. Corregidora, 1998, pp.90-91.

⁶ La Conferencia abordó los problemas de la contaminación regional y la lluvia ácida en el norte de Europa. A esta eco-agenda se opuso el Grupo de los 77 y el bloque del Este. Sin embargo, significó el primer reconocimiento internacional a los temas del medio ambiente. Además, se discutió en conjunto para presentar una resolución satisfactoria al medio ambiente vs. el dilema del medio ambiente. La Conferencia lideró el establecimiento de numerosas agencias nacionales de protección del medio ambiente y el Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (UNEP). Ver : <http://www.tlsa.org>

establecer el Primer Programa de Acción Quinquenal sobre el Medio Ambiente para el periodo 1973-1977, cuyo objetivo estuvo encaminado a corregir el deterioro ambiental.

A través de ese Primer programa y los subsecuentes, la UE ha establecido los objetivos que sigue en esta materia, los cuales han ido de lo general -como frenar el deterioro del medio ambiente- a problemas medioambientales específicos, tales como el cambio climático o la destrucción de la capa de ozono, que requieren de la cooperación internacional para poder detenerse o controlarse. Ello en el marco de los foros de negociaciones multilaterales, como lo es la Organización Mundial de Comercio, misma que será abordada en el siguiente capítulo.

A continuación se enlistan los programas la UE ha llevado a cabo en esta materia para distintos periodos de tiempo:

- I. Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente 1973-1977
DOCE C 112 de 20-12-1973 p.1
(EE 15 CH 1 p.7)
Pretende corregir el deterioro del medio ambiente.
- II. Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente 1977-1981
DOCE C 139 de 13-06-1977 p.46
(EE 15 CH 1 p.238)
Actualiza y amplía el I
- III. Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente 19782-1986
DOCE C 46 de 17-02-1983 p.1
(EE 15 CH 4 p.84)
Introduce el enfoque preventivo (estudio de impacto)
- IV. Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente 1987-1992
DOCE C 328 de 7 de diciembre de 1987 p.1
Integra la política de medio ambiente en las demás políticas. Acta única Europea
- V. Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente 1993-2000
DOCE C 1388 de 17 de mayo de 1993 p.1
Desarrollo sostenible. Sectores prioritarios. Perspectiva planetaria.⁷

Actualmente, se encuentra en vigor el VI Programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente: Medio Ambiente 2010: El futuro en nuestras manos (2001-2010). Su objetivo es definir las prioridades y objetivos de la política medioambiental de la Comunidad hasta y después de 2010 y detallar las medidas a adoptar para contribuir a la aplicación de la estrategia de la UE en materia de desarrollo

⁷ Red Europea de Información de la comunidad de Madrid, "Política de Medio Ambiente", en Guía práctica sobre las Políticas de la Unión Europea, Volumen II, Ed. Comunidad de Madrid, p.182.

sostenible. A lo largo de los programas que se han llevado a cabo, también se han adoptado directivas relativas a la protección de los recursos naturales (el aire y el agua), la lucha contra la contaminación sonora, la conservación de la naturaleza y la gestión de los residuos.⁸

El interés creciente de la UE por las cuestiones medioambientales se debe en primer término a la conciencia de que el crecimiento económico no puede seguir basándose en la degradación ambiental, pues se ha criticado a dicha región de haber favorecido la economía y el desarrollo de los intercambios comerciales en detrimento del impacto en el medio ambiente.⁹

Se ha reconocido también, que aunque en los primeros años de construcción de la Comunidad Europea los asuntos medioambientales no constituían una prioridad para los agentes económicos y los poderes públicos, fue también en la Cumbre de París en donde la Comunidad abordó el tema de la protección del medio ambiente y reconoció que la expansión económica no constituía un fin en sí misma, sino que habría de conducir a la mejora y a la calidad del nivel de vida, afirmando además, que se otorgaría especial atención a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente, de manera tal que el progreso estuviera al servicio de los hombres.¹⁰

Por tal motivo, uno de los retos principales de la UE, ha sido el cuidado y la conservación del medio ambiente mediante una utilización más prudente y eficaz de los recursos naturales y un aprovechamiento de las oportunidades de innovación que pueden favorecer al medio ambiente y la economía, esto es, de los avances tecnológicos y científicos que ofrece el crecimiento económico y que puede ser utilizado en beneficio del medio ambiente.

Esta idea de que el crecimiento económico puede traer consigo la protección del medio ambiente está ligada al concepto de desarrollo sostenible. Concepto que es utilizado por la UE para definir su postura en esta temática, es decir un crecimiento económico que respete el medio ambiente, y que tenga en cuenta no sólo el momento presente, sino el futuro. Es decir, la UE está preocupada -y así lo manifestó en su Quinto

⁸ Comisión de las Comunidades Europeas (2001): Sexto Programa de Acción en materia de medio ambiente. Medio Ambiente 2010: el futuro en nuestras manos, ver también en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/128027.htm>

⁹ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a15000.htm>

¹⁰ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a15000.htm>

programa, mismo que veremos en el siguiente apartado- que así como está preocupada e interesada por frenar el deterioro del medio ambiente, también lo está por prevenirlo, le preocupan las consecuencias de la degradación ambiental para las generaciones futuras. Es por ello, que dicho concepto preside todas las políticas sectoriales de la UE y sus actuaciones en el ámbito del medio ambiente.

Esta postura hacia el desarrollo sostenible también quedó asentada en la Comunicación de la UE correspondiente a mayo de 2001, en la cual se adoptó una estrategia en favor del desarrollo sostenible, estableciendo así los objetivos de desarrollo sostenible a largo plazo centrándose en: el cambio climático, los transportes, la salud y los recursos naturales, correspondiendo a la asociación mundial para el desarrollo sostenible (adoptada por la Comisión en 2002) darle una dimensión exterior.

De esta manera, como veremos más adelante, mediante la puesta en marcha de programas de acción, la UE ha establecido los objetivos sobre esta materia, sus sectores prioritarios, sus líneas de actuación, y los instrumentos necesarios para llevarlos a cabo; logrando así, desarrollar una política medioambiental a nivel comunitario, es decir, que se ha integrado en todas las políticas sectoriales de la UE.

Aunque la UE representa una región que posee una política medioambiental desarrollada, es decir, que al tener ese rango constituye un objetivo primordial para la Unión en su conjunto, y que a escala internacional representa -como región- a uno de los principales promotores –si no es que el único- de la conservación del medio ambiente, dicha política no está exenta de problemas.

En términos generales, estos problemas pueden ser agrupados en dos categorías:

- 1) Por un lado, los derivados del incumplimiento por parte de los países miembros de las medidas (básicamente de carácter legal) referidas a la conservación o restauración del medio ambiente. Las razones de ello, se encuentran en causas sociológicas (distinta conciencia ambiental de cada uno de los miembros, que se traduce posteriormente en las formas de actuar de los respectivos gobiernos), económicas (por ejemplo si la puesta en marcha de las medidas medioambientales se percibe como una amenaza potencial fuerte para la economía de un país o para un sector productivo o capa social en concreto), jurídicas (en este caso, ya sea por dificultades de control de la normativa o para hacerla cumplir, ya sea porque los mecanismos sancionadores implican multas muy bajas o una posibilidad muy reducida de que éstas se paguen efectivamente al final) o administrativas (sobretudo debido a problemas con la formación del personal que tiene que elaborar, aplicar y controlar las medidas de protección del medio ambiente u ocasionados por falta de medios técnicos o financieros para llevar su labor a cabo de manera correcta). En última instancia, detrás de este grupo de problemas está el compromiso que cada uno de los países miembros tenga en la protección del medio ambiente (que puede depender de la ideología del partido que gobierne, aunque con el paso del tiempo, se observa una mayor conciencia en el ámbito comunitario, relativo a

estos temas, con independencia del signo político del gobernante en cada uno de los países miembros), que a su vez influirá en la voluntad que tenga de cumplir con la normativa o las medidas ambientales; por tanto, cuanto mayores sean el esfuerzo y la voluntad que se pongan, menos relevantes serán los obstáculos y más determinación se pondrá para superar estas dificultades.

2) Por otro lado, cuestiones fundamentadas en el propio funcionamiento de la UE, las cuales pueden resumirse en la lentitud de la toma de decisiones, la falta de personal cualificado en temas medioambientales, los escasos medios sancionadores de que dispone la Comisión o lo confuso del derecho comunitario en alguna de estas materias (a lo que se une una excesiva generalización de las disposiciones legales en otros casos).¹¹

En lo que respecta a las violaciones al derecho comunitario en materia de medio ambiente observadas en el pasado, en una resolución sobre la transposición de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente, el Parlamento Europeo (PE) destacó la gravedad de las mismas y distinguió los siguientes seis factores responsables de dicha situación:

1. Causas achacables al propio Derecho comunitario (por ejemplo, volumen e imprecisión).
2. Causas relacionadas con el procedimiento de trabajo de las instituciones comunitarias (por ejemplo, lentitud de la toma de decisiones, escasa flexibilidad, insuficientes mecanismos de sanción, falta de personal).
3. Razones económicas (por ejemplo, intentos de favorecer a los productores nacionales, prioridad de la economía sobre el medio ambiente, falta de incentivos económicos y fiscales).
4. Razones sociológicas (por ejemplo, falta de conciencia ecológica).
5. Razones administrativas y políticas en los Estados miembros (por ejemplo, particularidades de los sistemas constitucionales de carácter federal e incoherencias de los sistemas legislativos nacionales).
6. Razones jurídicas (por ejemplo, diversidad de las sanciones penales).¹²

Así, la postura de la UE es, en general, contradictoria. Por un lado, está el interés público; y por otro lado, el mercado. Tal como lo señala Viktor Sukup¹³:

Las posturas de la UE suelen ser, en general, contradictorias también en otros campos, todo lo cual es consecuencia de una contradicción fundamental: no se pueden enfatizar al mismo tiempo -sin desconectarse de las realidades- el interés público y la libertad casi irrestricta de los mercados. En las conferencias mundiales como las de Río (1992) y de Kyoto (1997), la UE se comprometió a reducir sus emisiones de elementos tóxicos, de comprobada acción lesiva para el medio ambiente, prometió promover formas ecológicamente más sanas de producir y consumir, combatir las lluvias ácidas y el efecto invernadero. Hay avances en la postura europea, relativamente unificada en Kyoto, bajo la presión de los movimientos de opinión, para oponerse también en conjunto a una visión norteamericana que equivaldría a algo como una "mercantilización de la sobrevivencia humana". Pero en la práctica predominan casi siempre el productivismo y el consumismo irresponsables, los negocios frecuentemente reñidos con los principios solemnemente afirmados -por ejemplo, mediante la

¹¹ Antonio Fernández-Bolaños Valentín, *Op. Cit.* p. 194.

¹² http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_9_1_es.htm

¹³ Viktor Sukup, *Op. Cit.* p.92.

exportación de los problemas, como los residuos tóxicos a otras partes del mundo- y la perspectiva del corto plazo...

Vale la pena resaltar que la Unión Europea tiene un gran peso en las instancias internacionales, tales como la Organización Mundial del Comercio (OMC), los organismos especializados de Naciones Unidas (ONU) y en las cumbres mundiales sobre medio ambiente y desarrollo, pues al presentarse unida, la Unión ha estado en condiciones de defender eficazmente el punto de vista de cada uno de sus miembros.¹⁴

¹⁴ Pascal Fontaine, Doce lecciones sobre Europa, Comisión Europea, Dirección General de Prensa y Comunicación, 2003, ver también en: <http://europa.eu.int/comm/publications/booklets>

1.2 Fundamento jurídico de la política medioambiental de la Unión Europea

A pesar de que en los primeros años de construcción de la Comunidad Europea (CE) los asuntos medioambientales no constituían una prioridad para los poderes públicos y los agentes económicos, en la actualidad, la política medioambiental es uno de los desafíos sociales más importantes para la UE, convirtiéndose en un tema de interés para la opinión pública, en la medida en que afecta directamente el bienestar y la salud de la población.¹⁵

La Comunidad Económica Europea (CEE) se constituyó como tal por el Tratado de Roma, en 1957. Dado que sus autores no eran conscientes de ninguna amenaza común, no contemplaron la necesidad de una política comunitaria de medio ambiente. Sin embargo, a medida que aumentaron los intercambios comerciales, dicha necesidad se hizo evidente, por lo que crearon normas comunes para proteger a los consumidores, las cuales se limitaban a asegurar la libre circulación de mercancías entre los Estados miembros, es decir estaban relacionadas con los productos, en particular detergentes, vehículos de motor y productos químicos peligrosos.¹⁶

Así, la protección del medio ambiente como aspecto específico de la actividad comunitaria fue tratada por primera vez en la conferencia de Jefes de Estado y de Gobierno celebrada en París en octubre de 1972, la cual marca también el origen del Derecho europeo de protección al medio ambiente. En dicha Conferencia se confirmó la necesidad de establecer una política común en la materia al señalarse que:

La expansión económica, que no constituye un fin en sí misma, ha de permitir prioritariamente atenuar la disparidad de las condiciones de vida. Dicha expansión [...] habrá de conducir a la mejora de la calidad y del nivel de vida. En consonancia con el espíritu europeo, habrá de otorgarse una atención especial a los valores y bienes no materiales y a la protección del medio ambiente con el fin de que el progreso esté al servicio de los hombres.¹⁷

Y hasta la entrada en vigor del Acta Única Europea en 1987, se introdujo un Título al Tratado Constitutivo de la CE, concerniente al medio ambiente. Ello significó, que las medidas comunitarias relacionadas a este tema, se formularían sobre una jurídica explícita, la cual definiría los objetivos y los principios fundamentales de la acción de la CE. Otra reforma importante contemplada en dicha Acta, fue que estableció que las otras

¹⁵ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a15000.htm>

¹⁶ Red Europea de Información de la comunidad de Madrid, "Política de Medio Ambiente, en *Op. Cit.*

¹⁷ *Ibidem*

políticas comunitarias también debían incluir requisitos de protección del medio ambiente.¹⁸

Sin embargo, fue hasta la Cumbre de Cardiff (1998) cuando se establecieron las bases de una acción coordinada a nivel comunitario para la integración de los temas medioambientales. A partir de ello, la Comisión Europea presentó una serie de comunicaciones relativas a la integración del medio ambiente en políticas tales como la energía, los transportes, la agricultura, el mercado interior, el desarrollo, la industria, la pesca y la política económica. Algunas formaciones del Consejo Europeo también han presentado estrategias de integración del medio ambiente en las políticas de su competencia.¹⁹

Posteriormente, con la adopción de nuevas reformas que modificaron el Tratado de Roma, se adoptaron: primero, el Tratado de Maastricht o Tratado de la Unión Europea (TUE) que entró en vigor en noviembre de 1993 e introdujo el concepto de crecimiento sostenible, ligado a la idea latente en los Estados miembros, de que el crecimiento económico podía lograrse respetando el medio ambiente;²⁰ y después, el Tratado de Ámsterdam (entró en vigor el primero de mayo de 1999), el cual sirvió para consolidar las garantías de los textos anteriores, por ejemplo, contempla el concepto de desarrollo sostenible en el preámbulo y en los objetivos, además introduce un nuevo artículo, el sexto, que veremos más adelante.

En lo que respecta al TUE, estableció como una misión de la UE lograr un crecimiento sostenible respetuoso con el medio ambiente, así como el principio de cautela.²¹ Además, elevó las medidas medioambientales a la categoría de "políticas" e

¹⁸ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a15000.htm>

¹⁹ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000d.htm#d11>

²⁰ El Tratado de la Unión Europea, que prevé una política exterior y de seguridad común, una cooperación más estrecha en los ámbitos de la justicia y los asuntos de interior y la creación de una unión económica y monetaria, incluida una moneda única. La cooperación intergubernamental en estos ámbitos añadida al sistema comunitario existente crea la Unión Europea (UE). La Comunidad Económica Europea (CEE) pasa a ser la Comunidad Europea (CE). Pascal Fontaine, *Op. Cit.*

²¹ De acuerdo con la Comisión Europea, el principio de cautela (o de precaución) se aplica en los siguientes casos: cuando los datos científicos son insuficientes, no concluyentes o inciertos; cuando una evaluación científica preliminar hace sospechar que existen motivos razonables para temer efectos potencialmente peligrosos para el medio ambiente y la salud humana, animal o vegetal. En estos dos casos cuando los riesgos incurridos son incompatibles con el elevado nivel de protección propugnado por la Unión Europea. Las tres normas que es necesario respetar para garantizar el cumplimiento de este principio son: una evaluación científica completa realizada por una autoridad independiente, con el fin de determinar el grado de certidumbre científica; una evaluación de los riesgos y consecuencias en caso de que no se actúe a escala

instauró el sistema de votación por mayoría cualificada en el Consejo, salvo para medidas tales como la fiscalidad medioambiental o la ordenación territorial, los cuales, son sometidos a la regla de la unanimidad.²² No obstante, reserva el procedimiento de codecisión para los asuntos relativos al mercado interior.²³

Sin embargo, las carencias que se le han encontrado al TUE son: no haber simplificado los procedimientos decisorios en el campo de la política medioambiental; el ocasionar un conflicto de fundamentos jurídicos entre el procedimiento relativo al medio ambiente (artículo 175, antiguo artículo 130 S del Tratado constitutivo de la CE) y el procedimiento de aproximación de las legislaciones sobre el mercado interior (artículo 95, antiguo artículo 100 A del mismo Tratado), lo que ha tenido implicaciones en cuanto a su interpretación más o menos estricta por parte de los Estados miembros; y el no haber asumido explícitamente los compromisos que se contrajeron en la Conferencia de Río (1992) en relación con el desarrollo sostenible, y de haberse limitado a hacer una simple referencia al crecimiento sostenible respetuoso con el medio ambiente.²⁴

Así, el Tratado de Ámsterdam, aporta respuestas a estos problemas. En el artículo 1 incorpora el concepto de desarrollo sostenible sustituyendo el considerando séptimo del TUE por el texto siguiente:

Decididos a promover el progreso social y económico de sus pueblos, teniendo en cuenta el principio de desarrollo sostenible, dentro de la realización del mercado interior y del fortalecimiento de la cohesión y de la protección del medio ambiente, y a desarrollar políticas que garanticen que los avances en la integración económica vayan acompañados de progresos paralelos en otros ámbitos.²⁵

En el artículo 2 (antiguo artículo 2 del Tratado constitutivo de la CE) se establece como misión de la UE:

Promover, mediante el establecimiento de un mercado común y de una unión económica y monetaria y mediante la realización de las políticas o acciones comunes contempladas en los artículos 3 y 4, un desarrollo armonioso, equilibrado y sostenible de las actividades económicas en el conjunto de la Comunidad, un alto nivel de empleo y de protección social, la igualdad entre el hombre y la mujer, un crecimiento sostenible y no inflacionista, un alto

europaea; y la participación con la máxima transparencia de todas las partes interesadas en el estudio de las posibles acciones. Ver: http://www.europa.eu.int/glossary/precautionary_principle_es.htm

²² Por unanimidad se entiende la obligación de que todos los Estados miembros reunidos en el Consejo busquen el consenso para aprobar una determinada propuesta. Para profundizar, ver: http://www.europa.eu.int/glossary/unanimity_es.htm

²³ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a15000.htm>

²⁴ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a15000.htm>

²⁵ Tratado de Ámsterdam, Artículo 1, disponible en: <http://www.europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/amsterdam.html#0093010004>

grado de competitividad y de convergencia de los resultados económicos, un alto nivel de protección y de mejora de la calidad del medio ambiente, la elevación del nivel y de la calidad de vida, la cohesión económica y social y la solidaridad entre los Estados miembros.²⁶

Y para alcanzar dichos fines, el artículo 3 (antiguo artículo 3 del Tratado constitutivo de la CE) establece que: "[...] en materia ambiental la acción de la Comunidad implicará una política en el ámbito del medio ambiente".²⁷

De acuerdo al artículo 5 (antiguo artículo 3B del Tratado constitutivo de la CE):

La Comunidad actuará conforme al presente Tratado y a los objetivos que el mismo le asigna. En los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Comunidad intervendrá, conforme al principio de subsidiariedad, sólo en la medida en que los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, y, por consiguiente, puedan lograrse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción contemplada, a nivel comunitario.²⁸

Además, el Tratado de Ámsterdam añade un artículo, el sexto, el cual establece que:

Las exigencias de la protección del medio ambiente deberán integrarse en la definición y en la realización de las políticas y acciones de la Comunidad a que se refiere el artículo 3, en particular con objeto de fomentar un desarrollo sostenible.²⁹

Para la formulación de dicho artículo se tomó en cuenta la declaración sobre la evaluación del impacto ambiental adjunta al Acta final de la Conferencia intergubernamental. Pues en dicha declaración, la Comisión se compromete a preparar estudios de evaluación del impacto ambiental cuando presenten propuestas que puedan tener una incidencia significativa en el medio ambiente.³⁰

Con ello, se impone la integración de los requisitos de protección medioambiental en la definición y aplicación de otras políticas, que ya figura en el artículo 174 (antiguo artículo 130 R). También se menciona que esa integración es una forma de fomentar el desarrollo sostenible.

El artículo 95 apartado 3 del Tratado de Ámsterdam (antiguo artículo 100 del Tratado constitutivo de la Comunidad Europea) señala que:

²⁶ *Ibidem*, Artículo 2.

²⁷ *Ibidem*, Artículo 3.

²⁸ *Ibidem*, Artículo 5.

²⁹ *Ibidem*, Artículo 6.

³⁰ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a15000.htm>

La Comisión, en sus propuestas previstas en el apartado 1 referentes a la aproximación de las legislaciones en materia de salud, seguridad, protección del medio ambiente y protección de los consumidores, se basará en un nivel de protección elevado, teniendo en cuenta especialmente cualquier novedad basada en hechos científicos. En el marco de sus respectivas competencias, el Parlamento Europeo y el Consejo procurarán también alcanzar ese objetivo.³¹

Es importante señalar que el Tratado constitutivo de la CE establece que:

“[...] en lo sucesivo todas las propuestas de la Comisión deben basarse en un alto nivel de protección medioambiental. Anteriormente, una vez adoptada una medida de armonización por el Consejo, los Estados miembros podían no obstante aplicar disposiciones nacionales diferentes, si se justificaban por necesidades imperiosas relacionadas con la protección del medio ambiente. El Estado miembro debía notificarlo a la Comisión de forma que ésta pudiera verificar que las disposiciones en cuestión no constituían una discriminación arbitraria o una restricción del comercio encubierta entre los Estados miembros”.

Este mecanismo ha sido completado y ahora se distinguen dos casos (artículo 95, antiguo artículo 100 A). Los Estados miembros pueden:

- O bien mantener las disposiciones nacionales en vigor relativas a la protección del medio ambiente.
- O bien introducir nuevas disposiciones nacionales relativas a la protección del medio ambiente.³²

De esta manera, se considera que:

La entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam ha simplificado la situación ya que el procedimiento de cooperación se ha sustituido por el de codecisión. Esta reorganización tiene la ventaja de reducir a dos el número de procedimientos, ya que los Estados miembros expresaron su deseo de mantener la unanimidad en los campos mencionados anteriormente. De esta forma se facilita la lectura de los Tratados y se reduce el riesgo de conflictos entre bases jurídicas distintas.³³

De la misma manera, el Parlamento Europeo también ha intervenido en la configuración de la normatividad en materia medioambiental de la UE, por ejemplo, en la evaluación de las repercusiones sobre el medio ambiente, el libre acceso a las informaciones y la etiqueta ecológica para los productos no contaminantes. Por otra parte, el Tratado de Ámsterdam ha reforzado su papel al extender el procedimiento de codecisión a todas las medidas basadas en el artículo 175, con excepción de las relacionadas con la fiscalidad y la gestión de los recursos hídricos.³⁴

³¹ *Ibidem*, Artículo 95.

³² <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a15000.htm>

³³ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a15000.htm>

³⁴ http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_9_1_es.htm

Entre las resoluciones del Parlamento de propia iniciativa se encuentran las siguientes:

- Cooperación parlamentaria paneuropea en materia de medio ambiente y Tercera Conferencia Paneuropea de Ministros de Medio Ambiente celebrada en Sofía en octubre de 1995.
- Calidad del aire en los edificios.
- Exportaciones de residuos tóxicos.
- Necesidad de evaluar el coste real para la Comunidad de no tener una política medioambiental.
- Prevención y eliminación de los daños ecológicos.
- Tecnologías medioambientales - posibilidades de desarrollo y empleo.
- Envío de residuos peligrosos destinados a su aprovechamiento en países no pertenecientes a la OCDE.
- Integración de medidas y programas demográficos y medioambientales.
- Aspectos del comercio mundial relacionados con el medio ambiente, la salud y la protección de los consumidores.
- Fortalecimiento de la política comunitaria en el ámbito del medio ambiente urbano.³⁵

Como se puede apreciar, la evolución de la construcción europea ha permitido establecer disposiciones acordes con la importancia de la problemática medioambiental. Sin embargo, también es de destacar que este lento progreso ha sido fuente de algunas discordancias, debido a la existencia de bases jurídicas contradictorias o la diversidad de procedimientos decisorios.³⁶

De esta manera, gracias a las reformas que se hicieron mediante ambos Tratados, las medidas medioambientales adquirieron el rango de política, teniendo su fundamento jurídico en los artículos 174 al 176 (130 R al 130 T) del TCE.

El artículo 174 del Tratado de Ámsterdam, Título XIX Medio Ambiente (130 R del TCE, Título XVI) señala como objetivos de la Comunidad en materia de medio ambiente: alcanzar un nivel de protección elevado, teniendo presente la diversidad de situaciones existentes en las distintas regiones de la Comunidad; y basarse en los principios de cautela y de acción preventiva, en el principio de corrección de los atentados al medio ambiente, preferentemente en la fuente misma, y en el principio de el que contamina paga.

Además, dicho artículo señala que en la elaboración de su política medioambiental, se tendrán en cuenta: los datos científicos y técnicos disponibles; las condiciones del medio ambiente en las diversas regiones de la Comunidad; las ventajas y las cargas que

³⁵ http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_9_1_es.htm

³⁶ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a15000.htm>

puedan resultar de la acción o de la falta de acción; y el desarrollo económico y social de la Comunidad en su conjunto y el desarrollo equilibrado de sus regiones.

Y en lo que respecta a las modalidades de cooperación, entre la Comunidad y los Estados miembros, en el marco de sus respectivas competencias, con los terceros países y las organizaciones internacionales competentes, éstas podrán ser objeto de acuerdos entre la Comunidad y las terceras partes interesadas. Los cuales, podrán ser negociados y concluidos (con arreglo al artículo 300) sin perjuicio de la competencia de los Estados miembros para negociar en las instituciones internacionales y para concluir acuerdos internacionales.³⁷

En cuanto al artículo 175 del Tratado de Ámsterdam, Título XIX Medio Ambiente (130 S del TCE, antiguo Título XVI), establece que el Consejo, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251³⁸ y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, decidirá las acciones que deba emprender la Comunidad para la realización de los objetivos fijados en el artículo antes mencionado.

Además, mediante el criterio de unanimidad, el Consejo, a propuesta de la Comisión y previa consulta al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, adoptará: disposiciones esencialmente de carácter fiscal; medidas de ordenación territorial y de utilización del suelo con excepción de la gestión de los residuos y las medidas de carácter general, así como medidas relativas a la gestión de los recursos hídricos; y medidas que afecten de forma significativa a la elección por un Estado miembro entre diferentes fuentes de energía y a la estructura general de su abastecimiento energético.

De acuerdo con dicho artículo, el Consejo, en las condiciones previstas en el primer párrafo, podrá definir las materias mencionadas, cuyas decisiones deban ser tomadas por mayoría cualificada. Además, el Consejo adoptará, con arreglo al procedimiento previsto en el artículo 251 y previa consulta al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, programas de acción de carácter general que fijen los objetivos prioritarios a alcanzarse, así como las medidas que hayan de alcanzarse, así como las medidas necesarias para la ejecución de dichos programas.

³⁷ Ver: Tratado de Ámsterdam, en *Op. Cit.*.

³⁸ *Ibidem*, Artículo 251.

Además, sin perjuicio de determinadas medidas de carácter comunitario, el artículo estipula que los Estados miembros tendrán a su cargo la financiación y la ejecución de la política en materia de medio ambiente; y que sin perjuicio del principio de quien contamina paga, cuando una medida adoptada con arreglo a lo dispuesto en el apartado antes referido, implique costes que se consideren desproporcionados para las autoridades públicas de un Estado miembro, el Consejo establecerá, en el propio acto de adopción de dicha medida, las disposiciones adecuadas en forma de: excepciones de carácter temporal, apoyo financiero con cargo al Fondo de Cohesión creado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 161,³⁹ o ambas posibilidades.

Finalmente, el artículo 176 del Tratado de Ámsterdam, Título XIX Medio Ambiente (antiguo 130 T del TCE, antiguo Título XVI), hace referencia a las medidas de protección adoptadas en virtud del artículo antes mencionado, y establece que éstas no serán obstáculo para el mantenimiento y la adopción, por parte de cada Estado miembro, de medidas de mayor protección. Sino que, dichas medidas deberán ser compatibles con el presente Tratado y se notificarán a la Comisión.

El paso de medidas medioambientales a la categoría de política, mediante la inclusión de artículos sobre medioambiente en los Tratados que reformaron el TCE, puso de manifiesto la importancia que tiene para la UE el tema del medio ambiente. Con ello, la UE se ha erigido también como la principal promotora del desarrollo sustentable, tanto a nivel regional, como internacional, representando así un bloque de presión y de promoción para la firma y ratificación de Tratados internacionales, cuyo objetivo es preservar el medio ambiente, o incluso, prevenir el deterioro ambiental. Es decir, se ha consolidado como una región que posee una política medioambiental desarrollada porque ha logrado también, diseñar los instrumentos necesarios para llevarla a cabo.

³⁹ *Ibidem*. Artículo 161.

1.3 El Quinto programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente: hacia un desarrollo sostenible

Como ya se ha dicho, desde 1973 la UE ha elaborado una serie de planes acción para determinados periodos de tiempo, con el objetivo de proteger y preservar el medio ambiente, ya sea evitando, o incluso previniendo la degradación ambiental. Así, con la adopción del Primer programa de acción quinquenal sobre el medio ambiente, la UE inició el camino hacia la formulación de una política medioambiental comunitaria, destinada a luchar contra la contaminación y proteger el medio ambiente. Dicha política está basada en la idea de un crecimiento económico respetuoso con el medio ambiente, lo cual está ligado al concepto del desarrollo sostenible.⁴⁰

El Quinto programa comunitario para el medio ambiente titulado “Hacia un desarrollo sostenible” se aprobó el 18 de marzo de 1992 e incluyó un informe sobre la situación del medio ambiente en la Comunidad.⁴¹ En dicho informe, se puso de manifiesto el deterioro sufrido por el medio ambiente y se indicó que de no procederse a una reorientación de las políticas, los ataques al medio ambiente seguirían produciéndose.

La importancia del Quinto programa radica en que introdujo el concepto de desarrollo sostenible, erigiéndolo así como un objetivo perseguido por la Comunidad, que además sería contemplado para la formulación de las acciones que se llevarían a cabo, y que cuya finalidad sería si no evitar, si frenar el deterioro ambiental.

Además, dicho programa sentó los principios de una estrategia europea voluntarista, para el periodo 1992-2000 y marcó el principio de una acción comunitaria horizontal, teniendo en cuenta todos los factores de contaminación (industria, energía, turismo, transportes, agricultura, etc.), pues como se mencionó en el apartado uno de este capítulo, las acciones comunitarias habían tenido un enfoque vertical y sectorial de los problemas ecológicos.

⁴⁰ El desarrollo sostenible -de acuerdo con la definición del Informe Brundtland- es entendido por la UE como: “el desarrollo que satisface las necesidades de la generación presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus propias necesidades”. Para consultar dicho Informe ver: Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (1987): *Nuestro futuro Común*, Alianza Editorial.

⁴¹ Comisión de las Comunidades Europeas (1992): *Quinto programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente: hacia un desarrollo sostenible*, ver también en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l28062.htm>

En este sentido, de acuerdo con el V programa, los ámbitos a los que la Comunidad había limitado su actuación fueron: gestión duradera de los recursos naturales (suelos, aguas, zonas naturales y costeras); lucha integrada contra la contaminación y actuación preventiva en materia de residuos; reducción del consumo de energía procedente de fuentes no renovables; mejora de la gestión de la movilidad, mediante el desarrollo de modos de transporte eficaces y limpios; elaboración de un conjunto coherente de medidas para mejorar la calidad del medio urbano; y la mejora de la salud y la seguridad, principalmente en lo relativo a la gestión de los riesgos industriales, la seguridad nuclear y la radioprotección.

El Informe sobre el estado del medio ambiente, que se incluyó en este Quinto programa, puso de manifiesto el deterioro del medio ambiente en los siguientes ámbitos:

1. Contaminación atmosférica: a pesar de la reducción de las emisiones de dióxido de azufre, partículas en suspensión, plomo y clorofluorocarbonos (CFC), hubo un aumento de las emisiones de gases de efecto invernadero, como el dióxido de carbono, el metano, el ozono y el óxido de nitrógeno (industrialización, transportes).
2. Contaminación de las aguas: a pesar de la disminución de la contaminación de las aguas interiores procedente de fuentes específicas, hubo un aumento de la contaminación procedente de fuentes difusas (principalmente en la agricultura), amenaza sobre la calidad de las aguas, eutrofización del agua dulce, desarrollo de la contaminación marina.
3. Deterioro del suelo: debido al manejo ineficiente de los residuos, desarrollo de los riesgos relacionados con actividades industriales, aumento en la agricultura de la incorporación al terreno de nitratos y lodos de depuración, aumento de los cultivos hiperintensivos, utilización abusiva de abonos, pesticidas y herbicidas, acidificación y desertificación de determinadas regiones.
4. Conservación de la naturaleza: a causa de las amenazas a diversas especies y a su hábitat natural, se presenta una reducción de la diversidad biológica, así como un deterioro ambiental en zonas costeras, de montaña y de bosque (incendios).
5. Medio urbano: deterioro del entorno como consecuencia de la contaminación, el ruido y el deterioro del patrimonio arquitectónico y de los lugares públicos.
6. Gestión de residuos: aumento del flujo de residuos domésticos e industriales, escaso éxito del reciclaje y la reutilización.⁴²

De esta manera, el objetivo del Quinto programa fue transformar el modelo de crecimiento de la Comunidad, a fin de fomentar el desarrollo sostenible. El programa buscó soluciones para los problemas medioambientales, tales como: el cambio climático, la contaminación de las aguas, la gestión de los residuos, etc. También persiguió el establecimiento de nuevas relaciones entre los agentes que intervenían en el sector del medio ambiente.

⁴² *Ibidem.*

En este sentido, el Quinto programa hizo hincapié en la integración y coordinación con otras políticas comunitarias, es decir, se reconoció que los objetivos previstos no podían alcanzarse mediante acciones desarrolladas únicamente a escala comunitaria, sino con medidas coordinadas que llevaran la corresponsabilidad de todos los estamentos sociales y un diálogo más estrecho con todos los sectores interesados.⁴³

El enfoque que el Quinto programa dio a la política ambiental comunitaria estuvo basado en los siguientes principios:

- adopción de un enfoque global y constructivo, dirigido a los distintos agentes y actividades relacionados con los recursos naturales o que afectan al medio ambiente;
- voluntad de invertir las tendencias y prácticas que perjudican al medio de las generaciones actual y futuras;
- favorecer los cambios de comportamiento social, mediante un compromiso entre todos los interesados (autoridades públicas, ciudadanos, consumidores, empresas, etc.);
- establecimiento de un reparto de responsabilidades; y
- utilización de nuevos instrumentos medioambientales.

De acuerdo con el Quinto programa, a cada ámbito de actuación correspondían tanto objetivos a largo plazo, como metas a alcanzarse en el año 2000. También preveía un conjunto de disposiciones que deberían adoptarse para alcanzar los objetivos establecidos. No obstante que los objetivos de este programa desempeñaban una función orientativa para la consecución de un desarrollo sostenible, no poseían un fundamento jurídico. Pero hay que considerar que motivaron, *a posteriori*, el establecimiento de bases jurídicas para programas subsecuentes.

Es por ello que el Quinto programa, en cumplimiento con el principio de subsidiariedad,⁴⁴ abordó los problemas medioambientales que debían ser objeto de una intervención comunitaria, señalando como sectores prioritarios de protección e intervención a nivel comunitario a: la industria, la energía, los transportes, la agricultura y el turismo, los cuales tienen "...un [fuerte] impacto en el funcionamiento del mercado

⁴³ Red Europea de Información de la comunidad de Madrid, "Política de medio ambiente", en *Op. Cit.* p.183.

⁴⁴ El principio de subsidiariedad, consagrado en los textos de Maastricht, es un principio fundamental del ejercicio de las competencias de la Unión. Significa que la UE y sus instituciones intervienen sólo en la medida en que una acción comunitaria es más eficaz que una acción nacional o local. Garantiza que no se produzcan injerencias inútiles en la vida de los ciudadanos. Comisión Europea, Panorama de la Unión Europea, Dirección General de Prensa y Comunicación, 2003, disponible en: http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/eu_glance/20/index_es.htm

interior y en las relaciones transfronterizas [así como en] el reparto de los recursos y la cohesión".⁴⁵

Así, la actuación comunitaria se centró en determinados ámbitos, al ser éste el medio más eficaz de abordar los problemas a los que tenía que hacer frente la Comunidad. Dichos sectores de intervención eran los siguientes:

1. Industria. La Comunidad deseaba reforzar el diálogo con las empresas, promover la celebración de acuerdos voluntarios, desarrollar una gestión racional de los recursos, favorecer la información a los consumidores y adoptar normas comunitarias en materia de procesos de fabricación y de productos, evitando a un tiempo posibles distorsiones de la competencia, preservando la integridad del mercado interior y manteniendo la competitividad europea.
2. Energía. Desde una perspectiva de desarrollo sostenible era indispensable una actuación en este sector, que tuviera por meta la mejora de la eficacia energética, la reducción del consumo de los combustibles fósiles y la promoción de las energías renovables.
3. Transportes. El recurso a los modos de transporte se había intensificado como consecuencia de la realización del mercado interior. Urgía la adopción de medidas que permitieran mejorar la gestión de las infraestructuras y los equipamientos del sector, así como el desarrollo de los transportes públicos y la mejora de la calidad de los combustibles.
4. Agricultura. Este sector era responsable del deterioro del medio ambiente, como consecuencia del aumento de los cultivos intensivos, la utilización de abonos y la acumulación de excedentes. Era indispensable una reforma de la política agrícola común y de desarrollo forestal que tuviera en cuenta las exigencias medioambientales.
5. Turismo. El sector se encontraba en plena expansión, lo que provocaba el deterioro de las zonas de montaña y las regiones costeras. Las medidas propuestas consistían en la mejora tanto de la gestión del turismo de masas como de la calidad de los servicios turísticos, así como en la promoción de formas alternativas de turismo y en campañas de información y sensibilización.

⁴⁵ Comisión de las Comunidades Europeas (1992), *Op. Cit.*

Y como complemento de los instrumentos de carácter reglamentario, que ya habían sido ampliamente utilizados en materia de medio ambiente, se preveía la adopción de un conjunto más extenso y diversificado de medios de actuación, los cuales eran:

1. Legislación: fijación de niveles mínimos de protección, ejecución de acuerdos internacionales y establecimiento de normativas desde una perspectiva de mercado interior.
2. Instrumentos económicos: incentivos para que productores y consumidores protejan el medio ambiente y hagan uso de los recursos naturales de una manera responsable (medidas económicas, fiscales, responsabilidad civil); objetivo de ajuste de los precios para que los productos y servicios respetuosos del medio ambiente no resulten penalizados en términos de costes.
3. Instrumentos horizontales de apoyo: mejora de la información y las estadísticas ambientales (necesidad de nomenclaturas, normas, criterios y métodos comparables), promoción de la investigación científica y del desarrollo tecnológico, mejora de la ordenación territorial, de la información al público (desarrollo de bases de datos) y de la formación profesional.
4. Mecanismos de ayuda financiera: programa LIFE,⁴⁶ Fondos Estructurales,⁴⁷ Fondo de Cohesión,⁴⁸ préstamos del BEI.

⁴⁶ La investigación sobre cuestiones relacionadas con el medio ambiente o el hábitat natural reciben financiación en virtud del Programa LIFE. Tiene un presupuesto de 640 millones de euros en el período comprendido entre 2000 y 2004. Consta de tres ámbitos temáticos: LIFE-Naturaleza, LIFE-Medio Ambiente y LIFE-Terceros países. Además de los 25 Estados miembros, los beneficiarios principales son Rumania, Turquía y los países de los Balcanes y del Mediterráneo oriental y meridional. La investigación de mejoras ambientales o del efecto de los factores ambientales en la salud pública también puede recibir fondos de otros programas de investigación de la UE. Ver: http://europa.eu.int/pol/env/overview_es.htm

⁴⁷ La política regional de la UE consiste esencialmente en transferencias del presupuesto de la UE a las regiones y los sectores de población menos favorecidos. La cantidad total asignada en 2000-2006 asciende a 213 000 millones de euros. Las transferencias se destinan al desarrollo de las regiones menos desarrolladas, la reconversión de determinadas zonas industriales, la asistencia al desempleo de larga duración y la inserción profesional de los jóvenes, a la modernización de las estructuras agrícolas y a las zonas rurales menos favorecidas. A través de fondos específicos como el Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER), el Fondo Social Europeo (FSE), el Instrumento Financiero de Orientación de la Pesca (IFOP) y el Fondo Europeo de Orientación y de Garantía Agrícola (FEOGA), las sumas transferidas vienen a completar o estimular los esfuerzos de los Estados, las regiones o las inversiones privadas. Entre las acciones específicas actualmente en curso cabe citar Interreg, para promover la cooperación transfronteriza e interregional, y Urban, a favor del desarrollo sostenible de las ciudades y las periferias urbanas en crisis. Pascal Fontaine, *Op. Cit.*

⁴⁸ Además de estos Fondos Estructurales existe un Fondo de Cohesión, que financia infraestructuras de transporte o de protección del medio ambiente en aquellos países de la UE cuyo PIB per cápita sea inferior

Cabe destacar, que dicho programa incluyó problemas que tienen un impacto a nivel mundial, como: el cambio climático; la reducción de la biodiversidad; la disminución de la capa de ozono; y la deforestación; los cuales debían ser objeto de acciones internacionales.

En ese sentido, en el Quinto programa se reconoce que la importancia de la cooperación internacional. Aunque la política comunitaria en materia de medio ambiente había estado centrada durante mucho tiempo en la solución de problemas existentes dentro de la Comunidad, los Estados miembros cobraron conciencia del carácter global de la problemática de la contaminación y de la necesidad de realizar una actuación concertada en el ámbito regional e internacional. En el apartado 1 de su artículo 130 R, el Tratado de la Unión Europea (Tratado de Maastricht) establece como objetivo el fomento de medidas a escala internacional destinadas a hacer frente a los problemas regionales o mundiales del medio ambiente. Por ello, la cooperación puede ser tanto multilateral, a través de las distintas instituciones internacionales (Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Consejo de Europa), como bilateral, en el marco de la ayuda a los países en vías de desarrollo y de la lucha contra la contaminación transfronteriza.⁴⁹

Con ello, se puso de manifiesto la conciencia de la UE de que los problemas del medio ambiente no respetan fronteras, pues su alcance es global, de ahí la necesidad de promover una acción concertada, primero en el ámbito regional, y después en el internacional. De esta manera, podemos notar el papel que la UE juega en el escenario mundial, pues representa el principal promotor de los tratados, convenios y protocolos que tienen por objetivo la defensa del medio ambiente.

Así, de acuerdo con Fernández-Bolaños,⁵⁰ el Quinto programa difirió de los anteriores especialmente en que se centró en los agentes y actividades económicas que deterioran el medio ambiente o que agotan los recursos naturales, e intentó establecer las bases para que modificaran su conducta a través de una mayor cantidad de instrumentos,

al 90 % de la media de la UE. Los países concernidos hasta ahora han sido Grecia, Irlanda, Portugal y España. *Ibidem*.

⁴⁹ Comisión de las Comunidades Europeas (1992), *Op. Cit.*

⁵⁰ Antonio Fernández-Bolaños Valentín, *Op. Cit.* p. 176.

sobre todo, de mercado. En este sentido, la información y la educación ambiental adquieren una importancia capital que se manifiesta en la creación de la Agencia Europea de Medio Ambiente (AEMA), misma que se mencionará más adelante.

Evaluación y resultados del Quinto programa

En una resolución en noviembre de 1992 sobre el Quinto programa, el Parlamento Europeo (PE) expresó sus propias ideas sobre el futuro de la política europea de medio ambiente. Aunque en principio acogió con satisfacción las directrices propuestas, pidió una aplicación concertada del principio de quien contamina paga, en particular para evitar el *dumping*⁵¹ medioambiental, y la creación de procedimientos y mecanismos para ampliar la política de medio ambiente a las demás políticas comunitarias.

En otra resolución, en abril de 1993, el PE invitó a la Comisión a que presentara periódicamente un libro blanco sobre este tema.⁵² La Comisión publicó en 1996 un informe sobre la ejecución del programa comunitario de política y actuación en materia de medio ambiente y desarrollo sostenible. El PE y el Consejo, al término de un procedimiento de concertación, acordaron en 1996 que otros cinco objetivos exigían una atención particular, y que se referían a lo siguiente: reforzar las bases de la política ambiental; favorecer modos de producción y consumo sostenibles; profundizar el concepto de responsabilidades comunes; incentivar las iniciativas locales y regionales; y profundizar en determinados temas ambientales.⁵³

En el Informe de la Comisión sobre la aplicación del Quinto programa se realizó una evaluación de dicho programa a tres años de su inicio y se destacó la necesidad de introducir modificaciones para lograr una mayor eficacia. Así, la Comisión puso de manifiesto la falta de progresos con respecto a la integración de las exigencias

⁵¹ Si una empresa exporta un producto a un precio inferior al que aplica normalmente en el mercado de su propio país, se dice que hace “*dumping*”. Ver: http://www.wto.org/tratop_s/adp_s/adp_s.htm

⁵² Los Libros Blancos son documentos que publica la Comisión que contiene propuestas de acción comunitaria en un sector específico, a veces se inscriben en la prolongación de Libros Verdes cuyo objetivo es lanzar un proceso de consulta a nivel europeo. Un ejemplo es el Libro Blanco publicado en 2000 sobre responsabilidad ambiental. Su objetivo era analizar la forma de aplicar el principio de "quien contamina paga" al efecto de realizar la política medioambiental de la Comunidad Cuando el Consejo lo acoge de manera favorable éste puede conducir a un programa de acción en la Unión en el sector de que se trate. Ver <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/128120.htm>

⁵³ http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_9_1_es.htm

medioambientales en los sectores de la agricultura y el turismo. En materia de transportes, las mejoras obtenidas, gracias a la mejora de la calidad de los combustibles y al desarrollo de tecnologías más limpias, quedaron anuladas como consecuencia del crecimiento del parque automovilístico.⁵⁴

En un Informe posterior, para la revisión del Quinto programa, preparado por la Agencia Europea del Medio Ambiente (AEMA), en cooperación con Eurostat en 1996, se reveló que a pesar de que la UE logró avances en la reducción de determinadas presiones a que se somete al medio ambiente, no fueron suficientes para mejorar su calidad ambiental en general y menos aún para avanzar hacia la sustentabilidad. Además, enfatizó que de no intensificarse las políticas al respecto, dichas presiones seguirían obstaculizando la observancia de las normas relativas a la salud humana y superando la capacidad de sustentación del medio ambiente, ya que las medidas adoptadas hasta la fecha no conseguirían la integración plena de las consideraciones medioambientales en los sectores económicos ni tampoco el desarrollo sostenible.⁵⁵

Por ello, si la UE quería cumplir sus objetivos medioambientales (esto es, evitar los efectos adversos sobre la salud humana y sobre los ecosistemas), necesitaba entonces intensificar su política medioambiental, lo que significaba un importante desafío, puesto que la mayor parte de las tendencias sociales daban a entender un incremento de las presiones sobre el medio ambiente.

El Informe también indicó que el crecimiento de la población y de la economía mostraban tendencias ascendentes, lo que se traducía en un mayor consumo de energía y en un aumento de la utilización de materiales, del transporte y del turismo, por lo que de no poder combinarse estas tendencias con medidas de reducción suficientes (y eficaces desde el punto de vista del coste), sería esencial la desvinculación (adicional) del crecimiento económico respecto de dichas tendencias para garantizar un desarrollo sostenible.

Respecto al análisis del estado y las tendencias actuales y de sus relaciones con los objetivos fijados para cada uno de los temas medioambientales clave ya mencionados, el

⁵⁴ Comisión de las Comunidades Europeas (1992), *Op. Cit.*,

⁵⁵ Agencia Europea de Medio Ambiente, *El medio ambiente en la Unión Europea (1995): Informe para la revisión del Quinto programa de acción sobre el medio ambiente*, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas cAEMA, Copenhague, 1996, ver también en: <http://reports.es.eea.eu.int/92-827-5263-1-sum/es/page001.html>

Informe llegó a las siguientes conclusiones:

1. Conseguir los objetivos medioambientales del V Programa para 1994/95 en lo que respecta a los clorofluorocarbonos (CFC) y los halones, los óxidos de nitrógeno (NOX), los compuestos orgánicos volátiles (COV) y los metales pesados.
2. La UE fijó para el año 2000 el cumplimiento de los objetivos del V Programa en las siguientes áreas claves:
 - emisiones de dióxido de azufre (SO₂);
 - producción de sustancias contribuyentes al agotamiento del ozono;
 - descarga por aire y por agua al Mar del Norte de sustancias que contienen metales pesados, y
 - emisiones de dióxido de carbono (CO₂), respecto de las cuales -a pesar de grandes incertidumbres- los objetivos fijados para el año 2000 pueden considerarse como un primer paso hacia futuras reducciones.
3. En otras áreas, la UE avanza en la dirección correcta, pero dista mucho de estar garantizado el cumplimiento de los objetivos:
 - *la lluvia ácida*, en la que sigue observándose una generalizada superación de las cargas críticas;
 - *los COV*, cuyas emisiones se han reducido claramente, si bien, debido a los plazos previstos para la aplicación de las directivas, no está garantizado el cumplimiento de los objetivos en el año 2000;
 - *la gestión de residuos*, respecto de la cual (a pesar de las actuales políticas preventivas) se advierte un firme aumento de la generación de residuos, en tanto que la mejora ulterior del reciclado aparece limitada por los costes correspondientes y por la falta de mercados para los materiales secundarios;
 - *los nitratos*, cuyos niveles en relación con el agua potable se reducirán como consecuencia de importantes disminuciones en el uso del nitrógeno en la agricultura, si bien, debido a la longevidad de los mismos en las aguas superficiales, no será posible cumplir los objetivos sin una desnitrificación de dichas aguas;

- *el medio ambiente urbano*, respecto del cual siguen empeorando las presiones, en particular las relacionadas con el tráfico (como las partículas emitidas por los vehículos, y problemas más generales en algunas ciudades), en la mayoría de las ciudades;
 - *la conservación y preservación de la biodiversidad*, ya que, aun cuando ha aumentado el número de áreas protegidas por motivo de conservación de la naturaleza y han disminuido los impactos procedentes de la agricultura como consecuencia de los cambios en la PAC y de las medidas agroambientales, empeorarán los impactos procedentes del transporte y el turismo.
4. Las políticas actuales no son suficientes para hacer frente a una serie de cuestiones clave:
- las emisiones de CO₂ a partir del año 2000;
 - las cuestiones relacionadas con el tráfico, tales como las emisiones de NOX y el ruido;
 - la extracción abusiva de agua y la calidad de las aguas marinas y subterráneas (estas últimas, especialmente en relación con los plaguicidas);
 - las sustancias químicas en el medio ambiente;
 - la gestión de las zonas costeras, y
 - la erosión y desertificación.

En una Comunicación de la Comisión [COM (1999) 543] se evaluó el Quinto programa y su éxito alcanzado, y se anunció la apertura de un debate con las demás instituciones, las partes interesadas y los ciudadanos en torno a las prioridades que debería contemplar el VI Programa.

De acuerdo con esta Comunicación, la protección del medio ambiente en el contexto comunitario experimentó un avance y las políticas comunitarias lograron reducir la contaminación atmosférica transfronteriza, aumentar la calidad del agua y eliminar sustancias que agotan la capa de ozono.

Sin embargo, el avance fue limitado debido al hecho de que ni los Estados miembros ni los sectores contemplados por el programa llegaron a tener en cuenta realmente las preocupaciones medioambientales, ni a integrarlas en sus políticas. Por tanto, la UE distaba mucho de haber alcanzado el ambicioso objetivo de un desarrollo sostenible que se fijó en el Tratado de Ámsterdam.

Dicha Comunicación prevé que el marco de este programa, la Comunidad debe proseguir e intensificar sus acciones en los ámbitos ya contemplados en el Quinto programa. El Sexto programa, como se verá en el siguiente apartado, aborda las grandes prioridades medioambientales de forma paralela con las estrategias de los principales sectores económicos y permite concebir las medidas de política medioambiental esenciales para el desarrollo sostenible. Además, la Comunidad trata de establecer objetivos cuantificables, indicadores y mecanismos de control. Asimismo, contempla para su elaboración, el proceso de ampliación de la UE.

1.4 El Sexto programa de acción de las Comunidades Europeas en materia de medio ambiente: *Medio Ambiente 2010. El futuro en nuestras manos*

En la Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social y al Comité de las Regiones, el 24 de enero de 2001 [COM(2001) 31 final- No publicado en el Diario Oficial] se presentó el VI programa de acción en materia de medio ambiente: *Medio ambiente 2010. El futuro está en nuestras manos*, para el periodo del 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2010, y quedó establecido en la Decisión del Parlamento Europeo y del Consejo, de 22 de julio de 2002, se estableció el VI programa (Decisión 1600/2002/CE Diario Oficial L 242 de 10.09.2002).⁵⁶

Los objetivos de este programa son: definir las prioridades y objetivos de la política medioambiental de la Comunidad hasta y después de 2010 y detallar las medidas a adoptar para contribuir a la aplicación de la estrategia de la UE en materia de desarrollo sostenible.

Dichos objetivos no son otros que conseguir un medio ambiente sano y una mejor calidad de vida, en primer lugar, para los habitantes de la UE en su conjunto, y en segundo lugar, para los habitantes de todo el planeta, en la medida en que una gran parte de los problemas medioambientales tienen un carácter global; además, hay que resaltar que estos objetivos están ligados a uno de los propósitos fundamentales de la Conferencia de Johannesburgo, es decir, el desarrollo sostenible.⁵⁷

A diferencia del Quinto programa, en éste se reafirma el compromiso por lograr que la problemática ambiental figure en el centro de las iniciativas políticas y porque los objetivos medioambientales se tengan en cuenta desde las primeras fases del proceso de elaboración de todas las políticas, de la agrícola a la económica, principio ya establecido en el Tratado de Ámsterdam.

Este Sexto programa enfatiza la necesidad de superar la estrategia estrictamente legislativa, creando un enfoque estratégico, el cual utilizará diferentes instrumentos y medidas para influir en la toma de decisiones de las empresas, de los consumidores, de

⁵⁶ Comisión de las Comunidades Europeas (2001): Sexto programa de acción en materia de medio ambiente. Medio ambiente 2010: el futuro en nuestras manos, ver también en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l28027.htm>

⁵⁷ Antonio Fernández-Bolaños Valentín, *Op.Cit.* p.179.

los políticos y de los ciudadanos. Es decir, fomenta el diálogo y la participación de la industria, de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) y de las autoridades públicas.

El Sexto programa se centra en cuatro ámbitos de actuación: 1) el cambio climático; 2) la biodiversidad; 3) el medio ambiente y la salud; y 4) la gestión sostenible de los recursos y de los residuos. Para ello, propone cinco ejes prioritarios de acción estratégica con acciones específicas y son: 1) mejorar la aplicación de la legislación en vigor; 2) integrar el medio ambiente en otras políticas; 3) colaborar con el mercado; 4) implicar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos; y 5) tener en cuenta el medio ambiente en las decisiones relativas al ordenamiento y gestión del territorio.

Para el primer punto, al considerarse que el procedimiento jurídico es lento y engorroso, el Sexto programa establece que se podrá recurrir a otros métodos para acelerar el mismo y le da un papel importante a la transparencia y al acceso en la información para el cumplimiento de la legislación, para lo cual se propone:

1. Controlar la aplicación del derecho europeo y elaborar un cuadro de resultados actualizado con regularidad.
2. Aplicar una estrategia consistente en poner nombre y apellidos a gobiernos nacionales cumplidores e infractores.⁵⁸

Y para mejorar la aplicación de la legislación:

1. apoyar la red IMPEL (aplicación de la legislación comunitaria en materia de medio ambiente) y su ampliación a los países candidatos;
2. preparar informes sobre la aplicación del Derecho en materia de medio ambiente;
3. dar a conocer los resultados más notables o los más mediocres de la aplicación de la legislación en materia de medio ambiente;
4. mejorar las normas de inspección medioambiental;
5. luchar contra los delitos ecológicos; y
6. garantizar la aplicación mediante el recurso al Tribunal Europeo.⁵⁹

Y para saber si las políticas están siendo eficaces se hace necesario medir los progresos realizados, mediante la elaboración y publicación de informes periódicos sobre indicadores medioambientales, para lo cual, la Agencia Europea del Medio Ambiente

⁵⁸ Comisión Europea, Medio ambiente 2010: El Futuro Está En Nuestras Manos. Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001 p.8.

⁵⁹ Comisión de las Comunidades Europeas (2001), *Op. Cit.*

(AEMA) va a tener un papel importante en la definición y posterior seguimiento de las políticas medioambientales que se lleven a cabo al interior de la UE.⁶⁰

En el segundo punto, que se refiere a integrar el medio ambiente en otras políticas, el Sexto programa propone:

1. establecer mecanismos complementarios de integración,
2. aplicar las disposiciones del Tratado relativas a la integración; y
3. determinar indicadores para controlar el proceso de integración.⁶¹

En el tercer punto, la colaboración con el mercado es importante porque se considera a los grandes sectores económicos de la sociedad, tales como la industria y el transporte, los responsables de daños considerables al medio ambiente. En este sentido, se hace necesario trabajar con las empresas para reducir dicho impacto ambiental, ya sea mediante incentivos, recompensas o sanciones. Hay que resaltar que el crecimiento ecológico puede brindar grandes oportunidades a las empresas europeas, estimular la competencia, aumentar los márgenes de ganancias y contribuir a la creación de empleo. Por otro lado, el sector financiero puede favorecer también las actividades ecológicas por medio de sus políticas de crédito e inversión, así como fomentar la realización de informes financieros que tomen en cuenta el medio ambiente.⁶²

De esta manera, la colaboración con el mercado se articulará en torno a:

- una aplicación más amplia del sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales (EMAS);
- la publicación de los resultados ecológicos por parte de las empresas y el respeto de las exigencias en materia de medio ambiente por parte de las mismas;
- la introducción de sistemas de recompensa para las empresas respetuosas con el medio ambiente;
- el fomento de acuerdos voluntarios;
- el establecimiento de una política integrada de los productos;
- la promoción de la utilización y de la evaluación de la eficacia de la etiqueta ecológica;
- la promoción de una política de adquisición pública respetuosa con el medio ambiente; y
- la adopción de la legislación sobre la responsabilidad medioambiental.⁶³

⁶⁰ *Ibidem.*

⁶¹ *Ibidem.*

⁶² La AEMA fue creada por un Reglamento el 7 de mayo de 1990 (aunque empieza a funcionar hasta 1993) con el fin de proporcionar a la Comunidad y a sus países miembros la información sobre medio ambiente a escala europea que permitiera adoptar las medidas preventivas y protectoras necesarias, evaluar su aplicación y transmitir toda esta información a los ciudadanos, para lo cual debería proporcionar el apoyo técnico y científico necesario para la recogida y el proceso de datos. Ver: Antonio Fernández-Bolaños Valentín, *Op. Cit.* pp. 189-190.

⁶³ Comisión de las Comunidades Europeas (2001), *Op. Cit*

Para el tercer punto, involucrar a los ciudadanos y modificar sus comportamientos, es necesario el acceso a la información –clara y fidedigna- para promover una cultura ecológica de respeto al medio ambiente, es decir que motive a adquirir y desarrollar productos y servicios ecológicos innovadores. En este punto las Organizaciones no Gubernamentales juegan un papel importante porque pueden proveer de información a los ciudadanos para actuar a favor del medio ambiente.

Finalmente, el quinto punto, que corresponde a tener en cuenta el medio ambiente en las decisiones relativas al ordenamiento y gestión del territorio, es importante porque hay una conciencia de que las malas decisiones pueden provocar la desaparición de hábitats, la destrucción de paisajes o el aumento de la contaminación del tráfico, siendo las zonas urbanas y costeras las más vulnerables. De ahí la necesidad de estudiar la mejor manera de ayudar a las autoridades locales en relación con la ordenación territorial para que el medio ambiente sea tenido en cuenta de un modo adecuado.

Con este fin, el Sexto programa propone las siguientes acciones: publicar una comunicación sobre la importancia de la integración del medio ambiente en la gestión y ordenamiento del territorio; mejorar la aplicación de la Directiva sobre la evaluación de las incidencias sobre el medio ambiente; difundir las mejores prácticas y fomentar el intercambio de experiencias relativas a la planificación sostenible, incluida la del espacio urbano; integrar la planificación sostenible en la política regional comunitaria; estimular medidas de carácter agrícola y medioambiental en el marco de la política agrícola común; y crear una asociación para una gestión sostenible del turismo.

Este programa contempla también la ampliación de la UE, pues al adherirse nuevos Estados, la UE contará con grandes espacios no contaminados, que albergarán una biodiversidad vasta y variada, pero habrá también Estados con problemas ecológicos a los que habrá que aplicar el Derecho comunitario de medio ambiente.

Por otro lado, con respecto a los terceros países, entre las tareas de la UE está la de trabajar con países vecinos, por ejemplo los que rodean el Mediterráneo, para aumentar la sensibilización pública y política a la problemática medioambiental e impulsar medidas de protección. En el ámbito internacional, la UE va a presionar para que se tomen medidas más ambiciosas de protección del medio ambiente.

Para ello, la UE deberá cooperar con ONG dedicadas a la protección del medio ambiente y con empresas de los países candidatos a la adhesión, elaborar métodos para evaluar los efectos de acuerdos comerciales multilaterales y bilaterales sobre el desarrollo sostenible (desde los puntos de vista económicos, social y medioambiental), incluir cuestiones de medio ambiente en todos los aspectos de las relaciones exteriores de la UE, y velar por la aplicación de convenios internacionales sobre medio ambiente.

Como podemos apreciar, el Sexto programa es bastante ambicioso en sus objetivos y en las líneas de actuación a seguir en los próximos diez años en materia de protección del medio natural, por lo que, se está a la espera de sus resultados. Y en este sentido, la UE remarca la necesidad de realizar un seguimiento del Programa, mismo que se realizará con mayor profundidad y detenimiento a mitad de su vida operativa, esto es, en 2005, para poder obtener información que posibilite correcciones o intensificaciones del esfuerzo a realizar en determinadas áreas.⁶⁴

Además, de acuerdo con Fernández Bolaños,⁶⁵ en su realización práctica el Sexto programa debe cumplir con los principios rectores que la UE ha marcado en sus políticas medioambientales y son: el de cautela, el de corrección de la contaminación en origen, el de contaminador pagador, el de prevención, el de integración de las políticas comunitarias, el de subsidiariedad, así como dos nuevos principios que se añaden en el dicho programa: el de sustitución (referido a la conveniencia de sustituir, si es técnica y financieramente posible, sustancias peligrosas para el medio ambiente o la salud humana por otras que lo sean menos) y el de inversión de la carga de la prueba (por el cual son los productores o los usuarios de sustancias potencialmente dañinas para el medio natural los que deben probar que en realidad estas sustancias no perjudican seriamente a la naturaleza o a la salud).

Sin embargo, no debemos pasar por alto las dificultades a las que este programa tendrá que enfrentar para su cumplimiento y que se pueden agrupar en: desde las derivadas de los medios con que vaya a ser dotado (tanto humanos como técnicos o financieros, que pueden ser insuficientes debido a los múltiples compromisos presupuestarios y políticas de todo tipo que debe atender la UE) hasta el hecho de poner

⁶⁴ Antonio Fernández-Bolaños Valentín, *Op. Cit*, p.188.

⁶⁵ *Ibidem*.

de acuerdo a todos los Estados miembros, cada uno con sus propias prioridades, pasando por los problemas que probablemente tendrá la UE para extender sus buenos propósitos con relación al medio ambiente a otros países; sin embargo señala que es digno de mención el hecho de que los Estados miembros comparten un interés bastante significativo por la protección del medio natural y el logro de un desarrollo sostenible.⁶⁶

⁶⁶ *Ibidem.*

1.5 Desafíos y prioridades de la Unión Europea en materia de medio ambiente en el ámbito internacional

La importancia dada al medio ambiente y con ello a frenar el deterioro ambiental, radica en la toma de conciencia tanto de las repercusiones que éste tiene sobre el ser humano (en la salud y en el bienestar), como del impacto a nivel global de problemas como el cambio climático o la pérdida de biodiversidad). Y es debido a ello el interés de los gobiernos –y de los distintos agentes económicos (empresas, consumidores y sector público)- por actuar a nivel local, regional, nacional o mundial para resolver dichos problemas, lo cuales fueron provocados o acelerados por las actividades del ser humano, centradas en obtener un crecimiento económico en detrimento del medio ambiente.⁶⁷

Así, las mediciones del bienestar humano a través de indicadores muy simples de nivel de vida (basados únicamente en el PIB *per cápita*) están dando paso a mediciones a través de indicadores más complejos de calidad de vida, que engloban muchas más variables (educación, libertades políticas y otras muchas entre las que destacan las relacionadas con el medio natural).⁶⁸

Y de acuerdo con Fernández Bolaños,⁶⁹ esa mayor concientización se produce fundamentalmente en los países industrializados, cuyos entornos naturales fueron los primeros en sufrir las consecuencias de una industrialización sin freno, lo que lleva a sus ciudadanos (con buenos niveles de vida, por otra parte) a prestar gran atención a la conservación y restauración de los valores naturales que quedan en estos países.

Como hemos visto en el apartado anterior, en la UE se ha cobrado conciencia acerca de los problemas medioambientales, a los cuales se les ha reconocido su alcance planetario, pues como sabemos, no respetan fronteras. De ahí la necesidad y el interés de llevar a cabo una acción concertada a nivel internacional.

En este sentido, tal como lo señala Viktor Sukup:

Los problemas de medio ambiente, de manera notoria, han adquirido un grado de gravedad difícilmente imaginable hace pocas décadas, en plena euforia modernizante. Lluvias ácidas destruyen amplias zonas boscosas, las aguas acumulan sustancias tóxicas que provienen a la vez de la actividad agrícola y de la industrial, como nitratos y fosfatos, mercurio y otros productos comprobadamente peligrosos para la salud, el aire se vuelve irrespirable. Los productos alimenticios despiertan sospechas crecientes entre los consumidores atentos. Valles

⁶⁷ *Ibidem.* p.13.

⁶⁸ *Ibidem.* pp. 13-14.

⁶⁹ *Ibidem.*

alpinos enteros se desmoronan por la erosión. Accidentes graves se producen, como con aquellos productos tóxicos de Seveso (Italia) o la contaminación del Rin, o amenazan con producirse a lo largo y ancho de la UE, sin hablar de los peligros que representan los desechos nucleares y, a pesar de las afirmaciones oficiales poco convincentes, las propias centrales nucleares. El Mediterráneo tiende a convertirse en una enorme cloaca, y también en otras partes se cierran playas marítimas y lacustres para el público [...] El ruido molesta crecientemente a millones de europeos y las ciudades y carreteras se congestionan, provocando situaciones verdaderamente caóticas de manera permanente o intermitente. Las emisiones de dióxido de carbono y de CFC no disminuyen. Y la lista sigue...⁷⁰

Y a pesar de que podemos considerar a los europeos como aquellos que consumen más recursos mundiales de lo que en principio les corresponde, debemos reconocer también el papel que juega la UE para que se puedan llevar a cabo acuerdos internacionales sobre protección del medio ambiente.

De esta manera, como se señaló con anterioridad, el VI programa (para el periodo del 1 de enero de 2001 al 31 de diciembre de 2010) enfatiza el concepto de desarrollo sostenible y establece como ámbitos de acción prioritarios para la UE en materia medioambiental: el cambio climático, la biodiversidad, el medio ambiente y la salud, y la gestión sostenible de los recursos y de los residuos.

De acuerdo con el Sexto programa los siguientes son los objetivos por lograr en cada ámbito de acción prioritario y que desde luego tienen un impacto mundial, de ahí que son los que se tomarán en cuenta para la realización de los siguientes apartados:

- 1) Cambio Climático. El objetivo de la Unión Europea es cumplir con los compromisos adquiridos en el Protocolo de Kioto, esto es, reducir el 85% de las emisiones de gases de efecto invernadero.
- 2) Naturaleza y Biodiversidad. El objetivo es proteger y restaurar la estructura y el funcionamiento de los sistemas naturales poniendo fin al empobrecimiento de la biodiversidad en la Unión Europea y en el mundo.
- 3) El medio ambiente y la salud. El objetivo es alcanzar una calidad de medio ambiente que contribuya a garantizar la salud pública.
- 4) Gestión de los recursos naturales y de los residuos. El objetivo es vigilar que el consumo de los recursos renovables y no renovables no supere lo que el medio ambiente puede soportar, mejorando la eficacia de la utilización de recursos y reduciendo la producción de residuos.

⁷⁰ Viktor Sukup, *Op. Cit.*, pp. 90-91.

1.5.1 Cambio Climático

El interés de la UE para tratar de frenar o por lo menos controlar el cambio climático se debe en un primer término a las pruebas que han ofrecido las investigaciones científicas, y sobre todo a que los efectos que este fenómeno trae consigo se han hecho más evidentes. Por ello la necesidad de hacer algo a este respecto, pues:

Las pruebas [...] son cada vez más numerosas. La superficie nevada del planeta se ha reducido en un 10% desde finales de los sesenta. Los glaciares de montaña disminuyen y el hielo del mar se está fundiendo, lo que ha llegado a un aumento de entre 10 y 20 cm. en el nivel del mar a lo largo de los últimos 50 años. Al mismo tiempo, las concentraciones de dióxido de carbono (CO₂), metano (CH₄) y óxido nitroso (N₂O), los principales gases de efecto invernadero que retienen el calor en la atmósfera, han aumentado de manera importantísima.⁷¹

En cuanto a los efectos de este fenómeno, podemos mencionar:

“[...] los fenómenos meteorológicos extremos, que se traducen en tormentas e inundaciones en el norte y sequía e incendios forestales en el sur. Si no se controla, el ritmo del cambio climático será demasiado rápido como para permitir la adaptación o la migración de algunas especies animales y vegetales y el impacto en la flora y la fauna silvestres podría ser devastador. Las enfermedades tropicales se desarrollarán con mayor facilidad en regiones más cálidas y húmedas y, si bien proliferarán determinados cultivos, la producción de alimentos en algunas partes del mundo se verá amenazada.”⁷²

Como puede apreciarse, gracias a las investigaciones científicas se ha dado sustento a un problema que tiene un alcance global y que tiene repercusiones de esa misma magnitud. En este sentido, el Grupo Intergubernamental sobre el Cambio Climático (IPCC) ha tenido el papel más importante.

En el IPCC también están convencidos de que las actividades humanas son las responsables del cambio climático, mediante la combustión de combustibles fósiles en centrales eléctricas y en el transporte por aire y carretera, los vertederos y los procesos de fabricación generan emisiones peligrosas. Cabe destacar, que en el caso de la UE, entre 1990 y 1999, la generación de gases de efecto invernadero descendió en un 4%, pero se tiene que seguir trabajando para cumplir las promesas hechas en la Conferencia

⁷¹ Comisión Europea, Por un futuro más verde: la Unión Europea y el medio ambiente, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002, p.11.

⁷² *Ibidem*.

internacional de Kioto (Japón, 1997), en el Convenio marco sobre cambio climático de las Naciones Unidas (UNFCCC).⁷³

En este sentido, según datos de la Comisión,⁷⁴ el 5% de la población mundial vive en la UE y genera aproximadamente el 15% de los gases de efecto invernadero emitidos en todo el mundo, siendo el transporte por carretera y la producción de electricidad los principales emisores de dichos gases (dióxido de carbono (CO₂), metano, óxidos de nitrógeno y gases fluorados), responsables del aumento de temperatura y, por consiguiente, de las perturbaciones climáticas.

De ahí que la UE deba ser la primera en trabajar por reducir las emisiones mediante el cumplimiento de los compromisos contraídos en el Protocolo de Kioto de reducir un 8% las emisiones de gases de efecto invernadero para 2008-12, frente a los niveles registrados en 1990. Para lo cual, se hace necesario replantear sus políticas de transporte si se quiere evitar el grave aumento previsto de emisiones como consecuencia del creciente número de desplazamientos en coche y avión. Y en el caso de los sistemas de energía, también tienen que cambiar y reservar, por ejemplo, un lugar más importante a la energía solar y eólica.⁷⁵

Sin embargo, la Comisión⁷⁶ ha reconocido que aun cuando la UE lograra reducir con éxito el nivel de emisiones, cierto grado de cambio climático sería inevitable. De ahí la necesidad de adaptar las infraestructuras para que puedan resistir condiciones meteorológicas extremas. Y lo mismo ocurrirá con los servicios sanitarios y de urgencia que tendrán que perfeccionarse, a la vista del aumento previsto de la frecuencia de enfermedades gástricas y de otro tipo.

De esta manera, el objetivo de la UE es:

Estabilizar las concentraciones atmosféricas de gases de efecto invernadero en un nivel que no provoque variaciones no naturales en el clima de la Tierra.

- A corto y mediano plazo, la meta consiste en reducir para 2008-12 las emisiones de gases de efecto invernadero un 8% con respecto a los niveles de 1990 (según se acordó en Kioto);
- A más largo plazo, tenemos que reducir aún más las emisiones globales en aproximadamente un 20%.40% en 2020 en comparación con los niveles de 1990;

⁷³ *Ibidem.*

⁷⁴ Comisión Europea, Medio ambiente 2010..., *Op. Cit.* p. 5.

⁷⁵ *Ibidem.*

⁷⁶ *Ibidem.*

- El programa reconoce, por primera vez, que es preciso considerar la meta a largo plazo establecida por el Grupo Intergubernamental del Cambio Climático, consistente en reducir esas emisiones un 70%.

Para ello se hará lo siguiente:

- Lograr un acuerdo internacional sobre el Protocolo de Kioto y ponerlo en práctica.
- Establecer objetivos de reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero en los principales sectores económicos.
- Instaurar para 2005 un sistema de ‘comercio’ de derechos de emisión en Unión Europea.
- Promover fuentes renovables de energía tales como la energía solar y eólica.
- Ayudar a los Estados miembros a prepararse a las consecuencias del cambio climático.⁷⁷

Cabe destacar que entre las acciones de la UE, para lograr los compromisos contraídos en el Protocolo de Kyoto, inició en junio de 2000 el Programa Europeo sobre el Cambio Climático (ECCP), y para su elaboración:

“[...] se consultó a amplios sectores de las partes interesadas, incluidos siete grupos de trabajo técnicos que cubrían la energía, el transporte, la agricultura, la industria y otros sectores. En él se contemplan más de 40 medidas que podrían reducir las emisiones a la mitad del nivel exigido por el Protocolo de Kioto. Algunas de las medidas legislativas ya en marcha abarcan el comercio de los derechos de emisión en la UE, el rendimiento energético de los edificios, los biocombustibles, la integración de la eficacia energética en la contratación pública y los gases fluorados. Otras 11 iniciativas cubren áreas como la ampliación de la investigación sobre cambio climático y otras 22 acciones de desarrollo a largo plazo incluyen la promoción de la generación de calor a partir de fuentes de energía renovables y mejoras tecnológicas en vehículos y combustibles. El ECCP enmarcará los futuros esfuerzos de la UE por introducir estrategias innovadoras para hacer frente al cambio climático”.⁷⁸

Asimismo, la Comisión⁷⁹ ha indicado que la UE también ha establecido objetivos para sustituir los combustibles fósiles por fuentes de energía renovables en varios sectores, entre los que figuran el de la generación de calor y electricidad y el de transportes. La financiación de la investigación ha sido fundamental para comprender los mecanismos del cambio climático y reaccionar ante sus efectos. Según la Comisión, en 2000, por ejemplo, un informe a cargo de 30 expertos científicos alertó a los responsables políticos y al público en general sobre las distintas repercusiones del cambio climático en el sur y en el norte de Europa.

Según información de la AEMA el continuo y rápido aumento de la concentración atmosférica de los gases causantes del efecto invernadero puede dar lugar al cambio climático. Entre la reducción de las emisiones de estos gases y la estabilización de las concentraciones atmosféricas transcurre un amplio periodo de tiempo. Tras un período de

⁷⁷ *Ibidem.*

⁷⁸ Comisión Europea, Por un futuro más verde: la Unión Europea y el medio ambiente, *Op. Cit.* p.12.

⁷⁹ *Ibidem.*

constante aumento, las emisiones totales de CO₂ (el más importante de los gases causantes del efecto invernadero) disminuyeron entre 1990 y 1993, debido en parte a la recesión económica de esos años. Por lo demás, aunque las emisiones de CO₂ de origen industrial disminuyeron, aumentaron las procedentes del sector del transporte.⁸⁰

Para la AEMA, lograr llevar a cabo los compromisos contraídos en Kyoto -de estabilizar las emisiones de CO₂ en la UE en el año 2000 a los niveles de 1990- se ha vuelto de la piedra angular de la política medioambiental de la UE. Sin embargo, hay incertidumbre acerca del cumplimiento de tal objetivo, principalmente debido a: el crecimiento continuo del transporte, el mantenimiento de bajos precios de la energía, la lenta mejora del rendimiento energético y el hecho de que muchas de las medidas previstas en los programas nacionales no se completaron antes del año 2000. Por ello, las medidas llevadas a cabo hasta 1995 son insuficientes para impedir un aumento adicional de las emisiones de CO₂ a partir de ese año, dado el crecimiento previsto de la producción, del consumo y del transporte. Pues para cumplir el objetivo de calidad global, habría que reducir las emisiones en un 1-2 % anual, lo cual exige una actuación razonable de los países industrializados.⁸¹

⁸⁰ Agencia Europea de Medio Ambiente, *El medio ambiente en la Unión Europea (1995)*, *Op. Cit.*

⁸¹ *Ibidem.*

1.5.2 Naturaleza y Biodiversidad

De acuerdo con la Comisión,⁸² la protección de la naturaleza y la biodiversidad ya no incumbe sólo a ecologistas y amantes de las aves, pues al ser un ámbito que incluye la preservación de los sistemas naturales que proporcionan aire, alimentos y agua para que puedan seguir funcionando, involucra a más actores. Por ello es necesario, por un lado, reducir los riesgos de inundaciones evitando la destrucción de bosques o el mal uso de terrenos agrícolas, y por otro, necesario también detener la contaminación que provoca la lluvia ácida, los desechos tóxicos, los vehículos, entre otros.

En Europa cerca de 1000 especies de vegetales y más de 150 especies de pájaros están seriamente amenazadas o a punto de desaparecer, por lo que, con el fin de luchar contra esta situación, la legislación comunitaria ha adoptado varias disposiciones sobre protección de la vida salvaje (protección de algunas especies como las aves, las focas, los cetáceos y los delfines) y los hábitats naturales (protección de los bosques y cursos de agua). Y entre las acciones llevadas a cabo por la UE destaca la publicación de planes de acción en favor de la biodiversidad en los ámbitos de los recursos naturales, la agricultura, la pesca, la cooperación para el desarrollo y la cooperación económica.⁸³

De acuerdo con la Comisión es necesario tomar medidas al respecto debido a que:

En la Unión Europea están amenazadas el 38% de las especies de aves y el 45% de las mariposas. En Europa occidental y septentrional se ha perdido el 60% de los humedales. Dos terceras partes de los árboles están afectadas por la contaminación, y en zonas del sur de Europa, la erosión del suelo está empezando a crear desiertos [...] La formación del suelo, recurso natural de gran valor, requiere de miles de años, sin embargo, el suelo puede perderse de la noche a la mañana debido a la realización de obras, o de forma más gradual a causa de la erosión. Hasta ahora, la protección del suelo no ha sido objeto de medidas excepcionales por parte de la Unión Europea pero la magnitud de la presión que ejercen contaminación y erosión justifica la creación de una nueva política especial para esta cuestión.⁸⁴

Además, de acuerdo con la Comisión:

Los quince Estados miembros cubren una superficie que va desde el círculo polar Ártico en el norte hasta el Mediterráneo en el sur. Desde las costas del Atlántico hasta los Alpes, la Unión cuenta con una gran cantidad de hábitats naturales distintos y una fabulosa diversidad de especies de flora y fauna. Pero esta «biodiversidad» está en peligro en casi todas partes [...] La ampliación de la UE supone un aumento del 58 % de su superficie, lo que incluye muchos paisajes silvestres, selvas y humedales. Su conservación constituye un gran desafío

⁸² Comisión Europea, Medio ambiente 2010..., *Op. Cit.* p. 6.

⁸³ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l28066.htm>

⁸⁴ Comisión Europea, Medio ambiente 2010..., *Op. Cit.* p. 6.

para los próximos años y la adopción de la legislación de la UE contribuirá a ello en forma decisiva.⁸⁵

De ahí que la política de la UE esté enfocada también a detener la pérdida de biodiversidad, tanto en Europa como en el mundo. Para ello se han elaborado dos directivas que tratan la conservación de la flora y fauna silvestre europeas, centrándose en la protección de los hábitats y de las especies, y son: 1) la Directiva «aves» de 1979, que recoge 181 especies y subespecies amenazadas para las que los Estados miembros deberán designar «zonas de protección especial», medidas similares deberán adoptarse para las aves migratorias, que constituyen un bien ecológico común a todos los europeos; y 2) la Directiva «hábitats» de 1992 que obliga a todos los países de la UE a designar «lugares de interés comunitaria» y establecer medidas de gestión de los mismos, que combinarán la conservación de la flora y la fauna silvestres con las actividades sociales y económicas como parte de una estrategia de desarrollo sostenible. Todos estos sitios forman la red Natura 2000, piedra angular de la política de protección de la naturaleza de la UE.⁸⁶

Además de estas directivas, la UE también ha desempeñado su papel en una serie de convenios internacionales importantes como la Convención de Berna sobre la flora y la fauna salvajes de Europa y los hábitats naturales (1979) y la Convención de Bonn sobre las especies migratorias (1979).

Así, por un lado, proteger los mares de la contaminación por hidrocarburos y sustancias químicas, así como evitando la pesca excesiva y los daños al fondo marino, y por otro, conservar los bosques deteniendo la deforestación, se convierten en objetivos esenciales si se quiere preservar estos recursos naturales. En el caso de la UE, ya se dispone de programas de financiación a favor de métodos agrarios respetuosos del medio ambiente y de medidas de preservación de hábitats naturales, y se está creando una red de espacios naturales Natura 2000, que ya ocupa el 12% de territorio de la UE.⁸⁷

Por consiguiente, los objetivos de la UE en materia de naturaleza y biodiversidad son:

⁸⁵ Comisión Europea, Por un futuro más verde: la Unión Europea y el medio ambiente, *Op. Cit.*, p.13.

⁸⁶ Además, la UE cofinancia medidas para establecer la red, principalmente a través de LIFE-Naturaleza (a través de este programa se han beneficiado de una aportación de más de 415 millones de euros más de 300 proyectos en toda Europa, que van de la regeneración de los bosques de robles a la protección de los osos pardos en Austria. Ver: *Ibidem.* p.14.

⁸⁷ Comisión Europea, Medio ambiente 2010..., *Op. Cit.*, p. 6.

- Proteger y, llegado el caso, restaurar la estructura y el funcionamiento de los sistemas naturales;
- Detener la pérdida de diversidad biológica tanto en la Unión Europea como a escala mundial;
- Proteger los suelos contra la erosión y la contaminación.⁸⁸

Para ello, la UE se propone lo siguiente:

- Proteger los hábitats más valiosos mediante la ampliación del programa comunitario Natura 2000.
- Aplicar planes de acción para proteger la biodiversidad.
- Elaborar una estrategia para proteger al medio marino.
- Ampliar los programas nacionales y regionales que favorecen una gestión forestal sostenible.
- Introducir medidas de protección y restauración de paisajes.
- Elaborar una estrategia de protección de suelo.
- Coordinar las actuaciones de los Estados miembros en respuesta a accidentes y catástrofes naturales.⁸⁹

⁸⁸ *Ibidem.*

⁸⁹ *Ibidem.*

1.5.3 El medio ambiente y la salud

A medida que los problemas del medio ambiente repercute en la salud de las personas (alergias, infecciones en las vías respiratorias, esterilidad, e incluso cáncer o muerte prematura), se vuelve primordial prestarle atención al mismo. La Comisión⁹⁰ reconoce que problemas como la mala calidad del aire que se respira o la contaminación provocada por el ruido, tienen repercusiones en la salud de la población, por tanto la salud es un tema al que se enfoca la UE, al ser no sólo sinónimo de ausencia de enfermedad sino también de bienestar físico, psíquico y social. De esta manera, el papel de la UE consiste en reconocer peligros y fijar normas, sobre todo para proteger a grupos vulnerables tales como los niños y los ancianos, es decir, de aplicar el principio de cautela y de prevenir riesgos siempre que sea posible.

Según datos de la Comisión,⁹¹ en la UE se utilizan aproximadamente 30,000 sustancias químicas artificiales, y a pesar de que dispone ya de leyes estrictas para regular su uso se sabe muy poco sobre varios de los riesgos que plantean para la salud. En relación a las sustancias químicas que aportan muchos beneficios médicos, industriales y de otro tipo para la sociedad, se hace necesario encontrar un método fiable para evaluar y reducir su impacto sobre la salud humana, además de gestionar su empleo.

Hay que mencionar también los efectos que sobre la salud tienen los plaguicidas que se emplean en la agricultura, puesto que contaminan las aguas subterráneas, las cuales suministran el 65% del agua potable que se consume. Por ello, el uso de éstos debe vigilarse para que sea de forma responsable y en cantidades o proporciones que reduzcan los riesgos que tienen para la salud.⁹²

Por otro lado, hay también un interés por los alimentos que se consumen, es decir por saber si contienen organismos genéticamente modificados (OGM). Por ello, en la UE se aplican controles al suministro de los productos genéticamente modificados y su posible liberación en el entorno y se asegura que las normas que se formulen garantizarán que todos los productos que contienen OGM vayan claramente etiquetados, esto es, con

⁹⁰ Comisión Europea, Medio Ambiente 2010..., *Op. Cit.* p.7.

⁹¹ *Ibidem.*

⁹² *Ibidem.*

fuentes fácilmente identificables y su impacto en el ambiente controlado constantemente.⁹³

Entre los logros de la UE en materia de salud y medio ambiente se encuentra la reducción de la contaminación de aguas de baño costeras, el agua potable y el aire. Sin embargo, los agentes contaminantes siguen provocando problemas sanitarios, sobre todo en las ciudades. Por lo que la UE tiene que velar porque se cumpla la legislación vigente, y por la explotación de forma sostenible de los recursos hídricos.⁹⁴

En lo que respecta al tema del ruido, que también repercute en la salud de las personas, y que en la UE ataca a por lo menos una cuarta parte de su población, agravando el estrés, provocando alteraciones de sueño y aumentando los riesgos de enfermedad cardíaca, una nueva normativa obligará a las autoridades públicas a elaborar "mapas de ruido" y a fijar objetivos en materia de niveles sonoros cuando adopten niveles de planificación.⁹⁵

En 2001, el Libro Blanco de la Comisión Europea estableció una nueva estrategia para el control de las sustancias químicas peligrosas.⁹⁶ En dicha estrategia se aplican dos principios claros: la precaución cuando existe alguna duda sobre seguridad y la sustitución de las sustancias peligrosas por otras más seguras cuando sea posible. Las normas de la UE mejorarán los ensayos y la evaluación del riesgo de las sustancias químicas nuevas y de las existentes. A nivel internacional, la UE también se ha comprometido a aplicar el Convenio de las Naciones Unidas de los contaminantes orgánicos persistentes cuyo objetivo es la eliminación de las 12 sustancias químicas más peligrosas.⁹⁷

De acuerdo con la Comisión, el objetivo de la UE es conseguir una calidad ambiental tal que los niveles de contaminantes artificiales no den lugar a impactos ni riesgos importantes para la salud humana. Para lo cual hará lo siguiente:

- Conocer mejor las relaciones entre contaminación medioambiental y salud humana realizando mejores trabajos de investigación.
- Estudiar normas sanitarias que tengan en cuenta a los grupos más vulnerables de la sociedad.
- Reducir los riesgos que plantea el uso de plaguicidas.

⁹³ Comisión Europea, Por un futuro más verde: la Unión Europea y el medio ambiente, *Op. Cit.* p.16.

⁹⁴ Comisión Europea, Medio ambiente 2010...*Op. Cit.* p. 7.

⁹⁵ *Ibidem.*

⁹⁶ *Ibidem.*

⁹⁷ Comisión Europea, Por un futuro más verde: la Unión Europea y el medio ambiente, *Op. Cit.* p.16.

- Elaborar una nueva estrategia sobre contaminación del aire.
- Reformar [nuestro] sistema de control de riesgo de las sustancias químicas.⁹⁸

Y por otro lado, la Comisión⁹⁹ ha señalado que la UE ha cooperado con la Organización Mundial de la Salud (OMS) a lo largo de varios años, a menudo siguiendo las directrices de dicha organización para la elaboración de las directivas en materia de medio ambiente, y en septiembre de 2000, funcionarios de ambas organizaciones se reunieron en Bruselas y acordaron trabajar juntos en la investigación de los riesgos para la salud y en el establecimiento de normas.

⁹⁸ Comisión Europea, Medio ambiente 2010..., *Op. Cit.* p. 7.

⁹⁹ *Ibidem.*

1.5.4 La gestión sostenible de los recursos naturales y de los residuos

En lo que respecta a la postura de la UE en materia de gestión sostenible de los recursos naturales y de los residuos, la Comisión¹⁰⁰ reconoce que es preciso disociar generación de residuos y crecimiento económico, y que es necesario elaborar una estrategia para conservar los recursos naturales, pues existe la conciencia de que a medida que la sociedad europea se enriquece genera más residuos, que a su vez invaden valiosas superficies de terreno y contaminan el aire y el suelo.

Estos residuos suelen estar compuestos por materiales que escasean y que podrían aprovecharse y reciclarse. Por ello, uno de los objetivos de la UE, es buscar soluciones para fabricar productos y ofrecer servicios utilizando menos recursos y sin generar residuos. Entre las opciones están: informar a los consumidores, apoyar a la investigación y el desarrollo tecnológico de nuevos productos y proponer buenos ejemplos a las empresas, y quizá subir los impuestos que gravan el uso de recursos naturales.¹⁰¹

Así, la estrategia de la UE sobre gestión de residuos consiste en:

Conceder la prioridad a la prevención, seguidamente al reciclado, valorización de residuos e incineración y en tercer lugar, únicamente como último recurso, al depósito en vertederos. [...] [la] meta es reducir la cantidad de residuos destinados a la eliminación definitiva en un 20% de aquí a 2010 y en un 50% de aquí a 2050 en comparación con las cifras de 2000.

En cuanto a los recursos renovables del planeta, por ejemplo el agua, el aire, la madera y los peces, se tiene conciencia de que se están agotando rápidamente como consecuencia del aumento de población y del desarrollo económico, mientras que la explotación de recursos no renovables tales como los metales y minerales está modificando el medio ambiente de forma irreversible.¹⁰²

En este sentido, la Comisión ha enfatizado que la política de la UE en materia de gestión de los recursos hidrológicos experimentó un giro de 180° con la adopción en el año 2000 de la Directiva marco sobre aguas, redactada a través de un innovador procedimiento de consulta y cuyo objetivo es establecer las normas para la calidad del

¹⁰⁰ Comisión Europea, Medio ambiente 2010..., *Op. Cit.*, p.8.

¹⁰¹ *Ibidem.*

¹⁰² *Ibidem.*

agua y garantizar el suministro de agua potable a un precio razonable (al ser el agua un recurso fundamental para todas las formas de vida).¹⁰³

Para lograr los propósitos de su estrategia, la UE hará lo siguiente:

- Identificar las sustancias peligrosas y hacer recaer sobre el productor las responsabilidades de la recogida, tratamiento y reciclado de los residuos que genera.
- Animar a los consumidores a elegir productos y servicios que generen menos residuos.
- Elaborar y promocionar una estrategia a nivel de la Unión Europea sobre reciclado de residuos, con metas y actividades de seguimiento para comparar los resultados de los Estados miembros.
- Favorecer los mercados de materiales reciclados.
- Elaborar medidas especiales como parte de la política integrada sobre los productos para fomentar productos y procesos ecológicos, por ejemplo promocionar un diseño inteligente de productos que permita reducir su impacto ambiental desde su concepción hasta el final de su vida útil.¹⁰⁴

Sin embargo, las cantidades de residuos en Europa han aumentado y su eliminación (en vertederos e incineradoras) tiene repercusiones en el medio ambiente provocando contaminación del agua y del suelo y se asocia con problemas sanitarios ocasionados por las emisiones de polvo y gases, y con el cambio climático.¹⁰⁵

Cabe señalar que la política comunitaria relativa a la gestión de residuos está basada en tres estrategias complementarias:

1. Prevenir la creación de residuos mejorando la concepción de los productos;
2. Desarrollar el reciclaje y la reutilización de los residuos;
3. Reducir la contaminación causada por la incineración de residuos.¹⁰⁶

A escala internacional, este enfoque también fue elegido en la primera Conferencia de las Partes del Convenio OSPAR para la protección del medio marino en el Atlántico del Noreste, donde se trataba entre otras cosas de negociar la retirada y la eliminación de las instalaciones petrolíferas y de gas costeras. Las Partes del Convenio adoptaron la posición respaldada por la Comisión Europea, que se basaba en el principio de prohibición de la eliminación en el mar de estas instalaciones, estando los costes de desmontaje y eliminación a cargo de los propietarios de las instalaciones.

Así, la UE ha determinado los flujos de residuos que han de tomarse en consideración de forma prioritaria, y en consecuencia, ha ido adoptando actos legislativos

¹⁰³ Comisión Europea, Por un futuro más verde: la Unión Europea y el medio ambiente, *Op. Cit.* p.17.

¹⁰⁴ Comisión Europea, Medio ambiente 2010..., *Op. Cit.* p.8.

¹⁰⁵ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l28066.htm>

¹⁰⁶ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l28066.htm>

sobre los residuos de envases, las pilas y los aceites. Las diversas opciones de tratamiento de los residuos, como el depósito en vertederos y la incineración, también han sido objeto de medidas comunitarias.¹⁰⁷

¹⁰⁷ <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/l28066.htm>

Capítulo 2. La Organización Mundial de Comercio y el medio ambiente

1.1 Antecedentes: del GATT a la OMC

2.1.1 El GATT

Para el desarrollo del presente capítulo fue sumamente útil el documento elaborado por la Secretaría de la Organización Mundial de Comercio (OMC): *El comercio y el medio ambiente en la OMC*,¹⁰⁸ toda vez que éste recoge los debates más significativos en el proceso de evolución del GATT (Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, GATT por sus siglas en inglés)¹⁰⁹ a la OMC.

En dicho documento se analiza particularmente el debate sobre comercio y medio ambiente que como sabemos no es nuevo e incluye tanto los efectos de las políticas medioambientales sobre el comercio, como los del comercio sobre el medio ambiente. La Conferencia sobre Medio Humano, celebrada en Estocolmo en 1972, destacó la gran preocupación internacional sobre las repercusiones del crecimiento económico en el desarrollo social y el medio ambiente, y la contribución de la Secretaría del GATT a dicha Conferencia fue el estudio: *La lucha contra la contaminación industrial y el comercio internacional*. Centrado en las consecuencias de las políticas de protección ambiental sobre el comercio internacional, este estudio reflejó la preocupación de los funcionarios encargados del comercio de que tales políticas pudieran convertirse en obstáculos al comercio y constituir una nueva forma de proteccionismo, llamado "proteccionismo verde".

Así, como se abordará más adelante, el Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional (Grupo MACI) fue la respuesta a dicha preocupación, pues en

¹⁰⁸ Secretaría General, El comercio y el medio ambiente, División de comercio y medio ambiente, Organización Mundial de Comercio, 2004, ver también en: http://www.wto.org/wto/spanish/tratop_s/envir_s/envir_s.htm

¹⁰⁹ El Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT, por sus siglas en inglés) entró en vigor en enero de 1948, ayudó a establecer un sistema multilateral de comercio firme y próspero que se hizo cada vez más liberal mediante rondas de negociaciones comerciales. Desde 1948 hasta 1994, el GATT estableció las reglas aplicables a una gran parte del comercio mundial, y en este espacio de tiempo hubo períodos en los que se registraron algunas de las tasas más altas de crecimiento del comercio internacional. A pesar de su apariencia de solidez, el GATT fue durante esos 47 años un acuerdo y una organización de carácter provisional. Ver: http://www.wto.org/wto/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm#GATT

teoría –no en la práctica, porque desde su creación en 1971 no se solicitó su reunión sino hasta 1991- estaba encargado de evaluar las posibles repercusiones de las políticas ambientales sobre el comercio.

Pese a que el Grupo MACI estuvo inactivo durante veinte años, en el marco del GATT, en las diferentes rondas de negociaciones comerciales, sí estuvo presente el tema del medio ambiente, por ejemplo durante la ronda de negociaciones comerciales de Tokio (1973-1979):

[...] Se abordó el problema de hasta qué punto las medidas ambientales (en forma de reglamentos técnicos y normas) podían constituir obstáculos al comercio. De esta manera se negoció el Acuerdo de la Ronda de Tokio sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC), conocido también como el “Código de Normas”, que entre otras cosas, propugnaba la no discriminación en la elaboración, adopción y aplicación de reglamentos técnicos y las normas, así como su transparencia.¹¹⁰

Asimismo, como resultado de la Ronda Uruguay (1986 a 1993) -que dio origen a la OMC- se hicieron modificaciones al Código de Normas y se incluyeron ciertas cuestiones ambientales en el Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) y los Acuerdos sobre la Agricultura, sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias y sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual Relacionados con el Comercio (ADPIC), mismas que se verán en los apartados siguientes.

Y por otro lado, estaba la preocupación de los países en desarrollo, la cual estaba fundada en los productos que seguían exportándose hacia éstos, pero que eran prohibidos en el país de origen por considerárseles una amenaza para la salud, la seguridad o el medio ambiente. Este hecho enfatizaba la necesidad de una mayor información acerca de estos productos para tomar decisiones informadas respecto a su importación.

Ante ello, en la Reunión Ministerial del GATT en 1982 se decidió que en el marco del mismo, se examinaría: “[...] cuáles eran las medidas necesarias para someter a control la exportación de productos cuya venta está prohibida en el país de origen (sobre la base del daño que pueden infligir a la salud y la vida de las personas y de los animales o a la preservación de los vegetales, o al medio ambiente)”.¹¹¹

¹¹⁰ Secretaría General, El comercio y el medio ambiente, *Op. Cit.*, p.2.

¹¹¹ *Ibidem*

Ese hecho fue el origen de la creación en 1989 de un Grupo de Trabajo sobre la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen y otras sustancias peligrosas.

2.1.2 La OMC

Con la firma del Acuerdo de Marrakech en 1994, que fue el resultado de la ronda de negociaciones comerciales celebrada en Punta del Este, Uruguay, que abarcó el periodo 1986-1994, conocida como Ronda Uruguay, se creó la Organización Mundial de Comercio (OMC),¹¹² misma que sustituyó al GATT y que quedó establecida el 1 de enero de 1995. Sin embargo, cabe decir que:

La OMC sustituyó al GATT como organización internacional, pero el Acuerdo General sigue existiendo como tratado general de la OMC sobre el comercio de mercancías, actualizado como consecuencia de las negociaciones de la Ronda Uruguay. Los juristas especializados en comercio internacional distinguen entre el GATT de 1994, las partes actualizadas del GATT y el GATT de 1947, el acuerdo inicial que sigue constituyendo el núcleo del GATT de 1994. ¿Resulta confuso? Para la mayoría de nosotros, basta con referirse simplemente al "GATT".¹¹³

Mientras el GATT se había ocupado principalmente del comercio de mercancías, la OMC y sus Acuerdos abarcan actualmente: el comercio de servicios y la propiedad intelectual, esta última relacionada con las invenciones, creaciones y dibujos y modelos que son objeto de transacciones comerciales.

De esta manera, la OMC representa a la única organización internacional que se ocupa de las normas que rigen el comercio entre los países, y cuyo objetivo principal es ayudar a los productores de bienes y servicios, los exportadores y los importadores a llevar adelante sus actividades (con fluidez, libertad, equidad y previsibilidad), sus pilares son los Acuerdos de la OMC, negociados y firmados por la gran mayoría de los países que participan en el comercio mundial y ratificados por sus respectivos parlamentos.

¹¹² Tiene su sede en Ginebra, Suiza, cuenta con 148 miembros (al 16 de febrero de 2005). Su Director General es Pascal Lamy. Su presupuesto asciende a 169 millones de francos suizos (2005). El órgano superior de adopción de decisiones de la OMC es la Conferencia Ministerial, que se reúne al menos una vez cada dos años. En el nivel inmediatamente inferior está el Consejo General (normalmente compuesto por embajadores y jefes de delegación en Ginebra, aunque a veces también por funcionarios enviados desde las capitales de los países Miembros), que se reúne varias veces al año en la sede. El Consejo General también celebra reuniones en calidad de Órgano de Examen de las Políticas Comerciales y de Órgano de Solución de Diferencias. En el siguiente nivel están el Consejo del Comercio de Mercancías, el Consejo del Comercio de Servicios y el Consejo de los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (Consejo de los ADPIC), que rinden informe al Consejo General. La OMC cuenta igualmente con un importante número de comités y grupos de trabajo especializados que se encargan de los distintos acuerdos y de otras esferas como el medio ambiente, el desarrollo, las solicitudes de adhesión a la Organización y los acuerdos comerciales regionales. Ver:

http://www.wto.org/wto/spanish/thewto_s/whatis_s/inbrief_s/inbr02_s.htm

¹¹³ http://www.wto.org/wto/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm

Para lograr su cometido, la OMC se encarga de lo siguiente:

- administrar los acuerdos comerciales
- servir de foro para las negociaciones comerciales
- resolver las diferencias comerciales
- examinar las políticas comerciales nacionales
- ayudar a los países en desarrollo con las cuestiones de política comercial, prestándoles asistencia técnica y organizando programas de formación
- cooperar con otras organizaciones internacionales.¹¹⁴

De esta manera, podemos afirmar que tanto el GATT como la OMC han contribuido a fortalecer el sistema comercial, para lograr que éste sea fuerte y próspero, lo que ha permitido lograr un crecimiento sin precedentes, y que según datos de la Secretaría de la OMC, está reflejado por un lado, en el crecimiento excepcional del comercio mundial en los últimos 50 años, y por otro lado, en el aumento de las exportaciones de mercancías en un promedio anual del 6 por ciento, destacando que en el año 2000, el total de los intercambios comerciales fue 22 veces superior al nivel alcanzado en 1950.¹¹⁵

Hay que señalar también que en la OMC las decisiones se adoptan por consenso entre los gobiernos de todos los países miembros, ya sea por sus ministros que se reúnen cada dos años o por sus embajadores o delegados que se reúnen regularmente en Ginebra.

¹¹⁴ http://www.wto.org/wto/spanish/thewto_s/whatis_s/inbrief_s/inbr02_s.htm

¹¹⁵ http://www.wto.org/wto/spanish/thewto_s/whatis_s/inbrief_s/inbr01_s.htm

2.2 Parámetros del debate entre comercio y medio ambiente en la Organización Mundial de Comercio

Como hemos visto, el objetivo de la OMC es regular el comercio entre los distintos estados para que éste se lleve a cabo con fluidez, libertad, equidad y previsibilidad, con lo cual, el tema de la protección medioambiental no entra entre sus obligaciones. Sin embargo, sí ha sido un tema a tratar al interior de esta organización, en la medida en que sus miembros consideran que las políticas nacionales de protección al medio ambiente pueden llegar a constituir un obstáculo al comercio, es decir, que pueden convertirse en un "proteccionismo verde", es decir, un proteccionismo oculto bajo la máscara de la defensa al medio ambiente, por ejemplo, una subvención. Como veremos en el siguiente apartado, este tema se abordó varias veces en las reuniones del CCMA, sobre todo en lo referente a agricultura.

Teniendo presente lo antes mencionado, es decir, que la OMC no surgió como una organización que tiene su razón de ser en la protección del medio ambiente y que se interesa en dicha cuestión sólo cuando ésta puede afectar el desarrollo del comercio, ha establecido los siguientes parámetros para guiar sus debates relativos al tema comercio-medio ambiente: 1) La OMC no es un organismo de protección ambiental, 2) Las normas del GATT/OMC proporcionan un marco significativo para la protección ambiental, 3) Un mayor acceso a los mercados para los países en desarrollo, y 4) Debe mejorarse la coordinación entre comercio y medio ambiente.

A continuación se describen esos parámetros de la OMC que guían el debate comercio-medio ambiente en esta organización:

1) La OMC no es un organismo de protección ambiental

En el Preámbulo del Acuerdo de Marrakech los Miembros de esta Organización afirman la importancia de trabajar en favor de un desarrollo sostenible. Además, la Decisión Ministerial sobre Comercio y Medio Ambiente declara que la finalidad del Comité de Comercio y Medio Ambiente es “lograr que las políticas sobre comercio internacional y las políticas ambientales se apoyen mutuamente”. No obstante, los Miembros de la OMC admiten que ésta no es una organización de protección ambiental ni aspiran a que se convierta en tal, es decir, que su competencia en el ámbito del comercio y el medio

ambiente se limita a las políticas comerciales y a los aspectos de las políticas ambientales relacionados con el comercio que tengan una repercusión significativa sobre el comercio.

Al abordar el vínculo entre comercio y medio ambiente, los Miembros de la OMC no actúan bajo el supuesto de que la propia OMC tenga la respuesta a los problemas ambientales, pero creen que las políticas de comercio y de medio ambiente pueden complementarse entre sí. La protección del medio ambiente preserva la base de los recursos naturales en la que se fundamenta el crecimiento económico, y la liberalización del comercio lleva al crecimiento económico requerido para una adecuada protección ambiental. Para cubrir estos dos aspectos complementarios, el papel de la OMC consiste en continuar liberalizando el comercio y en garantizar que las políticas ambientales no obstaculicen el comercio y, al mismo tiempo, que las normas comerciales no perturben la adecuada protección ambiental en el interior de cada país.

2) Las normas del GATT/OMC proporcionan un marco significativo para la protección ambiental

Los Miembros de la OMC consideran que las normas del GATT/OMC proporcionan ya un margen suficiente a los Miembros para que adopten políticas nacionales de protección medioambiental. Las normas del GATT sólo imponen una condición a este respecto, la de la no discriminación. Los Miembros de la OMC son libres para adoptar políticas nacionales de protección del medio ambiente a condición de que no discriminen entre productos importados y productos similares producidos en el país (principio del “trato nacional”) y entre productos similares importados de distintos socios comerciales (“cláusula de la nación más favorecida”). La no discriminación es uno de los principios básicos en que se fundamenta el sistema multilateral de comercio. Garantiza un acceso a los mercados predecible, protege a los económicamente débiles de los más fuertes y garantiza la elección del consumidor.

3) Un mayor acceso a los mercados para los países en desarrollo

En la OMC hay un amplio reconocimiento y aceptación de la situación peculiar de los países en desarrollo y de la necesidad de ayudarlos en su proceso de crecimiento económico. Desde el punto de vista de los países en desarrollo, donde la pobreza es la

preocupación política número uno y el obstáculo más importante para la protección ambiental, la apertura de los mercados mundiales a sus exportaciones es esencial. Los Miembros de la OMC reconocen que para ayudar a los países en desarrollo a generar los recursos que necesitan para proteger el medio ambiente y avanzar hacia un desarrollo sostenible, son necesarias, por un lado, la liberalización del comercio aplicada a las exportaciones de los países en desarrollo y, por otro, transferencias financieras y tecnológicas. Como muchos países en desarrollo y países menos adelantados dependen considerablemente de la exportación de recursos naturales para obtener ingresos en divisas, se espera que la liberalización del comercio dé lugar a una mejor asignación y un uso más eficiente de sus recursos, y acreciente las oportunidades de exportación de sus bienes manufacturados.

4) Debe mejorarse la coordinación entre comercio y medio ambiente

Entre los Miembros de la OMC está muy difundida la opinión de que una mejor coordinación de políticas a nivel nacional entre los funcionarios que se dedican al comercio y los que se dedican al medio ambiente puede contribuir a eliminar conflictos entre las políticas de comercio y de medio ambiente a nivel internacional. En el pasado, la falta de coordinación ha contribuido a la negociación de acuerdos potencialmente conflictivos en los foros destinados a debatir sobre comercio y medio ambiente; además de que está ampliamente reconocido que la cooperación multilateral en forma de negociación de AMUMA constituye el mejor enfoque para resolver los problemas ambientales transfronterizos (tanto regionales como mundiales). Los AMUMA son una salvaguardia contra los intentos de abordar unilateralmente los problemas del medio ambiente. Las soluciones unilaterales suelen ser discriminatorias y frecuentemente comportan la aplicación extraterritorial de normas ambientales.

La CNUMAD asumió claramente el principio de recurrir a soluciones consensuadas y cooperativas, de carácter multilateral, para los problemas ambientales del mundo. Estas soluciones reducen los riesgos de discriminaciones arbitrarias y

proteccionismo encubierto, y reflejan el interés común y la responsabilidad compartida de la comunidad internacional a propósito de los recursos mundiales.¹¹⁶

No obstante que la OMC tiene como objetivo primordial la liberalización del comercio mundial, no está exenta de la responsabilidad de proponer reglas que garanticen la protección del medio ambiente, ya que el agotamiento de los recursos naturales constituye uno de los factores que puede significar una amenaza al libre comercio.

¹¹⁶ Secretaría General, El comercio y el medio ambiente, *Op. Cit.*, pp. 6-9.

2.3 Disposiciones medioambientales en la Organización Mundial de Comercio

Pese a que la OMC no es una organización cuya labor está enfocada a la protección medioambiental y, por lo tanto, no tiene Acuerdos sobre medio ambiente, tanto el Acuerdo de Marrakech como algunos de sus Acuerdos sí contemplan este tema, toda vez que se contempla en el Preámbulo del primero y en disposiciones medioambientales que son incluidas en sus Acuerdos, pero siempre bajo los parámetros mencionados en el apartado anterior. En el Preámbulo del Acuerdo de Marrakech las Partes reconocen:

“[...] que sus relaciones en la esfera de la actividad comercial y económica deben tender a elevar los niveles de vida, a lograr el pleno empleo y un volumen considerable y en constante aumento de ingresos reales y demanda efectiva y a acrecentar la producción y el comercio de bienes y servicios, permitiendo al mismo tiempo la utilización óptima de los recursos mundiales de conformidad con el objetivo de un desarrollo sostenible y procurando proteger y preservar el medio ambiente e incrementar los medios para hacerlo, de manera compatible con sus respectivas necesidades e intereses según los diferentes niveles de desarrollo económico”.¹¹⁷

Con ello, queda asentado que el comercio no tiene por qué afectar la protección medioambiental, sino que puede contribuir para lograr un desarrollo sostenible, en la medida en que puede favorecer el desarrollo tecnológico. Es decir, que: “[...] un sistema multilateral de comercio abierto, equitativo y no discriminatorio puede aportar una contribución decisiva a los esfuerzos nacionales e internacionales encaminados a proteger mejor y conservar los recursos ambientales y fomentar el desarrollo sostenible [...]”.¹¹⁸ Lo que también se ha reconocido en las diferentes cumbres y foros, tales como la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo celebrada en Río de Janeiro, Brasil, en 1992, conocida como la Cumbre de la Tierra, y en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible llevada a cabo en Johannesburgo en 2002.

A continuación se exponen las disposiciones ambientales que algunos de los Acuerdos de la OMC contemplan, toda vez que esta organización no tiene Acuerdos sobre medio ambiente:¹¹⁹

¹¹⁷ Ver Acuerdo de Marrakech en: http://www.wto.org/wto/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm

¹¹⁸ http://www.wto.org/wto/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm

¹¹⁹ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/issu3_s.htm

1. No-discriminación¹²⁰

Este principio impide el abuso de las políticas ambientales y su utilización como proteccionismo encubierto y asegura que las políticas nacionales de protección ambiental no hagan distinciones arbitrarias entre los productos extranjeros y los de origen nacional, o entre los productos importados de distintos interlocutores comerciales. (En sentido estricto, las políticas no pueden establecer distinción entre productos "similares", es decir, productos que sean idénticos o equivalentes.).

2. Mercancías: excepciones generales previstas en el artículo XX del GATT

Este artículo fue negociado ya en 1947. Establece varios casos concretos en que los Miembros de la OMC (inicialmente, las "Partes Contratantes" del GATT) pueden estar exentos de las normas del Acuerdo General. Entre esos casos, se incluyen dos series de circunstancias relacionadas con la protección del medio ambiente. El artículo XX del GATT establece lo siguiente:

A reserva de que no se apliquen las medidas enumeradas a continuación en forma que constituya un medio de discriminación arbitrario o injustificable entre los países en que prevalezcan las mismas condiciones, o una restricción encubierta al comercio internacional, ninguna disposición del presente Acuerdo será interpretada en el sentido de impedir que toda parte contratante adopte o aplique las medidas:

[...]b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;

[...]g) relativas a la conservación relacionadas con la protección del medio ambiente.¹²¹

Los párrafos b) y g) tienen como objetivo permitir a los Miembros de la OMC la adopción de medidas de política, que en condiciones normales serían incompatibles con el GATT, cuando sean "necesarias" para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales, es decir el medio ambiente, o estén relacionadas con la conservación de los recursos naturales agotables. Sin embargo, el párrafo introductorio del artículo XX tiene por finalidad asegurar que las medidas

¹²⁰ El concepto de no discriminación se plasma en la OMC en los dos elementos siguientes: 1) Trato de la nación más favorecida (NMF). Esto es, igualdad de trato para los distintos interlocutores comerciales. (Art. 1 GATT), (Art. II AGCS), (Art.4 ADPIC); y 2) Trato nacional. Esto es, igual trato para las mercancías y servicios extranjeros y nacionales. (Art. III GATT), (Art. XVII AGCS), (Art.3 ADPIC).

Ver: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/issu3_s.htm

¹²¹ Ver: Artículo XX del GATT en: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_02_s.htm#articleXX

incompatibles con el GATT no se plasmen en una discriminación arbitraria o injustificada ni constituyan proteccionismo encubierto.

3. Servicios: excepciones generales previstas en el artículo XIV del AGCS

El Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS) fue negociado durante la Ronda Uruguay (1986-94). Su cláusula de "excepciones generales" (artículo XIV) es similar al artículo XX del GATT (su introducción es idéntica). En lo que respecta a las cuestiones ambientales, el párrafo b) permite a los Miembros de la OMC adoptar medidas de política que, en general, serían incompatibles con el AGCS, siempre que sean "necesarias para proteger la vida y la salud de las personas y de los animales o para preservar los vegetales" (texto idéntico al del párrafo b) del artículo XX del GATT, antes referido). Al igual que en el caso del GATT, esas disposiciones no deben dar por resultado la discriminación arbitraria o injustificada ni constituir proteccionismo encubierto.

4. Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC)

El Acuerdo permite a los países adoptar reglamentos técnicos, normas y procedimientos de evaluación de la conformidad con objeto de proteger el medio ambiente, siempre que se cumplan las prescripciones en materia de no discriminación, transparencia y de otro tipo.

5. Acuerdo sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF)

Resulta complementario del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, permite a los Miembros adoptar medidas sanitarias y fitosanitarias por motivos ambientales, pero con sujeción a requisitos tales como la evaluación de los riesgos, la no discriminación y la transparencia.

6. Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC)

Permite a los Miembros denegar la patente de invenciones que puedan poner en peligro el medio ambiente (siempre que su explotación comercial se prohíba como condición

necesaria para la protección del medio ambiente). También pueden excluir de la patentabilidad las plantas o los animales por razones éticas o de otro tipo, con sujeción a las condiciones expuestas anteriormente.

7. Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias

Se aplica a los productos no agrícolas y tiene por finalidad regular la utilización de subvenciones, algunas de las cuales permite, en particular, las denominadas "no recurribles". Entre las subvenciones no recurribles mencionadas en el artículo 8 figuran las utilizadas para promover la adaptación de instalaciones existentes a nuevas exigencias ambientales impuestas mediante leyes o reglamentos que supongan mayores obligaciones o una mayor carga financiera para las empresas (párrafo c) del artículo 8). (Sin embargo, la concesión de esas subvenciones está sujeta a determinadas condiciones.) Puesto que las subvenciones están permitidas y son "no recurribles", los gobiernos pueden adoptar medidas que resulten beneficiosas para el país o para determinadas comunidades dentro del país, pero que impondrán costos a las distintas empresas. (En términos técnicos, los gobiernos pueden aprovechar las "externalidades ambientales positivas" cuando se produzcan.).

8. Acuerdo sobre la Agricultura

Tiene como objetivo reformar el comercio de productos agropecuarios y constituir una base para la adopción de políticas orientadas al mercado. En su preámbulo, el Acuerdo reitera el compromiso de los Miembros de reformar la agricultura de forma que se proteja el medio ambiente. En virtud del Acuerdo, se permiten y se excluyen de los compromisos de reducción las medidas de ayuda interna con efectos mínimos en el comercio (conocidas como políticas del "compartimento verde"), expuestas en el Anexo 2 del Acuerdo. Entre ellas figuran los gastos realizados en el marco de programas ambientales, siempre que cumplan determinadas condiciones. También en este caso, la exención permite a los gobiernos aprovechar las "externalidades ambientales positivas".

9. Dos decisiones

Al finalizar la Ronda Uruguay, en 1994, se adoptaron dos decisiones ministeriales relativas a cuestiones ambientales:

1. Con la Decisión sobre comercio y medio ambiente, adoptada por los Ministros en 1994 se creó el Comité de Comercio y Medio Ambiente con el objetivo de lograr que el comercio internacional y las políticas ambientales se apoyaran mutuamente. La Decisión contiene el programa de trabajo de dicho Comité.
2. Los Ministros adoptaron también una Decisión sobre el comercio de servicios y el medio ambiente, en la que se pide al Comité que haga un examen y presente un informe sobre la relación entre el comercio de servicios y el medio ambiente, incluida la cuestión del desarrollo sostenible, con objeto de determinar la necesidad de introducir modificaciones en el artículo XIV del AGCS. El Comité ha incluido esa cuestión en su programa de trabajo.¹²²

De esta manera, el interés de la OMC por las cuestiones ambientales se ubica dentro de los límites que ya han sido mencionados, así como las propuestas de sus miembros, mismas que reflejaron su preocupación por el medio ambiente. Tales son los casos de las propuestas de la UE -y Noruega-, en las que han pedido de forma expresa que se incorporen al marco normativo internacional del comercio más disposiciones sobre el medio ambiente. Otros gobiernos han propuesto que se reduzcan las subvenciones a la producción en los sectores de la agricultura, la energía, la minería y la pesca. Por tanto, se hace evidente que: "En general cada vez se reconoce más (tanto en las economías avanzadas como en las economías en desarrollo) que la supresión de algunas restricciones y distorsiones del comercio reduciría el deterioro del medio ambiente".¹²³

¹²² http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/issu3_s.htm

¹²³ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/faq01_s.htm#differends

2.4 El Comité de Comercio y Medio Ambiente

2.4.1 Antecedentes: el Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional (Grupo MACI)

Después de los debates que desató el estudio titulado: *La lucha contra la contaminación industrial y el comercio internacional* (que el GATT preparó en 1971 y que fue su contribución a la Conferencia sobre Medio Humano en 1972) y como respuesta al interés de los miembros de la OMC de que en ésta existiera un mecanismo que evaluara el impacto que las políticas medioambientales podían tener en el comercio, es decir, que llegaran a constituir un "proteccionismo verde", en la reunión de noviembre de 1971 del Consejo de Representantes del GATT, se acordó la creación del Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional (Grupo MACI). El Grupo MACI tenía encomendado en su mandato examinar los efectos posibles de las políticas de protección ambiental sobre el funcionamiento del Acuerdo General.

El Grupo MACI estaba abierto a la participación de todas las Partes Contratantes del GATT y se reuniría cuando alguna de éstas lo solicitara, sin embargo, este hecho ocurrió veinte años después, en 1991 "[...] debido a que entre 1971 y 1991 las políticas ambientales empezaron a tener repercusiones crecientes sobre el comercio, y con el aumento de los flujos comerciales, los efectos del comercio sobre el medio ambiente también se hicieron más evidentes".¹²⁴ Hay que mencionar que:

La petición fue hecha por los miembros de la Asociación Europea de Libre Comercio (AELC) (Austria, Finlandia, Islandia, Liechtenstein, Noruega, Suecia y Suiza) que solicitaron al Director General del GATT convocar al grupo MACI lo antes posible ante la necesidad de que empezara a funcionar para crear un foro en el que pudieran debatirse las cuestiones ambientales relacionadas con el comercio. Además hicieron referencia a la celebración inminente de la Conferencia de 1992 de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD) y a la necesidad de que el GATT realizara una aportación al respecto.¹²⁵

La petición tuvo una respuesta positiva, inclusive de parte de los países en desarrollo, los cuales aunque en un principio no querían aceptar que las cuestiones ambientales se discutieran en el marco del GATT, finalmente también aceptaron participar en un debate formal sobre el tema.

¹²⁴ http://www.wto.org/wto/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm#GATT

¹²⁵ Secretaría General, *El comercio y el medio ambiente*, Op. Cit. p.4.

De esta manera, el grupo MACI, de acuerdo con su mandato de examinar los efectos que las políticas de protección ambiental podrían tener sobre el funcionamiento del Acuerdo General, se centró en la repercusiones de las medidas ambientales (como los planes de etiquetado ecológico) sobre los siguientes tres puntos: uno, el comercio internacional, dos, la relación entre las normas del sistema multilateral de comercio y las disposiciones comerciales contenidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA) (como el Convenio de Basilea sobre el control de los movimientos transfronterizos de los desechos peligrosos y su eliminación), y tres, la transparencia de los reglamentos nacionales sobre medio ambiente que tienen consecuencias para el comercio.¹²⁶

¹²⁶ *Ibidem.*

2.4.2 La Decisión Ministerial sobre Comercio y Medio Ambiente: la creación del Comité de Comercio y Medio Ambiente

Como se mencionó anteriormente, al final de la Ronda Uruguay, con la firma del Acuerdo de Marrakech en 1994, la OMC sustituyó al GATT. Asimismo, se adoptó la Decisión Ministerial sobre Comercio y Medio Ambiente que abogaba por el establecimiento de un Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA)¹²⁷, el cual sustituiría al Grupo MACI. Dicha Decisión contenía también el programa de trabajo del CCMA que correspondían a un número mayor de cuestiones que las del Grupo MACI.

La Decisión Ministerial sobre Comercio y Medio Ambiente establece:

“[...]que no debe haber, ni es necesario que haya, contradicción política entre la defensa y salvaguardia de un sistema multilateral de comercio abierto, no discriminatorio y equitativo, por una parte, y las medidas de protección del medio ambiente y la promoción de un desarrollo sostenible, por otra...deseando coordinar las políticas en la esfera del comercio y el medio ambiente, y ello sin salirse del ámbito del sistema multilateral de comercio, que se limita a las políticas comerciales y los aspectos de las políticas ambientales relacionadas con el comercio que pueden tener efectos comerciales significativos para sus miembros”.¹²⁸

Así, el mandato del CCMA es el siguiente:

- establecer la relación existente entre las medidas comerciales y las medidas ambientales con el fin de promover un desarrollo sostenible;
- hacer recomendaciones oportunas sobre si son necesarias modificaciones de las disposiciones del sistema multilateral de comercio, compatibles con el carácter abierto, equitativo y no discriminatorio del sistema.

De acuerdo con la Decisión y para lograr el apoyo mutuo entre las políticas sobre comercio internacional y las políticas ambientales, el programa de trabajo del CCMA está compuesto por los siguientes nueve puntos:

¹²⁷ El presidente del CCMA es el Exmo. Sr. Shree Baboo Chekitan Servansing, Mauricio. Este Comité rinde informes al Consejo General (Presidente, Excma. Sra. Amina Chawahir Mohamed, Kenya). La Conferencia Ministerial de Doha (9-13 de noviembre de 2001) estableció el CCMA en Sesión Extraordinaria (Presidente, Emb. Toufiq Ali, Bangladesh), que depende del Comité de Negociaciones Comerciales. Todos los miembros pueden participar en todos los consejos, comités, etc., on excepción del órgano de apelación, los grupos especiales de solución de diferencias y los comités establecidos en el marco de acuerdos plurilaterales. Ver: http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org2_s.htm

¹²⁸ Ver Decisión Ministerial sobre Comercio y Medio Ambiente en: http://www.wto.org/spanish/docs_s/_legal_s/56-dtenv_s.htm

1) la relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y las medidas comerciales adoptadas con fines ambientales, con inclusión de las adoptadas en aplicación de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente;

2) la relación entre las políticas ambientales relacionadas con el comercio y las medidas ambientales que tengan efectos comerciales significativos, y las disposiciones del sistema multilateral de comercio:

3) la relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y: a) las cargas e impuestos con fines ambientales, b) las prescripciones aplicadas con fines ambientales a los productos, con inclusión de normas y reglamentos técnicos y prescripciones en materia de envase y embalaje, etiquetado y reciclado;

4) las disposiciones del sistema multilateral de comercio con respecto a la transparencia de las medidas comerciales utilizadas con fines ambientales y las medidas y prescripciones ambientales que tienen efectos comerciales significativos;

5) la relación entre los mecanismos de solución de diferencias del sistema multilateral de comercio y los previstos en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente;

6) el efecto de las medidas ambientales en el acceso a los mercados, especialmente en lo relativo a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, y los beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio;

7) la cuestión de la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen.

8) el CCMA debe considerar como parte integrante de su labor el programa de trabajo previsto en la misma sobre las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

9) así como el programa de trabajo previsto en la misma sobre el comercio de servicios y el medio ambiente.

Los principios (o parámetros) en los que el CCMA se ha orientado en su labor son los mismos que los de la OMC, es decir, se tiene la conciencia de que ésta no es una

organización cuyos fines u objetivos sean ambientales, sino la liberalización del comercio. Y son los siguientes:

- La OMC no es un organismo de protección del medio ambiente. Ni existe la menor intención de que lo sea. Eso significa que la OMC tiene una competencia limitada en la coordinación de las políticas correspondientes y que sus límites son el comercio y los aspectos de las políticas ambientales que estén relacionados con el comercio y puedan tener efectos significativos en el comercio de los Miembros de la OMC. Esto incluye examinar cómo pueden beneficiar las políticas al medio ambiente, por ejemplo, cuando se suprimen restricciones y distorsiones del comercio que son perjudiciales para el medio ambiente.

- Los acuerdos del GATT/OMC dejan ya un amplio margen de maniobra a los países para que apliquen políticas nacionales de protección del medio ambiente, siempre que esas políticas no sean discriminatorias.

- Para responder a las preocupaciones medioambientales es necesaria una mayor coordinación de los países, así como una mayor cooperación internacional.

- Es fundamental que haya oportunidades seguras de acceso a los mercados para ayudar a los países en desarrollo a lograr un desarrollo sostenible.¹²⁹

De esta manera, el CCMA representa el instrumento por medio del cual la OMC puede evaluar y examinar el efecto de las políticas medioambientales sobre el comercio, pero sin dejar de lado los principios que rigen a esta organización, como son la no discriminación, y sobre todo que no se trata de una organización que persiga fines ambientales, sino la liberalización del comercio, abogando para que éste pueda desarrollarse de manera libre, justa y no discriminatoria.

El CCMA está integrado por todos los Miembros de la OMC y por algunos observadores de organizaciones intergubernamentales, y rinde informe al Consejo General de la OMC. Se ha reunido, desde su establecimiento, cada tres años, siendo la primera vez en 1995, para examinar los distintos puntos contenidos en su mandato, y

¹²⁹ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/guiding_s.htm

como preparación para la Conferencia Ministerial de Singapur, llevada a cabo en diciembre de 1996. En esta conferencia, como se verá en el siguiente apartado, como resultado de sus reuniones el CCMA elaboró un informe y presentó sus conclusiones.

Así, podemos afirmar que: "la importancia del CCMA radica en que ha contribuido a integrar las cuestiones relativas al medio ambiente y al desarrollo sostenible en el conjunto de la labor de la OMC".¹³⁰

¹³⁰ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/wrk_committee_s.htm

2.4.3 El Informe de Singapur (1996): revisión del programa de trabajo del Comité de Comercio y Medio Ambiente

En la Conferencia Ministerial de Singapur, en 1996, el CCMA presentó un informe sobre resultados de las reuniones, en las cuales ha discutido sobre los distintos puntos de su mandato. Las principales conclusiones a que llegó sobre los distintos puntos fueron las siguientes:¹³¹

1. Normas comerciales, acuerdos ambientales y diferencias¹³²

El CCMA afirmaba que apoyaba plenamente las soluciones multilaterales a los problemas mundiales y transfronterizos que plantea la contaminación e instaba a los Miembros de la OMC a evitar la adopción de medidas unilaterales al respecto.

El Comité indicaba que si bien las restricciones del comercio no son el único instrumento político a que se puede recurrir en los Acuerdos Multilaterales sobre Medio Ambiente (AMUMA), y no necesariamente el más efectivo, en ciertos casos pueden desempeñar una función importante. Asimismo, convino en que las normas del GATT/OMC reconocen ya un margen de libertad amplio y útil para que las medidas comerciales que establezcan los AMUMA se apliquen de forma compatible con las normas de la OMC.

En su opinión, no es necesario modificar las disposiciones de la OMC para establecer un mayor margen de acción al respecto. En cuanto a la solución de diferencias, convino en que una mayor coordinación a escala nacional de los responsables políticos en la esfera del comercio y el medio ambiente puede ayudar a evitar que surjan diferencias en la OMC sobre la aplicación de las medidas comerciales que establecen los AMUMA. Aunque, en su opinión no es probable que se planteen problemas en la OMC a causa de las medidas comerciales que acuerden y apliquen las partes en un AMUMA.

El Comité instaba a que se pusiera especial cuidado, al negociar futuros AMUMA, al trato que debe darse a las medidas comerciales aplicables a los países que no son parte en el acuerdo. En opinión del CCMA, en caso de conflicto en la OMC por

¹³¹ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte00_s.htm

¹³² http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte00_s.htm

las medidas comerciales prescritas en un AMUMA (en particular si las medidas se aplican contra un Miembro de la OMC que no es parte en ese AMUMA), las disposiciones sobre solución de diferencias de la OMC permiten resolver satisfactoriamente este problema. También es posible que los grupos especiales de solución de diferencias de la OMC recurran a expertos en medio ambiente si se plantea un caso en torno a este problema. *(Puntos 1 y 5 del programa de trabajo).*

2. Protección del medio ambiente y sistema de comercio

La principal cuestión examinada por el CCMA ha sido el trato que debe darse a las subvenciones por motivos relacionados con el medio ambiente en la OMC. También se plantearon otras cuestiones, entre las que cabe mencionar que se examinen los acuerdos comerciales desde una perspectiva ambiental. *(Punto 2 del programa de trabajo)*

❖ Políticas ambientales relacionadas con el comercio: subvenciones.

Durante la Ronda Uruguay se consideró tanto la contribución positiva que pueden hacer las subvenciones al medio ambiente, como su contribución negativa, lo que dio lugar a nuevas disciplinas para las subvenciones en general con algunas excepciones. Las nuevas disciplinas están incluidas en dos acuerdos: el Acuerdo sobre la Agricultura y el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. En ambos acuerdos se establecen algunas excepciones en favor de las subvenciones relacionadas con el medio ambiente. El CCMA no llegó a ninguna conclusión definitiva sobre las subvenciones. Se convino en que será necesario examinar y analizar más a fondo en el futuro las políticas de este tipo.¹³³

❖ Examen de los acuerdos comerciales desde un punto de vista ambiental.

En los últimos años varios gobiernos, entre ellos el de los Estados Unidos, están sometidos a una presión cada vez mayor por parte de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para que examinen las consecuencias de los acuerdos comerciales sobre el medio ambiente. Los Estados Unidos han recomendado en el

¹³³ De acuerdo con la OMC las subvenciones pueden ser beneficiosas si alientan a los productores, sean éstos empresas o agricultores individuales, a actuar sobre el medio ambiente de forma beneficiosa para la comunidad en general y no simplemente para ellos mismos (es decir, “permiten aprovechar externalidades positivas para el medio ambiente”); pueden ser perjudiciales si inducen presiones sobre el medio ambiente, por ejemplo, si alientan una explotación excesiva del agua, los suelos fértiles, los bosques, los bancos de pesca u otros recursos naturales. http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte02_s.htm

CCMA (dentro del punto 2 del programa de trabajo) que los gobiernos procedan individualmente a examinar los acuerdos comerciales desde un punto de vista ambiental. Algunos Miembros de la OMC han propuesto que los gobiernos individuales analicen en sus propios países el impacto ambiental de posibles acuerdos futuros de la OMC. Estas propuestas se presentaron durante los preparativos en Ginebra de la Tercera Conferencia Ministerial de la OMC, que se celebró en Seattle los días 30 de noviembre a 3 de diciembre de 1999. El CCMA debatirá y analizará estos exámenes más a fondo.¹³⁴

3. Cómo se integran los impuestos y otras disposiciones ambientales en el sistema

La relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y: a) las cargas e impuestos aplicados con fines ambientales; y b) las prescripciones aplicadas con fines ambientales a los productos, con inclusión de normas y reglamentos técnicos y prescripciones en materia de envase y embalaje, etiquetado y reciclado. (Incluye una explicación del problema "producto" contra "proceso de producción").

Los debates se centraron principalmente en las cuestiones del ecoetiquetado, las prescripciones de manipulación (por ejemplo, requisitos de empaquetado, reciclado, reutilización, recuperación y eliminación) y impuestos ambientales. (*Punto 3 del programa de trabajo*). A continuación se describen cada uno de ellos:

❖ **Ecoetiquetado.** El CCMA ha reconocido que los programas de ecoetiquetado bien diseñados pueden ser unos instrumentos políticos eficaces para proteger el medio ambiente, y pueden servir para aumentar la conciencia ambiental de los consumidores. Sin embargo, ha señalado que estos programas suscitan preocupaciones importantes por sus posibles efectos comerciales (si los requisitos de etiquetado son demasiado estrictos pueden hacer que su cumplimiento por algunos proveedores sea innecesariamente difícil). Por consiguiente, algunos países han manifestado en el CCMA que les preocupa que el ecoetiquetado signifique que se traslade la preocupación por el medio ambiente de los países importadores a los métodos de producción de sus interlocutores comerciales. El CCMA concluyó que

¹³⁴ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte02_s.htm

era necesario seguir debatiendo cómo deben tratarse en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio los criterios basados en los procesos y métodos de producción que no tienen relación con el producto mismo. El CCMA ha instado a los Miembros de la OMC a que respeten las obligaciones que les impone este Acuerdo, incluida la obligación de transparencia.¹³⁵

❖ **Prescripciones de manipulación.** Entre las preocupaciones manifestadas por el Comité cabe mencionar:

- En qué medida se delega en los grupos industriales nacionales el establecimiento de los criterios para establecer planes de manipulación de los desechos y, por consiguiente, éstos se adaptan a sus preferencias.
- En qué grado se permite a los proveedores extranjeros participar en el diseño y preparación de estos planes.
- En qué medida los envases preferidos por los proveedores extranjeros son aceptados en estos planes;
- El costo de participar en dichos planes.¹³⁶

❖ **Cargas e impuestos ambientales.** Los gobiernos utilizan cada vez más las cargas e impuestos ambientales para lograr el cumplimiento de los objetivos de la política ambiental nacional y para "internalizar" los costos internos de la protección del medio ambiente (es decir, hacer que los productores paguen los costos ambientales que supone, por ejemplo, la contaminación y de los que normalmente no tendrían que hacerse cargo).

Estas cargas ambientales tienen un impacto sobre el comercio internacional si sólo gravan a los productos importados o si se reembolsan cuando los productos se exportan. Aquí es donde las normas de la OMC obligan a los gobiernos en sus actos. El CCMA considera que es importante que se dedique más tiempo a examinar en qué medida es necesario revisar las normas de la OMC para que aborden la cuestión de los impuestos y cargas ambientales.¹³⁷

¹³⁵ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte03_s.htm

¹³⁶ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte03_s.htm

¹³⁷ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte04_s.htm

4. Transparencia de las medidas comerciales utilizadas con fines ambientales

El CCMA convino en que no es necesario modificar las normas de la OMC, puesto que estas normas garantizan ya una transparencia adecuada de las medidas ambientales vigentes relacionadas con el comercio.

Sin embargo, ha recomendado que las medidas ambientales relacionadas con el comercio que se notifiquen a la OMC en cumplimiento de las disposiciones de los diferentes acuerdos se compilen en una sola base de datos para facilitar el acceso a las mismas y aumentar la transparencia de esta categoría concreta de medidas. A este fin, se ha creado en la OMC, y se actualiza periódicamente, una base de datos ambientales en la que figuran todas las notificaciones ambientales relacionadas con el comercio.¹³⁸ (*Punto 4 del programa de trabajo*)

5. El medio ambiente y la liberalización del comercio

Este punto tiene particular importancia en los trabajos del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA). Es la clave para establecer la forma en que pueden apoyarse mutuamente una política comercial y una política ambiental racionales.

El CCMA ha recomendado que se dedique más atención a los beneficios que puede recibir el medio ambiente si se amplían las oportunidades de acceso a los mercados de que disfrutaban actualmente los países en desarrollo. Ésta es la primera parte de este punto del programa de trabajo. También ha recomendado que se siga analizando si, y cómo, la supresión de las restricciones y distorsiones del comercio ofrece la posibilidad de obtener beneficios “ganador-ganador”, es decir, resultados que convierten en ganadores tanto al sistema multilateral de comercio como al medio ambiente.

Entre las distorsiones en cuestión cabe mencionar los aranceles elevados, la progresividad arancelaria (unos aranceles y una protección más elevados para los productos elaborados que para los materiales sin elaborar utilizados), las restricciones a la exportación, las subvenciones y las medidas no arancelarias.¹³⁹ (*Punto 6 del programa de trabajo*)

¹³⁸ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte04_s.htm

¹³⁹ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte05_s.htm

6. Mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen

La cuestión de la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen, en particular los desechos peligrosos. Colectivamente, el CCMA ha indicado que aunque sea necesario centrarse en la función que puede desempeñar la OMC al respecto, es importante no duplicar los trabajos ni desviar la atención de los trabajos realizados en otros foros intergubernamentales especializados.

En cuanto a los productos cuya venta está prohibida en el país de origen pero cuya exportación está autorizada, el Comité reconoció también la importante función que pueden desempeñar la asistencia técnica y la transferencia de tecnología para resolver los problemas ambientales en la misma fuente y ayudar a evitar restricciones adicionales e innecesarias al comercio de los productos en cuestión.

El Comité ha indicado que debe alentarse a los Miembros de la OMC a que ofrezcan asistencia técnica a otros Miembros, especialmente a los países en desarrollo y menos adelantados, ya sea de forma bilateral o a través de organizaciones intergubernamentales. Así se ayudará a estos países a mejorar su capacidad técnica para supervisar y, en caso necesario, controlar la importación de productos cuya venta está prohibida en el país de origen.¹⁴⁰ (*Punto 7 del programa de trabajo*)

7. Propiedad intelectual

Las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC). (*Punto 8 del programa de trabajo*). Los debates del Comité de Comercio y Medio Ambiente con respecto al Acuerdo sobre los ADPIC han girado en torno a las siguientes cuatro preocupaciones concretas:

- En qué medida el acuerdo permite que se proteja el conocimiento del medio ambiente de las poblaciones indígenas. Unos pocos países alegan que el acuerdo no permite que se protejan unos conocimientos que son de dominio público desde hace siglos, porque sólo admite que se protejan las ideas e invenciones que representan una novedad.

¹⁴⁰ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte06_s.htm

- En qué medida el acuerdo permite la transferencia de tecnologías inocuas para el medio ambiente. Unos pocos países alegan que las patentes actúan como obstáculos a esta transferencia.
- Las preocupaciones éticas que plantean las patentes de organismos vivos (que según ellos permite el Acuerdo).
- La compatibilidad general entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica, otro acuerdo multilateral sobre medio ambiente. El Convenio pide la transferencia de tecnología “en condiciones justas y en los términos más favorables, lo que algunos países sostienen que está en conflicto con el Acuerdo sobre los ADPIC, etc.

8. Servicios

El programa de trabajo previsto en la Decisión sobre el comercio de servicios y el medio ambiente. *(Punto 9 del programa de trabajo).*

En la Decisión sobre el comercio de servicios y el medio ambiente, se indica que "dado que el objetivo característico de las medidas necesarias para la protección del medio ambiente es la protección de la salud y la vida de las personas y de los animales y la preservación de los vegetales, no es evidente la necesidad de otras disposiciones además de las que figuran en el apartado b) del artículo XIV" del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

Se pidió al CCMA que examinara la relación entre el comercio de servicios y el medio ambiente, con inclusión del desarrollo sostenible, y formulara las recomendaciones que procedieran. Los ministros pidieron también al CCMA que examinara la pertinencia de los acuerdos intergubernamentales sobre el medio ambiente y su relación con el AGCS.

Hasta el momento, el CCMA no ha identificado, en los debates preliminares sobre la cuestión, ninguna medida ambiental que los Miembros podrían aplicar al comercio de servicios por motivos ambientales y que no estaría protegida adecuadamente por las disposiciones del AGCS, en particular el apartado b) de su artículo XIV.

Es necesario que el CCMA profundice más en su labor para estar en condiciones de llegar a alguna conclusión sobre la relación entre el comercio de servicios y el medio

ambiente, la pertinencia de los acuerdos intergubernamentales sobre el medio ambiente, y su relación con el AGCS, teniendo en cuenta la cuestión del desarrollo sostenible.¹⁴¹

9. La OMC y otras organizaciones. Contribución a los organismos competentes en relación con las disposiciones apropiadas que han de adoptarse en lo que respecta a las relaciones con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales (ONG). (*Punto 10 del programa de trabajo*).

Se observa actualmente un considerable interés público en las actividades de la OMC relacionadas con el comercio y el medio ambiente. Los Miembros de la OMC claramente reconocen la necesidad de responder a este interés y lograr que se valore la contribución que se puede hacer por conducto de la OMC a la elaboración de políticas comerciales y ambientales que se refuercen mutuamente y a la promoción del desarrollo sostenible. El CCMA ha cumplido la decisión del Consejo General sobre las ONG y ha acordado lo siguiente en términos generales:¹⁴²

- No es adecuado permitir que las ONG participen directamente como observadores en las actuaciones del CCMA. Muchas delegaciones consideran que corresponde a los gobiernos nacionales la responsabilidad primaria de informar al público y establecer relaciones con las ONG. Muchos también consideran que no es adecuado por el carácter especial de la OMC, como instrumento vinculante jurídicamente, que afecta a los derechos y obligaciones de los Miembros, y como foro de negociación.
- No obstante, las delegaciones creen que debe darse al público más información sobre la labor de la OMC con respecto al comercio y el medio ambiente y que es necesario responder al interés público sobre la cuestión para evitar malentendidos sobre la labor de la OMC, como ha sucedido en el pasado.
- Las delegaciones han indicado que debe lograrse una mayor transparencia y suprimirse en la mayor medida posible el carácter reservado de los documentos de trabajo, así como publicarse informes periódicos y generales sobre las actividades

¹⁴¹ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte08_s.htm

¹⁴² http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte09_s.htm

en esta esfera, a través del *Boletín de Comercio y Medio Ambiente* (una publicación de la OMC).

➤ La Secretaría de la OMC tiene el mandato de actuar como intermediario entre las ONG y los Miembros de la OMC y establecer canales para intercambiar información y opiniones.

El 18 de julio de 1996, el Consejo General aprobó otra decisión trascendente para la labor del CCMA, titulada "Directrices sobre el reconocimiento de la condición de observador a las organizaciones internacionales intergubernamentales". El CCMA ha reconocido la condición de observador a todas las organizaciones intergubernamentales que lo han solicitado, incluidas las secretarías de muchos acuerdos multilaterales sobre medio ambiente. La decisión del Consejo General permite también que se consideren otras solicitudes en el futuro. Los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente que son admitidos como observadores en el CCMA y en otros órganos de la OMC pueden ayudar a que se aprecie más claramente cómo pueden apoyarse mutuamente las políticas comerciales y las ambientales.¹⁴³

¹⁴³ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte09_s.htm

2.5 La Organización Mundial de Comercio y los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA)

La preferencia que tienen las soluciones multilaterales para resolver los problemas medioambientales -toda vez que se reconoce que éstos no respetan fronteras- sobre las unilaterales, corresponde tanto a los encargados de las políticas medioambientales, como a los encargados de las políticas comerciales. En este sentido, en la OMC se considera que el unilateralismo puede provocar una "discriminación arbitraria y un proteccionismo encubierto que podría perjudicar al sistema multilateral de comercio, de manera tal que se ha apoyado la negociación de Acuerdo Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA) para la resolución de problemas mundiales.¹⁴⁴ De esta manera, podemos notar que:

“[...] esta cuestión se ha convertido en un "aspecto horizontal" cada vez más importantes de las relaciones internacionales, con tres principales focos de atención:

- El impacto sobre el medio ambiente de las políticas comerciales
- Los posibles efectos de las medidas medioambientales sobre el comercio, y
- La utilización de medidas comerciales para alcanzar objetivos de política de medio ambiente”¹⁴⁵

Así, el Comité sobre Comercio y Medio Ambiente de la OMC aborda dicha cuestión con respecto al trato que deben recibir las disposiciones comerciales que contienen algunos de los AMUMA. Y este sentido, deduce que: uno, es menos probable que se planteen problemas en la OMC entre los países que ha firmado un determinado AMUMA y que, por consiguiente, han aceptado las medidas comerciales contempladas por dicho acuerdo; y dos, es más probable que surjan problemas en la OMC cuando el acuerdo pertinente sobre el medio ambiente estipula que se adopten medidas contra los países no signatarios del mismo.¹⁴⁶

Entre los ejemplos del primer punto, podemos mencionar el Convenio de Basilea, que prohíbe el comercio de desechos peligrosos -para reciclarlos o para eliminarlos- y que fue firmado entre países miembros y no miembros de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE). Y en el caso del segundo punto, se

¹⁴⁴ Secretaría General, El comercio y el medio ambiente, *Op. Cit.*

¹⁴⁵ Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas, La Unión Europea y el Medio Ambiente, Luxemburgo, 1998, p.15.

¹⁴⁶ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte01_s.htm

ubicar las medidas que prevén: el Protocolo de Montreal, el Convenio de Basilea, y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES, por sus siglas en inglés).

Conviene señalar que la Secretaría de la OMC reconoce que "dichos acuerdos obligan a los países que son parte en los mismos a aplicar disposiciones comerciales más restrictivas a los países que no son parte en ellos que a los países signatarios".¹⁴⁷

Es por ello que la OMC está interesada en promover la concertación de AMUMA, y en este sentido, corresponde al CCMA trabajar sobre cómo enfocar las disposiciones comerciales que éstos contienen. Entre éstas se encuentran: las medidas comerciales convenidas entre las partes en los AMUMA, y las medidas adoptadas por países partes en algún AMUMA contra los países que no lo son.¹⁴⁸

Así, la cuestión referente a los AMUMA se aborda, en la OMC, en el sentido de que puedan significar una posible razón de conflicto entre ambos, por ejemplo que un AMUMA viole uno de los principios de la OMC, que ya hemos mencionado, el de la no discriminación, "[...] tal violación podría tener lugar si un AMUMA autoriza el comercio de un producto específico entre sus partes pero lo prohíbe con los países que no sean partes en él (contraviniendo así la cláusula de NMF¹⁴⁹ de la OMC, que exige que los países otorguen un trato equivalente a productos importados "similares"."¹⁵⁰

Podemos señalar entonces que los Miembros de la OMC temen que las diferencias relacionadas con los AMUMA se trasladen al sistema de solución de diferencias de la OMC, pues si surge una diferencia entre entre dos partes en un AMUMA -miembros también de la OMC- se solucionará en el marco del mismo, pero si la diferencia es entre una parte de un AMUMA y un estado que no sea parte, entonces se someterán a la OMC, al no tener acceso este último a las disposiciones sobre solución de diferencias del AMUMA.¹⁵¹

Es por ello, que los Miembros de la OMC han sostenido que esta organización "[...] no debe esperar a que se requiera su intervención para resolver una diferencia

¹⁴⁷ http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte01_s.htm

¹⁴⁸ Secretaría General, El comercio y el medio ambiente, *Op. Cit*

¹⁴⁹ Nación Más Favorecida

¹⁵⁰ Secretaría General, El comercio y el medio ambiente, *Op. Cit*

¹⁵¹ *Ibidem.*

relacionada con un AMUMA y se pida al grupo especial que dé su opinión sobre la relación entre la OMC y los AMUMA".¹⁵² Con ello, corresponde entonces a los propios Miembros de la OMC resolver el asunto mediante negociaciones.

En este sentido, en el marco de la OMC ha habido tres diferencias relacionadas con el medio ambiente: 1) Estados Unidos-gasolina, 2) Estados Unidos-camarones, y 3) Comunidades Europeas-amianto.¹⁵³

Sin embargo, según información de la Secretaría de la OMC,¹⁵⁴ hasta 2000 no habían llegado a la OMC diferencias relacionadas con disposiciones comerciales contenidas en los AMUMA.¹⁵⁵ e incluso, los Miembros de la OMC han sostenido en el CCMA lo siguiente:

“[...] que los principios de derecho público internacional existentes son suficientes para regir la relación entre las normas de la OMC y los AMUMA. Tanto la Convención de Viena de 1969 sobre el Derecho de los Tratados como los principios de derecho consuetudinario podrían definir, por sí mismos, la interacción entre las normas de la OMC Y los AMUMA. Los principios jurídicos de "lex specialis" (el acuerdo más especializado prevalece sobre el más general) y "lex posterior" (un acuerdo firmado después prevalece sobre el celebrado con anterioridad) emanan del derecho público internacional, y algunos han sostenido que podrían ser útiles a la OMC para definir su relación con los AMUMA. Otros han aducido que es menester una mayor claridad jurídica.¹⁵⁶

Hay que señalar que el CCMA considera que la relación que guarda la compatibilidad entre las disposiciones comerciales contenidas en los AMUMA y las normas de la OMC no debe exagerarse, pues "[...] de los 200 AMUMA actualmente en vigor sólo 20 contienen disposiciones relativas al comercio".¹⁵⁷

¹⁵² *Ibidem*.

¹⁵³ Sobre estas cuestiones ver: Secretaría General, El comercio y el medio ambiente, en *Op. Cit*.

¹⁵⁴ En el marco del GATT se llevaron a cabo seis procedimientos de grupos especiales que comportaron exámenes de medidas ambientales o medidas relacionadas con la salud humana al amparo del artículo XX del Acuerdo General. De los seis informes tres no fueron adoptados por las Partes Contratantes del GATT y tres se concluyeron en el marco del Entendimiento sobre Solución de Diferencias de la OMC. Si se quiere profundizar en estos temas ver *Ibidem*, p.67.

¹⁵⁵ El asunto Chile-pez espada, pese a que se suspendió antes de que se estableciera un grupo formal, ilustra el riesgo de una diferencia formal entre la OMC y un AMUMA. Si se quiere profundizar ver *Ibidem*, pp.42-43.

¹⁵⁶ *Ibidem*. p.42.

¹⁵⁷ *Ibidem*. pp. 41-42.

Finalmente, como se expuso en el apartado anterior, en la Conferencia Ministerial de Singapur (1996), cuando el CCMA revisó su programa de trabajo, se manifestó a favor de las soluciones multilaterales, y se admitió que:

“[...] si bien las restricciones comerciales no son el único instrumento de política que puede usarse para cumplir los objetivos de un AMUMA, ni necesariamente el más eficaz, en ciertos casos puede desempeñar un papel importante [...] [pues] las normas de la OMC proporcionan ya una perspectiva amplia y valiosa para que las medidas comerciales se apliquen en el marco de los AMUMA de una manera compatible con las normas de la OMC”.¹⁵⁸

Con lo cual, no se hace necesario modificar las disposiciones que establece la OMC, pues permiten que exista compatibilidad entre éstas y los AMUMA. En lo que respecta a la solución de diferencias se ha dejado en claro que debe haber una mejor coordinación de políticas a escala nacional entre los responsables -del comercio, por un lado, y del medio ambiente, por otro- para evitar que surjan diferencias sobre la utilización de las medidas comerciales contenidas en los AMUMA.¹⁵⁹

El CCMA ha afirmado que no es probable que surjan problemas en la OMC sobre medidas comerciales acordadas y aplicadas entre unas y otras partes en un AMUMA, pero sugiere que en futuras negociaciones se tenga cuidado sobre cómo aplicar las medidas comerciales sobre los países que no son parte. En cuanto a posibles conflictos entre medidas comerciales de un AMUMA (contra algún miembro de la OMC no parte de dicho AMUMA) se considera, como se ha dicho anteriormente, que las disposiciones de la OMC en esta materia son suficientes para abordar estos problemas, incluso en aquellos casos en que haga falta recurrir a expertos en medio ambiente.¹⁶⁰

¹⁵⁸ *Ibidem.* p.44.

¹⁵⁹ *Ibidem*

¹⁶⁰ *Ibidem.*

Capítulo 3. La relación entre comercio y medio ambiente: la Unión Europea y la Organización Mundial de Comercio

3.1 Algunos aspectos sobre el debate entre comercio y medio ambiente

Panorama general

La importancia de la relación entre comercio y medio ambiente se debe a es considerada como un elemento central en los esfuerzos por promover el desarrollo sostenible y un componente importante en los debates de política medioambiental sobre el cambio climático, las exportaciones sobre desechos peligrosos y el agotamiento de la capa de ozono. En tanto que se considera que el comercio puede tener fricciones con la protección del medio ambiente, esta relación ocasiona debates en el interior de los círculos políticos, en las negociaciones de los tratados comerciales, por ejemplo en el TLCAN, y en las negociaciones multilaterales celebradas en el marco de la OMC.¹⁶¹

El interés por las repercusiones que el comercio puede tener sobre el medio ambiente, y/o viceversa, ha aumentado a medida que las regulaciones ambientales y las políticas sobre comercio internacional se han desarrollado. Por lo que "[...] de hecho la política sobre comercio está siendo el foro en el que se va a decidir si la economía global se va a basar en la ética del desarrollo sostenible o en los principios de mercado del *laissez-faire*".¹⁶²

Podemos afirmar que los problemas entre ambas cuestiones surgieron a partir de la década de los setenta,¹⁶³ y el interés se hizo evidente cuando se llevó a cabo la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Humano, en 1972. Otro indicativo de que había interés por abordar esa cuestión, cuando en ese mismo año la OCDE (26 de mayo) formuló los Principios Guía Concernientes a los Aspectos Económicos Internacionales de las Políticas Ambientales, entre los cuales, podemos destacar el principio "el que

¹⁶¹ Cfr. Daniel Esty, El reto ambiental de la Organización Mundial de Comercio: sugerencias para una reconciliación, Baecelona, Ed. Gedisa, 2001 y Thomas A. Wathen, "Una guía al comercio internacional y el medio ambiente", en INE, CEMDA *et.al.*, Comercio y Medio Ambiente, derecho, economía y política, México, 1995.

¹⁶² *Ibidem.* pp.7-8.

¹⁶³ Una de las preocupaciones fue el que un país debería moverse vigorosamente para establecer una fuerte protección ambiental a través de impuestos a la contaminación o estándares para los afluentes y para las emisiones, o de otra manera, su posición en la competencia internacional sufriría las consecuencias. Charles S. Person, "El nexo entre comercio y medio ambiente", en *Ibidem.* p.27

contamina paga" que como ya hemos visto ha sido contemplado en la política medioambiental de la Unión Europea, además de que incluyen el problema de los estándares de los productos.¹⁶⁴

Los temas de debate entre ambas políticas que han propiciado que aumente el interés por ambas cuestiones así como el hecho de que hayan rebasado las fronteras políticas e institucionales, abriendo nuevos espacios entre grupos, sectores y gobierno, además de que han contribuido en origen de controversias políticas, logrando así que sean abordados en las agendas de discusión y negociación entre países y entidades multilaterales.¹⁶⁵ Dichos temas son: 1) las repercusiones transfronterizas de ciertos procesos que deterioran el medio ambiente, el problema de los *commons* (recursos globales¹⁶⁶) del planeta, tales como la biodiversidad, equilibrio climático, capa de ozono; 2) la preocupación por la pérdida de determinados sistemas ambientales, especies o ecosistemas, aunque estos estén fuera de su territorio y no necesariamente existan efectos negativos perceptibles en sus propios países; y 3) las consideraciones de tipo económico referidas a ventajas o desventajas competitivas por diferentes normas ecológicas entre países, proteccionismo bajo la máscara de protección ambiental, prácticas comerciales desleales originadas en subsidios, agotamiento de recursos valiosos.

Así, en esta relación han surgido fricciones que giran en torno a temas como la pérdida de la competitividad; las empresas que se trasladan a países con estándares ambientales bajos; la pertinencia o validez de los subsidios o impuestos ecológicos; la conveniencia de armonizar la normatividad ambiental entre naciones; los impactos transfronterizos, la utilización de normas ecológicas como barreras no arancelarias al

¹⁶⁴ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico, establecida en 1960, cuenta con 24 países miembros: Estados Unidos, Canadá, Australia, Nueva Zelanda, Japón y los países de Europa Occidental. La variedad de los problemas que se abordan incluye las políticas relacionadas con el medio ambiente, comercio internacional, agricultura, industria, ciencia y tecnología, empleo, educación, entre otras áreas. Para ver un estudio pormenorizado sobre el comercio internacional y el medio ambiente con respecto a esta organización ver: Candice Stevens, "La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el resurgimiento del debate sobre comercio internacional y medio ambiente", en *Ibidem*. pp.103-112

¹⁶⁵ Gabriel Quadri de la Torre, "Ecología y libre comercio. Consideraciones sobre el Tratado de Libre Comercio", en *Ibidem*. p.68.

¹⁶⁶ Para conocer acerca de Servicios Ambientales ver: Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Introducción a los Servicios Ambientales, México, 2003.

comercio; la destrucción de ecosistemas (selvas húmedas en países tropicales por ejemplo) por actividades destinadas a la exportación.¹⁶⁷

Así, podemos decir que las tres razones por las que el nexo entre comercio internacional y medio ambiente ha resurgido como un problema mayor son:

- La creciente integración de las economías nacionales a través del comercio internacional y las inversiones;
- La creciente atención a las amenazas ambientales transnacionales; y
- El nuevo paraguas del desarrollo sustentable que amplía las preocupaciones ambientales de la reducción de la contaminación a la conservación de los recursos naturales.¹⁶⁸

De acuerdo con Daniel Esty, las tensiones entre comercio y medio ambiente se deben a dos fallas de la política ambiental: 1) la falla económica de no internalizar los costes ambientales que impide que consumidores y productores paguen el precio total de los daños ambientales que causan; y 2) la falla política de no eliminar los intereses de ciertos sectores ni adoptar políticas para internalizar que protejan el medio ambiente y que a la vez promuevan el comercio.¹⁶⁹

De esta manera, podemos agrupar el problema entre comercio y medio ambiente en cuatro categorías:

- Los efectos en el comercio internacional de las regulaciones del medio ambiente relativas a la producción (el problema de la competencia).
- Los efectos en el comercio internacional de los estándares de los productos relacionados con el medio ambiente.
- El uso en el comercio internacional de medidas para asegurar los objetivos internacionales de protección del medio ambiente.
- Los efectos ambientales del libre comercio y la liberalización del comercio.¹⁷⁰

Y a pesar de que no se ha podido comprobar cuál es el impacto uno tiene sobre otro, para Daniel Esty vale la pena considerar que:

En el caso de la política comercial, ésta es una tarea compleja que involucra una gama de preocupaciones, tales como las siguientes: temor de que un aumento del volumen comercial provoque una mayor contaminación en un estado, debido a la existencia de una mayor actividad industrial en otro; un descenso de los estándares ambientales; una pérdida de soberanía, en la medida en que las leyes y regulaciones tendrían que ajustarse a un nivel inferior al que se elegiría internamente; limitaciones al uso de medidas comerciales de apoyo a los acuerdos ambientales internacionales; y desventajas para la competitividad entre empresas, cuyas plantas de producción pueden tener diferentes índices de contaminación, lo

¹⁶⁷ Gabriel Quadri de la Torre, "Ecología y libre comercio. Consideraciones sobre el Tratado de Libre Comercio", en INE, CEMDA *et.al.*, *Op.Cit.* p.68.

¹⁶⁸ Thomas A. Wathen, "Una guía al comercio internacional y el medio ambiente", en INE, CEMDA *et.al.*, *Op.Cit.* pp.30-31.

¹⁶⁹ Daniel Esty, *Op. Cit.*

¹⁷⁰ Charles S. Person, "El nexo entre comercio y medio ambiente", en INE, CEMDA *et.al.*, *Op. Cit.*, p.26.

que provocaría el desempleo y una mayor presión para que los estándares, considerados altos por un estado, obliguen a otro a bajarlos.¹⁷¹

Es decir, aunque “[...] la liberalización del comercio internacional sin políticas de protección ambiental internas adecuada puede ejercer presión sobre el ambiente. Sin embargo, de ello no necesariamente se deduce que restricciones al comercio internacional se traduzcan en mejoras para la calidad ambiental [...]”¹⁷²

Pero, debido a la interdependencia económica del mundo, conviene que ambas políticas se apoyen mutuamente, ya que “[...] si las regulaciones ambientales se apoyaran más en los incentivos económicos y los daños ambientales se internalizaran, el terreno para conflictos se reduciría considerablemente.”¹⁷³ Así, Daniel Esty establece dos conceptos, mediante los cuales, se puede crear un puente entre las metas comerciales y las ambientales, y son: 1) la mayoría de los defensores del libre comercio y de los sectores pro-medio ambiente reconocen los beneficios de contar con regulaciones ambientales que internalicen en los precios el costo del daño ambiental en la salud pública, y 2) en el contexto global tanto la liberalización comercial como la protección ambiental van a requerir una acción colectiva estructurada internacionalmente para evitar el desarrollo de políticas con perspectivas limitadas que se convierten en obstáculo para sí mismas.¹⁷⁴

El primer punto está relacionado con el principio "el que contamina paga". El segundo está relacionado con evitar que las políticas generen efectos negativos para las otras políticas ocasionando que algunos países se beneficien de los esfuerzos de los defensores del medio ambiente.

En este sentido, la OMC debe ser vista por los defensores del medio ambiente como:

“[...] un modelo sobre cómo superar la resistencia política a las políticas ambientales óptimas. De hecho, la comunidad partidaria del comercio y la comunidad ambiental deberían comprometerse con el principio de la internalización de costos al tratar daños ambientales y reconocer el valor de contar con un régimen internacional para defender esta meta [...]”¹⁷⁵

¹⁷¹ Daniel Esty, *Op. Cit.*, p.43.

¹⁷² Charles S. Person, "El nexa entre comercio y medio ambiente", en INE, CEMDA *et.al.*, *Op. Cit.*, p.34.

¹⁷³ Daniel Esty, *Op. Cit.*, p.20.

¹⁷⁴ *Ibidem.* p.23.

¹⁷⁵ *Ibidem.* p.283.

Pero, tanto los defensores del medio ambiente, como los defensores del libre comercio, comparten una meta: que la liberalización comercial no dañe el medio ambiente, o en otras palabras, que mejore la calidad ambiental. Ejemplo de ello es que, mediante la eliminación de los subsidios agrícolas o pesqueros, que distorsionan el comercio, también se reduciría el uso de prácticas ambientalmente dañinas.¹⁷⁶

De esta manera, ambas políticas, la medioambiental y la comercial son complementarias en la medida en que pueden incrementar el bienestar mundial, lo que puede llevar a las demandas de los ciudadanos y a las acciones de los gobiernos a mejorar la protección del medio ambiente. Podemos notar entonces que los conflictos pueden ser más por diferencias culturales entre ambos expertos.¹⁷⁷

¹⁷⁶ *Ibidem.* p.18.

¹⁷⁷ John H. Jackson, "Las normas del comercio mundial y las políticas ambientales ¿Congruencia o conflicto?", en INE, CEMDA *et.al.*, *Op. Cit.*p.47.

3.2 Libre comercio vs. Medio ambiente

El alegato de que las regulaciones ambientales imponen desventajas competitivas a las empresas también se ha visto desacreditado al observar la experiencia de países como Alemania, Japón, Holanda y Escandinavia, que habiendo establecido estrictos esquemas de regulación en los últimos años han generado grandes superávits comerciales.¹⁷⁸

Por otro lado, los ambientalistas se oponen al libre comercio y apoyan las barreras a la importación o a la exportación invocando la protección de ecosistemas o recursos, o bien, el control de procesos contaminantes. Sobre esto, hay ya una literatura económico-ambiental importante, donde se demuestra que siempre es más eficiente y efectivo utilizar instrumentos directos de primer orden para resolver problemas ambientales y no instrumentos indirectos (como las restricciones al comercio¹⁷⁹) de segundo o mayor orden, que además es posible que generen distorsiones económicas y costos sociales innecesarios y tal vez superiores a los beneficios ambientales que pudiera arrojar.¹⁸⁰

Y los tres principios que se oponen a la aplicación de instrumentos de segundo orden o de tipo indirecto para el control ambiental, tales como las restricciones al comercio son:

1. Quien contamina paga (o más extensivamente, el que impone impactos ambientales que asuma sus costos). En otras palabras, esto significa que los costos ambientales provocados por el sector privado (productores y consumidores) deben ser asumidos en el mismo sector y no trasladados a la sociedad en su conjunto vía el gasto gubernamental.
2. Prevención. Este principio refleja el hecho de que es menos costoso actuar con anticipación previniendo impactos ambientales que incluso podrían ser irreversibles; también acude al criterio de que no es necesaria una evidencia científica contundente para sobre daños ambientales para justificar una reacción de política, sino que una probabilidad o posibilidad de daño irreversible o

¹⁷⁸ Gabriel Quadri de la Torre, "Ecología y libre comercio. Consideraciones sobre el Tratado de Libre Comercio", en *Ibidem*. p.69.

¹⁷⁹ Las restricciones comerciales como instrumentos de política crean incertidumbre porque además de que tienen un carácter indirecto, es difícil anticipar sus efectos reales. Ver: *Ibidem*. pp.71-73

¹⁸⁰ *Ibidem*. pp.69-70.

considerablemente oneroso debe provocar una respuesta adecuada. El costo social ambiental de una política preventiva sobre un proceso de desequilibrio que no resultase al final de cuentas tan serio como se esperaba, siempre será menor al costo de una política pasiva.

3. Subsidiariedad. Este principio se refiere a la conveniencia de que los problemas ambientales sean siempre confrontados al nivel institucional o de autoridad más cercano posible (vecinal, municipal, regional, estatal, nacional). La responsabilidad y el involucramiento local en los problemas locales, cualesquiera que sea el nivel de "localidad" es condición inescapable de eficiencia en la política ecológica.¹⁸¹

Aunque hay opiniones encontradas, la conveniencia de que el comercio y el medio ambiente se apoyen se debe a que ambas persiguen un objetivo común ya mencionado: mejorar el bienestar humano. En este sentido:

“[...] el comercio puede dar un mayor impulso a la protección ambiental a través de un crecimiento más dinámico del ingreso. Se acepta que el "ambiente" es un bien normal, lo que equivale a decir que su "consumo" o que las preferencias sociales en favor de él se incrementan al crecer el ingreso”.¹⁸²

Así, como lo veremos en los dos apartados siguientes, hay diferentes posturas, sin embargo, de acuerdo con Gabriel Quadri de la Torre, adoptando una escala global de referencia el libre comercio puede promover de recursos del planeta, aunque esto sólo sea totalmente cierto si:

- a) existen las instituciones y los arreglos contractuales internacionales capaces de permitir un intercambio libre de derechos de uso de *commons* globales (derechos de emisión de gases invernadero y de sustancias que destruyen la capa de ozono, derechos de propiedad sobre la biodiversidad, etc.), o
- b) el sistema de precios de los bienes comerciados internacionalmente incorpora costos ambientales a través de un sistema de impuestos estandarizados.¹⁸³

Aunque, cabe decir que "[...] ambas condiciones pertenecen todavía, a pesar de los avances importantes en los últimos años, a un escenario de economía (ecología) ficción [...]".¹⁸⁴

¹⁸¹ *Ibidem.* pp.70-71.

¹⁸² *Ibidem.* pp.73.

¹⁸³ *Ibidem.* p.75.

¹⁸⁴ *Ibidem.*

De esta manera, lo que se requiere para lograr el tan ansiado desarrollo sostenible es que las medidas comerciales ambientales sean compatibles con las normas de la OMC, por tanto, también se requiere que las obligaciones internacionales establecidas por la OMC sean compatibles con las necesidades ambientales.¹⁸⁵

No muchos han aceptado que el comercio internacional es un medio para llegar a un fin y no un fin en sí mismo. Muchos políticos han tenido que aceptar que dado el objetivo último del desarrollo sustentable, el libre comercio internacional puede sólo tener lugar dentro de los límites ambientales y sociales.¹⁸⁶

Ajustar el flujo comercial de acuerdo con los objetivos del desarrollo sustentable y promocionar las políticas ambientales y comerciales conjuntamente es indudablemente una tarea multilateral política y técnicamente compleja. No puede ser evitado si las políticas y los acuerdos comerciales han de fortalecer y no a debilitar las políticas locales y nacionales dirigidas al desarrollo sustentable.¹⁸⁷

El comercio internacional y las políticas ambientales también tienen un potencial enorme y no explotado desde hace mucho tiempo- para dirigir recursos tecnológicos y financieros a efectos de resolver problemas ambientales allí donde ellos ocurran.¹⁸⁸

¹⁸⁵ Charles Arden-Clarke, "Agenda para la reforma de la política comercial internacional para apoyar al desarrollo sustentable: seguimiento de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo", en INE, CEMDA *et.al.*, *Op. Cit* p.93

¹⁸⁶ *Ibidem.*

¹⁸⁷ *Ibidem.*

¹⁸⁸ *Ibidem.*

3.2.1 Defensa del medio ambiente

En un principio, los defensores del medio ambiente, ponían su atención en el comercio internacional solamente cuando se trataba de cuestiones relacionadas con la importación de productos que dañaban el medio ambiente. Ahora, también se preocupan porque un sistema de libre comercio internacional desregulado pueda limitar las leyes de protección ambiental existentes. Pues las compañías, al buscar reducir los costos de producción, preferirán establecerse en países con leyes ambientales más débiles o aplicación insuficiente.¹⁸⁹

Por otro lado, está también el principio comercial de las ventajas comparativas, las cuales traen consigo la especialización, que desde el punto de vista de los defensores del medio ambiente acarrearía que la economía de los países en desarrollo estuviera basada en la exportación de productos primarios, con consecuencias graves para el medio ambiente, al poder significar una sobreexplotación de los recursos naturales.¹⁹⁰

Sin embargo, a pesar de que este grupo considera que a responsabilidad de la protección ambiental recae en medida creciente en el régimen comercial, están convencidos también de que el comercio puede significar un medio para avanzar hacia las metas ambientales, pero se admite, que sin medidas de protección del medio ambiente específicas, el comercio no puede lograr nada. Es decir, si los mercados funcionan en forma apropiada y existen políticas ambientales adecuadas el libre comercio puede funcionar sin dañar el medio ambiente.¹⁹¹

En cuanto a los estándares ambientales, éstos tienen un impacto sobre la competitividad. De acuerdo con el punto de vista de los defensores del medio ambiente, dichos estándares varían según cada estado, con lo cual, también variarán los gastos en control de la contaminación, de tal forma que aquellos con regulaciones ambientales menos restrictivas -y menos costosas- son percibidos en las esferas empresariales o ambientales como receptores de injustas ventajas para la competitividad. Y para evitarlo entonces habría que nivelarlos.¹⁹²

¹⁸⁹ Thomas A. Wathen, “Una guía al comercio internacional y el medio ambiente”, en *Ibidem.* pp.14-15

¹⁹⁰ *Ibidem.* pp.14-15.

¹⁹¹ Daniel Esty, *Op. Cit.*, p.19.

¹⁹² *Ibidem.* p.43.

Asimismo, los estándares ambientales son percibidos como:

“[...] el surgimiento de nuevas barreras no arancelarias. Progresivamente, y en particular desde que el GATT se convirtió en la OMC, los defensores del libre comercio han presenciado cómo la protección ambiental se ha convertido en uno de los nuevos temas no directamente comerciales, al que el sistema de comercio multilateral debe hacer frente [...] Algunos perciben este reto con cierta cautela, dadas las consecuencias negativas que podría tener para el avance hacia un comercio más libre [...]”¹⁹³

De esta manera, podemos resumir las críticas al sistema multilateral de comercio, por parte de los defensores del medio ambiente, en las siguientes:

1. El comercio puede dañar el medio ambiente al promover un crecimiento económico que, sin salvaguardas ambientales, resulta en un consumo insostenible de recursos naturales y en la producción de desechos.
2. Las reglas comerciales y la liberalización comercial con frecuencia generan acuerdos sobre acceso a mercado que pueden ser usados para anular las regulaciones ambientales, a menos que la protección ambiental esté presente explícitamente en la estructura del sistema multilateral de comercio.
3. Se deben permitir ciertas restricciones comerciales para promover la protección ambiental mundial, particularmente aquellas que tratan los problemas ambientales globales o transfronterizos, y para reforzar los acuerdos internacionales ambientales.
4. Incluso si la contaminación causada no se transmite a otros países, los países con estándares ambientales laxos tienen una ventaja competitiva en el mercado global y generan presión sobre los países con estándares ambientales elevados para que éstos reduzcan e rigor de sus requisitos ambientales.¹⁹⁴

El primer punto, se refiere al crecimiento económico en general, y la solución recae sobre las regulaciones ambientales que atiendan daños como la contaminación. El segundo punto, refleja la agenda ambiental calificada como defensiva, cuyo objetivo es evitar que los programas ambientales legítimos sean afectados por los principios y prioridades comerciales. El tercer punto, se relaciona con una agenda calificada como ofensiva a través de acciones comerciales que penalizan a los países con estándares ambientales que se consideren demasiado bajos. Y por último, el cuarto punto también involucra el uso de medidas comerciales con objetivos ambientales, pues se trata de atender las ventajas competitivas que se pueden generar como resultado de estándares ambientales poco estrictos.¹⁹⁵

¹⁹³ *Ibidem.* p.48.

¹⁹⁴ *Ibidem.* pp. 285-286.

¹⁹⁵ *Ibidem.* pp. 286-287.

3.2.2 Defensa del libre comercio

El temor a la existencia de una política internacional por parte de los defensores del libre comercio se debe a que temen que ésta se traduzca en una nueva forma de proteccionismo comercial, es decir, que tome la forma de barreras impuestas a productores extranjeros para acceder a determinado mercado, reduciendo así las ganancias en eficiencia de un comercio más libre, o como sanciones comerciales como un medio para promover los acuerdos ambientales o las preferencias ambientales establecidas unilateralmente, que por ende dañarían el sistema de comercio multilateral.¹⁹⁶ Así, los defensores del libre comercio argumentan que:

“[...] los esfuerzos por ajustar las diferencias en los estándares ambientales (o más problemático aún, en los costes de cumplir con las regulaciones ambientales como vía para solucionar las preocupaciones en términos competitivos). Hay un temor a que estas medidas hagan desaparecer las diferencias en las ventajas comparativas, las cuales representan, según la teoría clásica del comercio internacional, la base de los beneficios económicos generados por el comercio”.¹⁹⁷

Y desde el punto de vista económico:

“[...] si los costes ambientales de la "externalización" (por ejemplo, el daño inflingido al público a través de la contaminación del aire, la contaminación del agua, o la deposición de sustancias tóxicas y otros desechos) fueran incluidos en los precios al consumidor y al productor -es decir "internalizados"- entonces las mismas fuerzas del mercado limitarían los daños ambientales, a la vez que aumentarían el bienestar económico de la sociedad”.¹⁹⁸

El argumento de este grupo para que se armonicen los estándares ambientales, es decir las regulaciones, tarea por demás compleja y tal vez imposible, se debe a que su existencia puede provocar que algunas compañías, principalmente de los países en desarrollo, no puedan tener acceso a la tecnología o el conocimiento suficiente para satisfacer las normas ambientales impuestas por los países desarrollados, que como sabemos gozarán de medidas más restrictivas y avanzadas.¹⁹⁹

¹⁹⁶ *Ibidem.* p.19

¹⁹⁷ *Ibidem.* p.16

¹⁹⁸ *Ibidem.* p.19

¹⁹⁹ *Ibidem.* pp. 286-287.

3.3 Negociaciones entre la Unión Europea y el Comité de Comercio y Medio Ambiente

Como se ha dicho anteriormente, las cuestiones relacionadas con el medio ambiente fueron tomadas en cuenta en el GATT, y después en la OMC, como resultado de los avances en los foros sobre comercio y medio ambiente. Conviene señalar que:

“[...] Mientras que los países desarrollados estaban sometidos a presiones crecientes de los grupos ambientalistas para superar lo que percibían como "incompatibilidades" entre las políticas comerciales y las ambientales, los países en desarrollo temían que las preocupaciones ambientales se abordaran a expensas del comercio internacional. En particular, surgieron temores de que se impusiera una nueva condicionalidad "verde" vinculada a las oportunidades de acceso a los mercados”.²⁰⁰

En este sentido, en las reuniones celebradas por el CCMA, como se verá en los siguientes apartados, la UE se ha manifestado a favor de la transparencia, de la cooperación internacional como un medio para resolver los problemas mundiales del medio ambiente, y del uso de la liberalización del comercio como una herramienta para llevar a cabo su política de medio ambiente. Y son esos temas los que se han abordado en las reuniones, toda vez que el CCMA se ha dedicado a revisar su programa de trabajo.

Hay que señalar también que la UE es importante dentro de la OMC porque representa una de las potencias económicas más importantes, ya que:

Como primera potencia mundial del mundo, a la UE le interesa mucho que se creen las condiciones necesarias para que pueda prosperar el comercio. Al ocupar ese lugar también tiene responsabilidades respecto del mundo, por lo que desempeña un papel de primer orden en las negociaciones sobre el comercio internacional, trabajando a favor del comercio justo y tratando de controlar la globalización por medio de la Organización Mundial de Comercio.²⁰¹

Y no debemos olvidar su compromiso con lograr un desarrollo sostenible, mismo que ha contemplado en el Tratado de Maastricht y que se ha reflejado en Quinto y Sexto programa de acción.

Para la realización de los siguientes dos apartados, la referencia serán los Boletines que publica el Comité de Comercio y Medio Ambiente,²⁰² toda vez que en ellos se

²⁰⁰ Secretaría General, El comercio y el medio ambiente, *Op. Cit.* p.6

²⁰¹ Comisión Europea, La globalización en beneficio de todos. La Unión Europea y el comercio mundial, Serie Europa en Movimiento, Bruselas, Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidad Europea, 2003, p.3.

²⁰² La primera reunión del Comité fue el 16 de febrero de 1995, y el primer Boletín de Comercio y Medio Ambiente se publicó el 22 de marzo de 1995.

abordan los temas tratados en las reuniones de dicho Comité, destacándose aquéllas en las que la UE haya tenido alguna participación notable, puesto que esta investigación tiene entre sus objetivos, revisar cuál es la relación de la UE con la OMC en lo relativo al tema del medio ambiente, correspondiendo entonces tratar este asunto al Comité de Comercio y Medio Ambiente de dicha organización.

Conviene aclarar que la UE es Miembro de la OMC por derecho propio, como lo son también cada uno de sus ahora 25 Estados miembros (2005), lo que representa un total de 26 Miembros de la OMC. Pese a que cada uno de sus miembros coordina su posición en Bruselas y en Ginebra, sólo la Comisión Europea habla en nombre de la UE en casi todas las reuniones de la OMC. Por ello, en la mayor parte de los temas los documentos de la OMC se refieren a la UE o a la denominación -jurídicamente más correcta- CE, y cuando se hace referencia a un Estado miembro concreto, es porque su legislación difiere de las demás.²⁰³

²⁰³ http://www.wto.org/wto/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/agrm1_s.htm

3.3.1 Resultados para 1995-1997

En su primera reunión,²⁰⁴ el CCMA estableció su programa de trabajo e inició el debate sobre aquellos productos cuya venta y utilización está prohibida en el país de origen, porque representan "[...] un peligro para la salud y la vida de las personas y de los animales, la preservación de los vegetales o el medio ambiente [...]"²⁰⁵, éstas pueden ser exportadas a otros países.

Ante ello, muchas delegaciones manifestaron la opinión de que habría que reanudar los trabajos sobre esa cuestión, teniendo en cuenta los hechos ocurridos en el marco del GATT y en la ahora OMC. Hicieron especial referencia en la Decisión adoptada en la Segunda Reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio de Basilea de prohibir las exportaciones de desechos peligrosos de los países de la OCDE a países no pertenecientes a la misma (con efecto inmediato en el caso de los desechos exportados para su eliminación definitiva y a partir de enero de 1998 en el caso de los destinados a operaciones de reciclado y recuperación), y a la Decisión de elaborar un proyecto de protocolo sobre la responsabilidad y la indemnización de los daños resultantes del movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación, así como a las negociaciones celebradas en el marco de las Directrices de Londres relativas a los productos químicos prohibidos o severamente restringidos con objeto de dar eficacia jurídica vinculante al procedimiento de consentimiento fundamentado previo (CFP). A este respecto, la Comunidad Europea (CE) describió dos medidas legislativas en virtud de las cuales se había dado al procedimiento un carácter jurídicamente vinculante en la UE.²⁰⁶

Desde el punto de vista de la CE, cabía examinar la posibilidad de adoptar medidas complementarias en el marco de la OMC, como red de seguridad cuando se considerara necesario garantizar la observancia de las normas establecidas en otros foros: por ejemplo, consideraban conveniente que, en caso de que un Miembro de la OMC no

²⁰⁴ También participaron las 11 organizaciones a las que se les había reconocido su condición de observador en el Subcomité de Comercio y Medio Ambiente: Comisión de las Naciones Unidas para el Desarrollo Sostenible, AELC, FAO, FMI, CCI, OCDE, Naciones Unidas, UNCTAD, PNUMA, PNUD y Banco Mundial.

²⁰⁵ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/001-22 de marzo de 1995 disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te001_s.htm

²⁰⁶ *Ibidem*.

fuera parte en una futura Convención Internacional sobre el CFP, los productos a los que fuera aplicable el procedimiento CFP producidos en su territorio estuvieran abarcados por dicha organización.²⁰⁷

Por otro lado, se encontraba la cuestión de las mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen no abarcadas por los AMUMA. En opinión de la CE, correspondía al CCMA tratar de aclarar y definir el alcance potencial y los productos que podría abarcar la labor de la OMC en esta esfera.²⁰⁸

Así, como resultado de esa primera ronda de debates el presidente del CCMA invitó a las delegaciones a que siguieran reflexionando sobre la función que, a su juicio, debía asumir la OMC en esa esfera y se tratara nuevamente esa cuestión, en la siguiente reunión.

Sin embargo, en la reunión del 6 de abril de 1995 los temas que se abordaron fueron: la transparencia y la solución de diferencias. Ello debido a que la transparencia de las políticas comerciales de los gobiernos ha sido considerado un tema de vital importancia para el buen funcionamiento del sistema multilateral de comercio. Por tanto, garantizar que cada uno de los interlocutores comerciales se mantenga plenamente informado sobre la evolución reciente de las políticas de los demás contribuye a: fomentar la confianza y contribuye a dar seguridad y estabilidad al sistema comercial, reducir al mínimo las restricciones y distorsiones comerciales, y por último, a que los operadores del sector privado puedan adaptarse a las políticas comerciales cambiantes, y a prevenir la aparición de diferencias comerciales.²⁰⁹

Así, varias delegaciones consideraron que en la mayoría de los casos el nivel y grado de transparencia de los diferentes tipos de medidas parecía satisfactorio, sin embargo, era importante no sobrecargar los procesos de notificación actuales, pues de lo contrario, se corría el riesgo de ocasionar dificultades prácticas de cumplimiento. En lo que respecta a la CE, abogó porque los requisitos en materia de notificación se limitasen a las medidas que tienen efectos comerciales significativos, a fin de mantener el proceso en niveles controlables, y propuso que el Comité definiera qué se entiende por

²⁰⁷ *Ibidem.*

²⁰⁸ *Ibidem.*

²⁰⁹ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/003-22 de mayo de 1995 disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te003_s.htm

"significativo" en este contexto y determinara posteriormente caso por caso para qué medidas ambientales relacionadas con el comercio podrían necesitarse requisitos de notificación adicionales.²¹⁰

A continuación se enlistan las tres situaciones relacionadas con las diferencias que entrañaban una medida comercial vinculada con el medio ambiente, y que la CE abordó, instando por la necesidad de garantizar que cuando surja una diferencia sobre medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente, se tengan en cuenta los intereses y la especificidad del comercio y el medio ambiente, y que uno no ponga en peligro el cumplimiento de los objetivos legítimos del otro:

- i) un litigio entre dos Estados parte en un AMUMA sobre el cumplimiento de los requisitos de éste y las medidas comerciales que van a adoptarse contra la parte que no ha respetado dichos requisitos;
- ii) una diferencia entre un Estado parte en un AMUMA y otro que no es parte en el mismo pero es Miembro de la OMC; y
- iii) una diferencia sobre comercio y medio ambiente, en el que el problema ambiental no está previsto en ningún AMUMA o ninguna de las partes en la diferencia es miembro de un AMUMA existente relacionado con el problema ambiental específico.²¹¹

Las delegaciones centraron principalmente su atención en las dos primeras situaciones, evaluando la relación entre las disposiciones de solución de diferencias en el sistema multilateral y en los AMUMA. Las opiniones que se expresaron fueron diversas en relación con la determinación *a priori* del foro en el que debían tramitarse las diferencias. En este sentido, tanto la CE como Canadá consideraron que en el caso de las diferencias que también afectaban a los derechos y obligaciones resultantes de la OMC, no estaba claro si era posible o necesario que el CCMA estableciera unas reglas generales de principio o si la diferencia debía solucionarse en el marco del AMUMA o de la OMC. Por ello, consideraban "[...] que en situaciones así, sería práctico abordar la cuestión caso por caso, o que en la negociación de un AMUMA las partes estipularan previamente en el mismo si su intención es dilucidar las posibles diferencias con otras partes en el AMUMA en el marco de ese acuerdo [...]"²¹²

Para la tercera situación, la cuestión no se refería directamente a la relación entre el mecanismo de solución de diferencias del AMUMA y la OMC, sino a los conocimientos

²¹⁰ *Ibidem.*

²¹¹ *Ibidem.*

²¹² *Ibidem.*

especializados del OSD en materia ambiental. A este respecto, para la CE es esencial contar con conocimientos especializados sobre el medio ambiente para determinar la necesidad de una medida comercial relacionada con el medio ambiente y que la evaluación de las pruebas técnicas, solicitadas en apoyo de ciertas medidas comerciales, exigiría conocimientos ambientales y técnicos especializados. Por consiguiente, las normas actuales sobre conocimientos especializados pertinentes en los grupos especiales de la OMC debían interpretarse en el sentido de asegurar que se contara con conocimientos especializados sobre el medio ambiente cuando el conflicto se relacionaba con cuestiones ambientales.²¹³

Ahora bien, un elemento fundamental del programa de trabajo de la OMC sobre comercio y medio ambiente, común a varios de los temas que se examinan es: garantizar que las medidas ambientales no produzcan efectos no deseados o innecesariamente perjudiciales en lo que se refiere al acceso al mercado, especialmente de los exportadores de los países en desarrollo.²¹⁴ De esta manera, el CCMA abordó dicha cuestión en su reunión del 10 de octubre de ese mismo año.

Los Miembros de la OMC se enfocaron por primera vez esta cuestión, no ya en relación con una medida ambiental determinada, sino desde un punto de vista general, poniendo de relieve la importancia que para ellos tiene asegurar, por intermedio de la OMC, la contribución que un mejoramiento del acceso al mercado puede aportar a la aceleración del proceso de desarrollo sostenible.

Por ello, se inició un detenido examen de los beneficios ambientales que pueden reportar la revocación y la reducción de medidas restrictivas o perturbadoras del comercio, sector en el que existen complementariedades evidentes que habría que explotar mediante reformas de política que puedan, al mismo tiempo, mejorar el funcionamiento del sistema multilateral de comercio y ofrecer una mejor protección ambiental.²¹⁵

En este sentido, la CE afirmó varias de las disposiciones de la OMC dejaban un margen adicional de flexibilidad a los países en desarrollo y sugirieron que el CCMA

²¹³ *Ibidem.*

²¹⁴ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/005 - 10 de octubre de 1995 disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te005_s.htm

²¹⁵ *Ibidem.*

examinara el procedimiento más eficaz para que esos países pudieran beneficiarse de planes diferenciados de cumplimiento de las obligaciones de carácter ambiental que tuvieran repercusiones en su acceso a los mercados. No obstante, que no podía permitirse que ese trato preferencial socavara el objetivo ambiental de las medidas, razón por la cual era precisa una asistencia técnica que ayudara a los países en desarrollo a ajustarse a normas ambientales más estrictas.²¹⁶

Asimismo, la CE afirmó que, tal como se había dicho durante el último periodo de sesiones de la Comisión de las Naciones Unidas para un Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre la Agricultura representaba un progreso considerable para la reforma de las políticas agrícolas, por lo que era preciso hacer hincapié en la plena aplicación de dicho Acuerdo. Por otra parte, también la Política Agrícola Común (PAC) estaba experimentando una profunda reforma cuyo objeto era disuadir de toda superproducción interna que probablemente pudiera tener efectos negativos sobre el medio ambiente. En este sentido, el Acuerdo sobre la Agricultura preveía negociaciones ulteriores para la continuación del proceso de reforma a partir de 1999, por lo cual, para la CE no era aconsejable desde el punto de vista práctico reanudar entre tanto el debate sobre la agricultura en el Comité de Comercio y Medio Ambiente.²¹⁷

Y en esta reunión, al abordarse nuevamente la cuestión de la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen, para algunas delegaciones ésta -así como lo relacionado con los desechos peligrosos- parecía estar ya incluida en convenciones o instrumentos internacionales vigentes, con lo que al parecer esta problemática ya se estaba resolviendo eficazmente, y su aplicación estaba mejorando mediante nuevas negociaciones, por ejemplo de preparación de un instrumento internacional jurídicamente vinculante para la aplicación en el comercio internacional del procedimiento del CFF en el caso de ciertos productos químicos peligrosos.²¹⁸

En este sentido, la CE y Estados Unidos destacaron los esfuerzos que se estaban haciendo para desarrollar nuevos instrumentos internacionales y mejorar los ya existentes en esta esfera, esfuerzos que apoyaban intensamente. De acuerdo con la CE, la OMC podía contribuir en cierta medida a tales esfuerzos ayudando: a llenar las lagunas, a

²¹⁶ *Ibidem.*

²¹⁷ *Ibidem.*

²¹⁸ *Ibidem.*

mejorar los mecanismos existentes y a ofrecer incentivos, pero sin rebasar los límites de su competencia y de su capacidad. Por lo que era preciso identificar los problemas prácticos que se planteaban a los países importadores: de los productos concretos de que se trataba, de las dificultades con que se tropezaba en la organización del intercambio de notificación e información, de los controles fronterizos, y de los procedimientos de consulta.²¹⁹

Así, el CCMA prosiguió el examen de las medidas comerciales previstas en los AMUMA y del etiquetado ecológico, y para la reunión ministerial de Singapur, aprobó el programa de trabajo. En el caso de la CE, hizo una exposición preliminar de una propuesta que tenían el propósito de presentar en una futura reunión y perfilaron una serie de enfoques que podrían adoptarse para modificar o interpretar el artículo XX del GATT a fin de dar cabida a determinadas medidas comerciales adoptadas en virtud de AMUMA sin privar a los Miembros de la OMC del derecho a recurrir, de ser necesario, al mecanismo de solución de diferencias de la OMC.²²⁰

En lo relativo a la relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y las medidas comerciales adoptadas con fines ambientales, con inclusión de las adoptadas en aplicación de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, varios Miembros indicaron que hasta la fecha (1995) no se había impugnado en el marco del GATT o la OMC ninguna medida comercial adoptada en virtud de un AMUMA, no obstante, la CE expresó dudas en cuanto a que este dato pudiera considerarse un reconocimiento *de facto* de la compatibilidad de esas medidas con la OMC.²²¹

Algunos Miembros expresaron sus opiniones preliminares en apoyo de un enfoque *ex ante* para dar cabida en la OMC a las medidas comerciales adoptadas de conformidad con un AMUMA mediante una interpretación colectiva del artículo XX del GATT. Para la CE -y Noruega- ello aportaría una solución duradera a los posibles conflictos de comercio y medio ambiente, fortalecería la seguridad jurídica y ofrecería mayor previsibilidad a los negociadores de los AMUMA en tanto que evitaría establecer una jerarquía jurídica entre los AMUMA y la OMC. La CE, con el respaldo de muchos otros

²¹⁹ *Ibidem.*

²²⁰ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/006 - 8 de diciembre de 1995 disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te006_s.htm

²²¹ *Ibidem.*

países, opinaban que las medidas comerciales unilaterales deberían ajustarse a las disciplinas de la OMC, que las soluciones multilaterales eran preferibles a las unilaterales, y que la OMC no era una organización del medio ambiente.²²²

Y ante el hecho de que algunos Miembros expresaran dudas respecto a la necesidad de una nueva interpretación del artículo XX y de su interpretación actual, la posibilidad de recurrir *ex post* a las disposiciones de exención de la OMC caso por caso, bastaría para garantizar la compatibilidad entre las medidas comerciales adoptadas de conformidad con los AMUMA y las disposiciones de la OMC, pues una de las ventajas de este enfoque era que no habría ningún caso en que una medida en que no estuviera basada en un amplio consenso internacional pudiera escapar al escrutinio de la OMC. La CE puso en tela de juicio la conveniencia de este enfoque, puesto que implicaría que la protección ambiental seguía siendo exógena a la OMC y situaría a ésta en posición de "enjuiciar" cuestiones ambientales, y agregó que en el contexto de los derechos y obligaciones asumidos por sus Miembros, la OMC tenía un interés indeclinable en determinadas medidas comerciales previstas en los AMUMA.²²³

En vista de que algunos Miembros propusieron que se combinaran elementos de los enfoques *ex ante* y *ex post*, y la CE expuso tres posibles opciones:

- 1) Introducir un nuevo párrafo en el artículo XX, en el que se mencionaran explícitamente los AMUMA y se hiciera referencia a un Entendimiento sobre la relación entre las medidas basadas en AMUMA y las normas de la OMC, propuesta que atendería las inquietudes tanto de la comunidad ecologista como de la comercial, y proporcionaría un marco jurídico y de procedimiento para la compatibilidad *de jure* de las medidas comerciales basadas en AMUMA. Al reconocer que las medidas comerciales basadas en AMUMA deberían ser objeto de un trato preferencial, no se excluía a esas medidas de la posibilidad de una impugnación en el marco de las disposiciones del artículo XX y, por consiguiente, los Miembros de la OMC que no fueran partes en un AMUMA no verían en modo alguno restringido su derecho a recurrir a las disposiciones de solución de diferencias de la OMC.
- 2) Preparar un Entendimiento, sujeto a determinados criterios, en el sentido de que las medidas previstas en el artículo XX incluyeran también las adoptadas en cumplimiento de los AMUMA, enfoque que diferiría del primero en cuanto a la forma, pero la vía preferencial para las medidas comerciales adoptadas en cumplimiento de los AMUMA permanecería invariable. La ventaja de esta opción era que no exigiría modificar el artículo del GATT ni la ratificación por los Miembros. El inconveniente sería que el servicio del medio ambiente de la OMC sería menos visible para el mundo exterior.
- 3) Enmendar el apartado b) del artículo XX para que abarcara las medidas necesarias para proteger el medio ambiente y las medidas adoptadas de conformidad con los AMUMA. Para despejar la inquietud que suscitaba en este contexto la utilización de las medidas comerciales extraterritoriales para influir las políticas ambientales de otros países, quizá

²²² *Ibidem.*

²²³ *Ibidem.*

conviniere incluir una nota explicativa en la que se reafirmaran algunos de los conceptos principales incluidos en el Principio 12 de la Declaración de Río.²²⁴

En lo que se refiere a la relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y las prescripciones aplicadas con fines ambientales a los productos, con inclusión de normas y reglamentos técnicos y prescripciones en materia de envase y embalaje, etiquetado y reciclado, algunos Miembros consideraron que los sistemas de ecoetiquetado, las normas y reglamentos técnicos y las políticas en materia de envase y embalaje, etiquetado y reciclado aplicados con fines ambientales, eran importantes instrumentos medioambientales. Respecto del ecoetiquetado, en el Programa 21 se reconocía que era importante que el público consumidor fuera más conciente desde el punto de vista ecológico.²²⁵

La Comunidad Europea, Argentina, India, los países de la ASEAN, Estados Unidos y otros países, apoyaban los objetivos políticos del ecoetiquetado, y reconocían los posibles problemas de acceso a los mercados que podían plantear los sistemas de ecoetiquetado, pues suscitaban inquietud en cuanto a la transparencia, y a la competencia de costes que se imponía a los productores extranjeros de productos similares, y también una inquietud general porque, debido a la actual carencia de metodologías para la especificación de los criterios ambientales o para el análisis del ciclo de vida, los sistemas de ecoetiquetado podrían dar lugar a un abuso del proteccionismo,²²⁶ el cual ha sido llamado, como ya lo hemos señalado "proteccionismo verde".

Ante ello, se hizo referencia a la decisión del Comité de Obstáculos Técnicos al Comercio acerca de que todas las prescripciones en materia de etiquetado obligatorio estaban sujetas a las disposiciones del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio independientemente del tipo de información que se facilitara en la etiqueta, por lo que también quedaban tácitamente incluidos los programas de etiquetado voluntario, aunque la CE expresó ciertas dudas al respecto.

En cuanto a los procedimientos relativos al análisis del ciclo de vida, que están involucrados en los sistemas de ecoetiquetado, para la CE -y otros países- el análisis del ciclo de vida "de principio a fin" de un producto, que incluía el análisis de las materias

²²⁴ *Ibidem.*

²²⁵ *Ibidem.*

²²⁶ *Ibidem.*

primas y de otros insumos, las características de los procesos y métodos de producción (PMP), la distribución y las características del uso final y de la eliminación definitiva, era potencialmente un valioso instrumento ecológico.

Conviene destacar, que para algunos Miembros era preciso aclarar la aplicabilidad de las obligaciones del Acuerdo sobre Obstáculos al Comercio a los sistemas de ecoetiquetado basados en el análisis del ciclo de vida, toda vez que, en teoría, ese tipo de análisis podría quedar parcialmente comprendido en el Acuerdo. La CE propuso que se examinara la posibilidad de tratar de incluirlos plenamente en el Acuerdo o de negociar un código de conducta *ad hoc* a fin de incluir los sistemas de etiquetado voluntario basados en el análisis del ciclo de vida.

Algunos Miembros, entre ellos la CE, India, el grupo de países de la ASEAN y Canadá, hicieron hincapié en tener presentes las necesidades especiales de los países en desarrollo al diseñar y aplicar los sistemas de ecoetiquetado. Por ello, era preciso prestar más atención a la asistencia técnica que se ofrecía a los países en desarrollo como medio para favorecer las exportaciones de esos países, y el Centro de Comercio Internacional debería seguir brindando a los países en desarrollo los conocimientos técnicos y el asesoramiento necesario para cumplir esas prescripciones.

En su reunión del 26 al 29 de febrero de 1996, el CCMA siguió examinando tres cuestiones de su programa de trabajo: 1) la relación entre las disposiciones de la OMC y las medidas comerciales de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA), 2) la cuestión conexa de los mecanismos de solución de diferencias de la OMC y de los AMUMA, y 3) la relación entre las disposiciones de la OMC y las medidas de etiquetado ecológico. En esta reunión se presentaron nuevas propuestas, por parte de Nueva Zelandia y la CE, sobre la cuestión de las disposiciones de la OMC y las medidas comerciales de los AMUMA, y por Canadá, sobre la cuestión del etiquetado ecológico.²²⁷

La CE, después de señalar que esa primera contribución suya tenía por objeto estimular las deliberaciones y respuestas, describieron un Entendimiento sobre la relación entre las medidas comerciales adoptadas de conformidad con los AMUMA y las normas de la OMC que se introducirían modificando el apartado b) del artículo XX del GATT o

²²⁷ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/008 - 29 de abril de 1996 disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te008_s.htm

añadiendo un nuevo apartado k) a ese artículo. La opción de modificar el apartado b) incluiría también la adición de las palabras "medio ambiente" al texto actual, para dejar claro que las medidas adoptadas fuera del contexto de un AMUMA podrían quedar comprendidas en ese artículo, con sujeción a sus disposiciones sustantivas. Para la CE existía un amplio acuerdo en que debían evitarse las medidas unilaterales para resolver problemas ambientales extrajurisdiccionales, y que rechazaba toda ampliación del ámbito de las disposiciones de la OMC para adoptar medidas unilaterales.

Con respecto a las medidas comerciales adoptadas de conformidad con disposiciones específicas de algún AMUMA, el Entendimiento propuesto establecería un trato especial en virtud de la OMC y permitiría encontrar un equilibrio entre, por una parte, la flexibilidad de los negociadores de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente para incluir medidas comerciales en esos acuerdos y la libertad de los Miembros de la OMC para impugnar toda medida comercial que, en su opinión, infringiera las normas de la OMC, y por otra, la seguridad de que las medidas comerciales incluidas en los AMUMA quedarían protegidas contra impugnaciones indebidas y se garantizaría que esas medidas no se utilizaran con fines proteccionistas ni implicaran discriminaciones arbitrarias o injustificables.²²⁸

Asimismo, el Entendimiento fomentaría las consultas y la cooperación entre las secretarías de la OMC y de los AMUMA durante las negociaciones iniciales y las modificaciones de los mismos, y la cooperación entre los mecanismos de solución de diferencias entre ambos. En el caso de que una medida comercial adoptada de conformidad con un AMUMA fuera ulteriormente impugnada, el grupo de solución de diferencias de la OMC examinaría si la medida se había adoptado de conformidad con disposiciones específicas del AMUMA que cumplieran las condiciones establecidas en el Entendimiento. Dichas condiciones serían posibles si el AMUMA estaba abierto a la participación de todas las partes afectadas por los objetivos ambientales del AMUMA y reflejaba, mediante una participación adecuada, sus intereses, y garantizarían que las medidas comerciales se tomaran para lograr un objetivo ambientalmente legítimo.²²⁹

²²⁸ *Ibidem.*

²²⁹ *Ibidem.*

Además, siempre que se cumplieran las condiciones, el grupo de solución de diferencias de la OMC no resolvería sobre la necesidad de la medida comercial. Sin embargo, sí sería competente para determinar si la medida se había aplicado de conformidad con los requisitos establecidos en el encabezamiento del artículo XX del GATT. En los casos en que una medida comercial no cumpliera las condiciones contenidas en el Entendimiento, un grupo de la OMC podría examinar la necesidad de la medida, así como su aplicación, a la luz del encabezamiento del artículo XX. En cualquiera de los dos casos, se esperaba de los grupos de la OMC que aprovecharan plenamente su posibilidad de solicitar conocimientos técnicos en materia ambiental.²³⁰

En este contexto, varios Miembros consideraban necesario avanzar con respecto a este punto del programa de trabajo para cuando se celebrara en diciembre la Reunión Ministerial de Singapur, algunos destacaron la importancia de presentar a los ministros un informe equilibrado que tuviera en cuenta todos los puntos examinados por el Comité. Para la CE y Estados Unidos, esta opción de no hacer nada en relación con este punto sería preferible a someter las medidas comerciales de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente a disciplinas adicionales que hicieran más difícil aplicarlas con fines ambientales de una forma compatible con la OMC.

En lo que concierne la relación entre los mecanismos de solución de diferencias del sistema multilateral de comercio y los previstos en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, la CE -y Noruega- consideraron que en los AMUMA, en particular los que incluyeran disposiciones comerciales, se deberían establecer mecanismos eficientes de solución de diferencias, incluidos los destinados a imponer el cumplimiento.

Por otro lado, para algunos Miembros, entre ellos la CE, el ESD debería aplicarse para garantizar el empleo de conocimientos ambientales jurídicos y técnicos pertinentes en las controversias comerciales relacionadas con el medio ambiente; además de que los conocimientos técnicos ambientales eran esenciales para saber si las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente resultaban necesarias y evaluar las pruebas científicas.

En opinión de la CE, los derechos de los Miembros de la OMC, especialmente los que no eran partes en el AMUMA -de desalentar el abuso proteccionista por medio del

²³⁰ *Ibidem.*

proceso de solución de diferencias de la OMC- deberían mantenerse para proteger contra la aplicación de restricciones innecesarias.

Y respecto a la relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y las prescripciones aplicadas con fines ambientales a los productos, con inclusión de normas y reglamentos técnicos y prescripciones en materia de envase y embalaje, etiquetado y reciclado Canadá presentó un documento sobre la relación entre las normas de la OMC y el etiquetado ecológico. Documento que establecía que el etiquetado ecológico podía ser un instrumento importante para estimular a las industrias a adoptar normas más estrictas de protección ambiental. El otorgamiento de etiquetas ecológicas a productos y servicios ecológicamente preferibles tenía por finalidad influir en el comportamiento adquisitivo del consumidor y facilitar la posibilidad de que aumentaran su parte en el mercado.

En este sentido, la CE estimó que seguía existiendo incertidumbre jurídica con respecto al ámbito total de los programas de etiquetado ecológico de aplicación voluntaria basados en el análisis del ciclo de vida en el marco del Acuerdo OTC, en particular su definición del término "norma", y sugirió dos opciones: uno, tratar de lograr la plena aplicación a los PMP no incorporados del Acuerdo OTC, o dos, negociar un código de conducta sobre etiquetado ecológico.²³¹

En su reunión celebrada los días 24 y 25 de julio de 1996, el CCMA continuó el examen de las cuestiones y propuestas relativas a todos los puntos de su programa de trabajo, presentándose nuevos documentos, que trataban de exámenes de los efectos ambientales de los acuerdos comerciales, los principios del comercio y el medio ambiente, el etiquetado ecológico, s medidas comerciales aplicadas en cumplimiento de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA), el acceso al mercado y los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC).²³²

²³¹ *Ibidem.*

²³² Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/013 - 27 de septiembre de 1996 disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te013_s.htm

Con respecto al segundo²³³ y el tercer punto inciso b)²³⁴, del programa de trabajo, la CE presentó un documento no oficial sobre los programas voluntarios de etiquetado ecológico basados en el análisis del ciclo de vida. Retomando el capítulo 4 del Programa 21, indicaron que los programas voluntarios de etiquetado ecológico restringían menos el comercio que otros instrumentos de política ambiental que creaban obstáculos comerciales relacionados con los productos. Consideraban que los programas voluntarios de etiquetado ecológico basados en el análisis del ciclo de vida no parecían estar plenamente amparados por el Acuerdo OTC y que los criterios relativos a los PMP no relacionados con los productos no entraban dentro de la definición de una norma del Acuerdo OTC, por lo que, la inclusión parcial de prescripciones en el Acuerdo OTC que excluyeran los criterios no relacionados con los productos no tenía sentido.²³⁵

Para la CE no era posible elaborar un acuerdo que se ocupara exclusivamente de los elementos respecto de los cuales se había llegado a cierto grado de consenso, y era inadecuado abordar la cuestión de la transparencia sin aclarar antes la posición del enfoque del análisis del ciclo de vida en el etiquetado ecológico voluntario. Por consiguiente, la CE no reconocería oficialmente en Singapur que los programas de etiquetado ecológico estaban amparados por el Acuerdo OTC, pues primero habría que aclarar el lugar que ocupaba el análisis del ciclo de vida en los Acuerdos de la OMC.²³⁶

Al examinar el punto seis,²³⁷ la CE presentó un documento no oficial en el que se subrayó que era importante lograr un equilibrio entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo. Además, sugería que la comunidad comercial debería ver con agrado la adopción de nuevas medidas ambientales, tales como el etiquetado ecológico voluntario, que tendrían a ser menos restrictivas del comercio que las medidas tradicionales. De tal manera que, el crecimiento promovido por el comercio no tenía necesariamente que ser incompatible con el desarrollo sostenible, y que un sistema comercial multilateral abierto

²³³ La relación entre las políticas ambientales relacionadas con el comercio y las medidas ambientales que tengan efectos comerciales significativos y las disposiciones del sistema multilateral de comercio

²³⁴ La relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y las prescripciones aplicadas con fines ambientales a los productos, con inclusión de normas y reglamentos técnicos y prescripciones de envasado y embalaje, etiquetado y reciclado

²³⁵ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/013 - 27 de septiembre de 1996, *Op. Cit.*

²³⁶ *Ibidem.*

²³⁷ El efecto de las medidas ambientales en el acceso a los mercados, especialmente en lo relativo a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, y los beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio

hacía posible una utilización más eficiente de los recursos para alcanzar un nivel determinado de ingresos.

En tanto que la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio era especialmente importante para todos los países, en especial para los países en desarrollo y los países menos adelantados, los compromisos asumidos en la Ronda Uruguay debían ponerse en práctica para que los posibles beneficios se hicieran realidad. Sin embargo, los beneficios ambientales no eran automáticos y exigían la aplicación de estrategias de desarrollo sostenible y de políticas ambientales eficaces en los planos nacional e internacional.

En el caso de lograr llevar a cabo una agricultura sostenible, en la que lo importante no era el nivel de producción sino los medios de producción, los mecanismos del mercado sólo conseguirían una asignación óptima de los recursos desde el punto de vista económico y ecológico con la plena internalización de los costos ambientales. Así, la agricultura sostenible dependía de un marco coherente que abarcara factores ambientales, sociales y económicos. Por ello, era necesario aplicar políticas de desarrollo rural regional estructural y de utilización de la tierra, con inclusión de medidas que no causaran distorsión (como las medidas de la Caja Verde) para alcanzar los bienes ambientales y sociales que eran parte del entorno agrícola. En este contexto, la CE estimó que en los nuevos trabajos se deberían tener en cuenta estas consideraciones y que era necesario proceder a un examen adicional de las estructuras arancelarias, las restricciones a la exportación, la dependencia de productos básicos y el medio ambiente.²³⁸

Con respecto al punto ocho,²³⁹ varios Miembros, entre ellos la CE, Estados Unidos, Japón y Canadá, hicieron comentarios sobre estas propuestas. Algunos de ellos no estuvieron de acuerdo en que existía una relación ambivalente o una contradicción entre el Acuerdo sobre los ADPIC y el Convenio sobre la Diversidad Biológica. Para la CE, el Acuerdo sobre los ADPIC no debería ser debilitado por nada que pudiera revelarse en el CCMA y varios Miembros dijeron que el derecho de propiedad intelectual era sólo uno de los varios factores que afectan la transferencia de tecnología.²⁴⁰

²³⁸ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/013 - 27 de septiembre de 1996, *Op. Cit.*

²³⁹ Los aspectos de los derechos de propiedad intelectual relacionados con el comercio y el medio ambiente

²⁴⁰ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/013 - 27 de septiembre de 1996, *Op. Cit.*

El Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC, se reunió los días 11-13 de septiembre para concluir sus debates sobre las propuestas presentadas por algunas delegaciones en relación con los temas de su programa de trabajo y para comenzar a preparar el informe que presentaría en la primera Conferencia Ministerial bienal de la OMC, que tendría lugar en Singapur del 9 al 13 de diciembre. En este boletín se resumen los debates llevados a cabo en las reuniones del CCMA de septiembre y de octubre/noviembre.²⁴¹

Tanto la CE, Nueva Zelanda, Japón, Suiza y Corea recordaron sus propias propuestas sobre el tema relativo a los puntos 1 y 5 del programa de trabajo del CCMA,²⁴² afirmaron que si bien las posturas de las delegaciones en el seno del mismo diferían en cuanto a si se requerían modificaciones de las disposiciones de la OMC, cabía la posibilidad de encontrar un terreno común que sirviera de base para el informe del Comité.

En cuanto al punto 3, inciso b,²⁴³ la CE consideró que no era adecuado tratar el problema de la transparencia sin aclarar antes la situación de los instrumentos de análisis del ciclo de vida (ACV) en el etiquetado ecológico voluntario.

En su reunión de los días 22 a 24 de septiembre, el CCMA invitó a las secretarías de varios AMUMA y mecanismos financieros multilaterales a informar a los Miembros sobre los aspectos comerciales de los respectivos acuerdos y mecanismos. De esta manera, siguiendo el "enfoque por grupos" adoptado a comienzos de año, las delegaciones examinaron los puntos del orden del día relacionados con las vinculaciones entre el programa multilateral del medio ambiente y el programa multilateral del comercio, es decir, los puntos 1, 5, 7 y 8. Algunas delegaciones pidieron que se examinaran también los puntos 2, 3 y 6. El Comité otorgó la condición de observador al Sistema Económico Latinoamericano (SELA). Además, el CCMA celebró otra reunión

²⁴¹ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/015 — 18 de noviembre de 1996 disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te015_s.htm

²⁴² La relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y las medidas comerciales adoptadas con fines ambientales, con inclusión de las adoptadas en aplicación de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente; y la relación entre los mecanismos de solución de diferencias del sistema multilateral de comercio y los previstos en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

²⁴³ La relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y las prescripciones aplicadas con fines ambientales a los productos, con inclusión de normas y reglamentos técnicos y prescripciones en materia de envase y embalaje, etiquetado y reciclado

los días 24 y 25 de noviembre para tratar los puntos 9 y 10 y adoptar su informe anual al Consejo General de la OMC correspondiente a 1997.²⁴⁴

En la primera reunión, se abordó la relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y las medidas comerciales adoptadas con fines ambientales, en particular en virtud de los AMUMA, así como la relación entre los mecanismos de solución de diferencias del sistema multilateral de comercio y los previstos en los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (puntos 1 y 5). Entre las delegaciones que subrayaron la importancia de un mayor diálogo entre los responsables de las políticas de comercio y medio ambiente estaban: Nueva Zelanda, Canadá, Estados Unidos, Australia y la CE. Muchas delegaciones reiteraron también la importancia de una coordinación nacional a este respecto.

Para algunos miembros, entre los que podemos destacar a la CE, Egipto, Marruecos, Nigeria y Argentina, las medidas positivas son importantes en el contexto de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente, y que las medidas comerciales son sólo una parte de las que pueden tomarse. De esta manera, la CE reiteró su compromiso con los principios defendidos en su documento no oficial del 19 de febrero de 1996 y señaló la necesidad de encontrar soluciones para dar cabida en la OMC a las medidas comerciales adoptadas en aplicación de los AMUMA.

Las necesarias salvaguardias, sobre todo para los Estados que no fueran parte en los AMUMA, ya figuraban en el preámbulo al artículo XX, que excluía el uso de medidas comerciales con fines proteccionistas, así como su aplicación arbitraria o discriminatoria. Sin embargo, la CE no aceptaría el establecimiento de un marco relativo al uso de medidas comerciales en los AMUMA que fuera más restrictivo que las actuales normas de la OMC. Aunque la protección del medio ambiente no se mencionara explícitamente en el artículo XX, las medidas ambientales podían justificarse en virtud de los apartados b) y g) del artículo XX. En tanto que el procedimiento de solución de diferencias estaba contribuyendo a ofrecer posibilidades para dar cabida en la OMC a las medidas comerciales relacionadas con el medio ambiente, este asunto debía ser abordado también directamente en el CCMA. A este respecto, tanto Japón, Canadá, la CE y Nigeria

²⁴⁴ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/021 — 19 de diciembre de 1997 disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te021_s.htm

afirmaron que no bastaban los aspectos jurídico-técnicos, sino que hacían falta decisiones políticas.

Cabe destacar que aunque para Estados Unidos, la experiencia había demostrado que, en algunos casos, las medidas comerciales eran el mejor instrumento disponible para alcanzar los objetivos de los AMUMA, ésto debería determinarse caso por caso. La argumentación de la CE fue parecida.

Con respecto al punto 7,²⁴⁵ Egipto apoyó a Nigeria en cuanto a la necesidad de reactivar el sistema de notificaciones de las mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen. Por un lado, tanto Egipto, Marruecos y la CE opinaban que para reactivar el sistema hacía falta una definición precisa de los productos incluidos. Aunque algunas categorías de productos cuya venta está prohibida en el país de origen estaban sujetas ya a disciplinas internacionales, para la CE un sistema de notificaciones de la OMC podía actuar como una "red de seguridad" para las exportaciones de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen procedentes de Miembros de la OMC que no eran partes en otros acuerdos relativos a esas mercancías.

Para Estados Unidos, la existencia de normas nacionales y su aplicación efectiva era la forma más importante de protección de los países en desarrollo contra productos no deseables. Mientras que para Canadá, Japón y la CE, era necesario crear la capacidad para abordar el desarrollo eficaz y la aplicación efectiva de las normas nacionales, ya que ello constituye la forma más importante de protección para los países en desarrollo. Japón llamó la atención sobre la falta de solicitudes de asistencia técnica, y a este respecto, la CE y otros se refirieron al artículo 11 del Acuerdo OTC sobre asistencia técnica.

Al tratar el punto 8,²⁴⁶ varios Miembros acogieron con agrado el documento de la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, que identificaba diversas cuestiones de interés para el CCMA, incluida la necesidad de cooperación entre la OMC y el Convenio. Para varias delegaciones, entre ellas la CE, era importante la coherencia entre la elaboración y la interpretación de los diferentes instrumentos relacionados con los derechos de propiedad intelectual, pues consideraban que la interpretación de un acuerdo no debía socavar la interpretación de otros. En este sentido, la CE, Noruega y

²⁴⁵ La importación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen

²⁴⁶ Disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

Canadá consideraban que la relación entre ambos Acuerdos debería seguir examinándose en el CCMA en cooperación con la secretaría del Convenio y teniendo en cuenta su labor sobre el acceso a los recursos genéticos y sobre la aplicación del apartado j) del artículo 8. Señalaron que la decisión III/17 del Convenio proporcionaba ideas para estudios posteriores y que la secretaría del mismo podía enviar regularmente al Comité los resultados actualizados de su trabajo.²⁴⁷

Al examinar nuevamente el punto 6,²⁴⁸ para algunas delegaciones la liberalización comercial no producía de un modo automático resultados ambientalmente favorables. En opinión de la CE, que fue apoyada por varias delegaciones, las subvenciones no dañaban de un modo automático el medio ambiente ni eran automáticamente una perturbación del comercio, pues incluso algunas tenían por objeto superar los fallos del mercado y beneficiar al medio ambiente. Es decir,

"[...] las subvenciones bien diseñadas podían desempeñar una función en las políticas de medio ambiente aportando incentivos positivos que alentasen la producción y el consumo sostenibles. Allí donde las subvenciones estuvieran vinculadas a actividades dañinas para el medio ambiente, se podían tomar medidas para reducirlas o eliminarlas. En determinadas circunstancias, la liberalización podía conducir a una mayor intensidad de la utilización de los recursos y el medio ambiente en la agricultura [...]"²⁴⁹

De tal forma que, para la CE, las externalidades adversas de la producción y el consumo debían integrarse en los procesos de toma de decisiones. Y en cuanto a una reforma comercial, la CE y Japón no consideraron que contribuiría a mejorar la gestión de la pesca, la sugerencia de la CE fue diseñar subvenciones encaminadas a favorecer una gestión sostenible de dicho sector.²⁵⁰

Tomando como referencia el estudio preparado por el Banco Mundial, en el cual se había llegado a la conclusión de que era necesario modificar los precios del sector de la energía, en la aplicación de la reforma de los precios, las fuentes de energía ambientalmente racionales estarían menos gravadas que las fuentes de energía contaminantes, y la reducción y eliminación de las subvenciones a las fuentes de energía contaminantes deberían constituir un objetivo político. Ante lo cual, la CE subrayó que,

²⁴⁷ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/021 — 19 de diciembre de 1997, *Op. Cit.*

²⁴⁸ Abordar el efecto de las medidas ambientales en el acceso a los mercados, especialmente en lo relativo a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, y los beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio

²⁴⁹ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/021 — 19 de diciembre de 1997, *Op. Cit.*

²⁵⁰ *Ibidem.*

en opinión de la Asamblea General de las Naciones Unidas y de la Conferencia de las Partes en la Convención sobre el Cambio Climático, celebrada en diciembre de 1997, la energía era un sector importante. Mientras las externalidades ambientales no se internalizaran de modo efectivo, el precio de las fuentes de energía renovables era desventajoso comparado con las fuentes de energía convencionales. Por ello, era necesario fomentar incentivos que promovieran el desarrollo de fuentes de energía renovables.²⁵¹

Al abordar el punto tres,²⁵² la CE opinó que el impuesto ecológico era una cuestión de importancia creciente, reconocida por la Asamblea General de las Naciones Unidas, y utilizado ampliamente en los países de la OCDE. Era entonces una tendencia positiva, puesto que los impuestos ecológicos eran menos restrictivos para el comercio, más favorables al mercado y su aplicación era más transparente que los instrumentos convencionales de control y reglamentación.

Así, la relación entre los impuestos ecológicos y la OMC plantea cuestiones complejas, en particular en los ajustes fiscales en frontera. Las normas de la OMC sobre cargas fiscales se aplican a los instrumentos con independencia de su objetivo político, por ello, era difícil diseñar e imponer disciplinas específicas a una categoría determinada de impuestos y cargas, como las correspondientes al medio ambiente, puesto que los impuestos respondían a una diversidad de objetivos. Asimismo, como se señaló en el informe de la OCDE titulado *Environmental Taxes and Green Tax Reform*, no se había llegado a un acuerdo sobre la definición de qué constituía un impuesto ecológico. En el informe de la OCDE se señalaba que la coordinación internacional podría minimizar el riesgo de los efectos de la competitividad en algunos sectores. Por ello, la CE propuso que el Comité recomendara una.²⁵³

Para Estados Unidos, si bien la CE habían planteado algunas cuestiones interesantes relativas a los ajustes fiscales en frontera, eso era solamente una parte de un debate que se estaba llevando a cabo en otro foro. Otra cuestión era determinar en qué medidas los acuerdos multilaterales podían coordinar políticas y medidas como la imposición fiscal.

²⁵¹ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/021 — 19 de diciembre de 1997, *Op. Cit.*

²⁵² La relación entre las disposiciones del sistema multilateral y a) las cargas e impuestos aplicados con fines ambientales, y b) las prescripciones aplicadas con fines ambientales a los productos, con inclusión de normas y reglamentos técnicos y prescripciones en materia de envase y embalaje, etiquetado y reciclado

²⁵³ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/021 — 19 de diciembre de 1997, *Op. Cit.*

La coordinación de los impuestos era un proceso complejo, tanto dentro de un país como entre varios países. De esta manera, Estados Unidos no creyó que el CCMA pudiera alcanzar un consenso sobre la recomendación propuesta por la CE, arriba mencionada.²⁵⁴

En las reuniones celebradas los días 24 y 25 de noviembre de 1997, el CCMA abordó el punto nueve²⁵⁵ de su programa de trabajo. Así, Japón, la CE y otros participantes apoyaron la liberalización del comercio de servicios ambientales. La Decisión sobre el comercio de servicios y el medio ambiente pedía al Comité que examinara la relación entre el comercio de servicios y el medio ambiente, incluida la cuestión del desarrollo sostenible. Pese a la importancia económica cada vez mayor del comercio de servicios y a las posibilidades existentes de que se dieran situaciones beneficiosas para todos, en las que de la liberalización del comercio resultaran beneficios directos para el medio ambiente, el CCMA no había prestado la atención suficiente a ese punto. Por tanto, la existencia de mercados más abiertos contribuiría a reducir el costo y a aumentar el surtido de los servicios medio ambientales. El aumento del comercio de servicios sería también un medio para la transferencia de tecnología ecológicamente racional.²⁵⁶

Al tratar el punto 10,²⁵⁷ la iniciativa de la Secretaría de celebrar un Simposio de ONG los días 17 y 18 de marzo de 1998 fue acogida con satisfacción por los Miembros. Ante lo cual, la CE opinó que dicho Simposio debía contar con un orden del día amplio y debían participar en él representantes de asociaciones relacionadas con los servicios y tecnologías medioambientales y la agricultura. También despertó interés entre los Miembros la idea de celebrar nuevas sesiones de información con las secretarías de los AMUMA para aumentar el conocimiento por parte de los negociadores sobre los temas abordados en las negociaciones en materia de medio ambiente.²⁵⁸

Así, la postura de la CE, Estados Unidos, Polonia, Hungría, Egipto y otros participantes fue a favor de la celebración de dichos Simposios de ONG, toda vez que

²⁵⁴ *Ibidem.*

²⁵⁵ Programa de trabajo previsto en la Decisión sobre el comercio de servicios y el medio ambiente

²⁵⁶ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/021 — 19 de diciembre de 1997, *Op. Cit.*

²⁵⁷ La información a los órganos competentes sobre las disposiciones apropiadas que han de adoptarse en lo que respecta a las relaciones con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a las que se hace referencia en el artículo V del Acuerdo por el que se establece la OMC

²⁵⁸ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/021 — 19 de diciembre de 1997, *Op. Cit.*

consideraban que éstos brindaban una oportunidad para el intercambio de opiniones entre los Miembros y la sociedad civil.²⁵⁹

Por otro lado, Australia propuso que se suprimiera en el carácter reservado del documento de la Secretaría sobre los beneficios ambientales de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio, sin embargo para la CE, Polonia, Marruecos, la ASEAN, el Brasil, Corea y otros participantes, los documentos del CCMA debían examinarse antes de que se suprimiera su carácter reservado para dar una idea equilibrada de las opiniones de los Miembros.²⁶⁰

Asimismo, la CE hizo referencia al párrafo 2 del artículo V del Acuerdo sobre la OMC y a las Decisiones del Consejo General de 18 de julio de 1996, en las cuales se reconoció el papel que las organizaciones internacionales podían desempeñar en la facilitación de la corriente de información de la OMC. En la Decisión sobre organizaciones no gubernamentales se observaba que las ONG podían contribuir a la riqueza y la precisión del debate público sobre las cuestiones examinadas por la OMC. También se había pedido una mayor transparencia en la supresión del carácter reservado de los documentos y que la Secretaría intensificara la interacción con las ONG. En particular, la CE pedía que se suprimiera el carácter reservado de los tres documentos oficiosos sobre los puntos 1 y 5, 3 b) y 6.²⁶¹

Y nuevamente, al tratar el punto seis,²⁶² los Miembros se mostraron a favor del un nuevo documento de la Secretaría sobre los beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio en varios sectores, que proporcionaba una base para que el CCMA prosiguiera su labor sobre este punto. Para varios Miembros, dicho análisis indicaba que la liberalización del comercio entrañaba, a un tiempo, dificultades y oportunidades para mejorar la protección del medio ambiente, por lo que la CE, Australia, Brasil, Canadá, Cuba y Estados Unidos, distribuirían el documento a nivel nacional para obtener aportaciones de las partes interesadas.²⁶³

²⁵⁹ *Ibidem.*

²⁶⁰ *Ibidem.*

²⁶¹ *Ibidem.*

²⁶² El efecto de las medidas medioambientales en el acceso a los mercados, especialmente en lo relativo a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, y los beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio

²⁶³ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/021 — 19 de diciembre de 1997, *Op. Cit.*

Al considerar -Egipto- que había que centrar la labor del CCMA en las necesidades de las pequeñas y medianas empresas, la reducción de la pobreza, las mejoras ambientales y la transferencia de tecnología inocua para el medio ambiente, la CE sugirió entonces incluir un análisis de los servicios medioambientales. Asimismo, para la CE, Japón, Corea y Noruega, se debía llevar a cabo un análisis completo de los efectos positivos y negativos de la liberalización del comercio.²⁶⁴

En el Informe del Comité de 1997, el CCMA afirmó que los Miembros apoyaban la adopción del informe sobre la labor del Comité realizada en 1997, remitida al Consejo General en su reunión del 10 de diciembre.²⁶⁵ Sin embargo, tanto la CE como Polonia opinaron que habrían deseado un Informe más sustancioso y de más amplias miras.²⁶⁶

²⁶⁴ *Ibidem.*

²⁶⁵ Ver: Boletín de Comercio y Medio Ambiente N° 20 disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te020_s.htm

²⁶⁶ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/021 — 19 de diciembre de 1997, *Op. Cit*

3.3.2 Resultados para 1998-2000

El Comité de Comercio y Medio Ambiente se reunió los días 19 y 20 de marzo de 1998 y adoptó su programa de trabajo y su calendario de reuniones para 1998²⁶⁷, y abordó los puntos de su programa de trabajo relacionados con el acceso a los mercados, incluido un análisis por sectores de los beneficios ambientales de la eliminación de las restricciones y distorsiones del mercado. Cabe destacar que los debates se vieron enriquecidos por la presentación por parte de varios Miembros de sus respectivas experiencias nacionales.²⁶⁸

Debemos enfatizar que, en la parte referente al programa de trabajo y calendario de reuniones para 1998, la CE afirmó que todos los aspectos del comercio y el medio ambiente deberían ser asumidos en el núcleo fundamental de las tareas de la OMC. Por ello, debería reforzarse -antes de la reunión ministerial de la OMC a celebrarse en 1999- el diálogo entre los responsables de más alto nivel de las políticas relativas al comercio y el medio ambiente y propiciar que los debates en el seno del CCMA influyeran en las tomas de decisiones de la OMC en un ámbito más amplio.

Retomando nuevamente el punto 6²⁶⁹ del programa de trabajo, con relación a la agricultura, la CE, Japón, Noruega y Corea, consideraron que un análisis amplio sobre esta cuestión debería incluir tanto los efectos ambientales positivos como los negativos de la liberalización del comercio agrícola y tomar en consideración que los efectos ambientales varían considerablemente entre unos y otros sectores y países.²⁷⁰

Y en el tema de la energía, los debates giraron en torno a las ventajas ambientales de eliminar las restricciones y distorsiones del comercio en dicho sector, en particular las subvenciones ligadas con los combustibles fósiles. Para la CE, si bien eliminar las subvenciones de algunas fuentes energéticas, como el carbón, podría aportar beneficios ambientales automáticos, a menudo eran necesarias medidas concomitantes, como las fiscales, para internalizar los costos ambientales en los precios de la energía. Además,

²⁶⁷ Publicados en el Boletín de Comercio y Medio Ambiente N° 22 disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te022_s.htm

²⁶⁸ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/023 — 14 de mayo de 1998 disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te023_s.htm

²⁶⁹ Efecto de las medidas ambientales en el acceso a los mercados, especialmente en lo relativo a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, y los beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio

²⁷⁰ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/023 — 14 de mayo de 1998, *Op. Cit.*

consideraban que debería examinarse también la transferencia de tecnologías ambientalmente racionales para promover una utilización eficiente de la energía. En este sentido, varios Miembros, entre ellos la CE, Marruecos y Canadá, hicieron referencia a la Convención sobre el Cambio Climático de las Naciones Unidas y a la importancia de abordar los problemas ambientales mundiales que se derivan de la utilización de combustibles fósiles.²⁷¹

En lo relativo a la silvicultura, para muchos Miembros, entre ellos la CE y Japón, la liberalización del comercio en el sector forestal podía desembocar en una degradación ambiental si los bosques no eran administrados de manera sostenible. A este respecto, las CE, Ecuador, entre otros, enfatizaron la importancia de fijar correctamente los precios de los recursos forestales.²⁷²

De tal manera que, la CE se sugirió como un elemento importante examinar en qué condiciones la certificación y el etiquetado contribuirían a subsanar los fallos del mercado en el sector forestal. Puesto que, según la CE, los principios formulados por el Grupo Intergubernamental sobre los bosques por los que se rigen la certificación se han diseñado para garantizar que la certificación y el etiquetado no constituyan obstáculos al comercio.²⁷³

En opinión de la ASEAN, al no existir una definición internacionalmente aceptada de lo que es una gestión sostenible del bosque, los intentos de asegurar que los productos forestales proceden únicamente de bosques administrados de modo sostenible podrían impedir el acceso a los mercados. De tal suerte que, la progresividad arancelaria aplicada en los países importadores a los productos forestales actuaba en los países productores, sobre todo los países en desarrollo, como factor disuasorio de la diversificación con miras a obtener productos forestales con mayor valor añadido, y tenía efectos negativos sobre la gestión sostenible de los bosques. Por ello, consideraba necesaria la existencia de controles de las exportaciones en este sector para reducir la presión hacia la tala de bosques. En su respuesta a la ASEAN, la CE afirmó que el Parlamento neerlandés había propuesto etiquetar los productos de la madera, y que dicha propuesta sería presentada a

²⁷¹ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/023 — 14 de mayo de 1998, *Op. Cit.*

²⁷² *Ibidem.*

²⁷³ *Ibidem.*

la Comisión para verificar su compatibilidad con la legislación de la CE y con las obligaciones internacionales.²⁷⁴

En la cuestión de los servicios ambientales, varios Miembros, incluidos la CE y Estados Unidos, afirmaron que habría que continuar trabajando sobre este sector, en el que podían obtenerse resultados concretos. Según la opinión de Estados Unidos, en el simposio celebrado con las ONG, varias de éstas se habían referido a este sector como un ámbito en el que la OMC podía hacer una importante contribución. En el caso de la CE, consideraba que habría que analizar más a fondo los beneficios ambientales potenciales que se podían derivar de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio en este campo, tales como un surtido más amplio de servicios ambientales y una reducción de precios debido al aumento de la competencia entre los suministradores nacionales y los extranjeros.²⁷⁵

Retomando el punto seis, para Noruega, Corea, Suiza y el Japón hacía falta un análisis más amplio para tomar en consideración los efectos positivos y negativos de la liberalización del comercio sobre el medio ambiente. Dicho análisis debería tener en cuenta, por ejemplo, las múltiples funciones que desempeña la agricultura, tales como la preservación de la biodiversidad, la conservación del paisaje y la prevención de las inundaciones y de la erosión de los suelos. En tanto que para la CE y Suiza, pese a considerar que la eliminación de restricciones del comercio raras veces equivalía a mejoras inequívocas de la calidad del medio ambiente, si podían darse efectos medioambientales positivos, pero no de un modo automático.²⁷⁶

En la reunión que el CCMA celebró el 12 de octubre de 1999, los Miembros aprobaron el informe sobre la labor del CCMA para 1999. El presidente, embajador István Major (Hungría), presentó dicho informe al Consejo General en su reunión del 4 de noviembre de 1999. Los Miembros adoptaron también el programa de trabajo del CCMA y su calendario de reuniones para el año 2000.²⁷⁷

En dicha reunión los Miembros trataron los siguientes temas: los servicios y el medio ambiente; las relaciones entre las organizaciones intergubernamentales y las no

²⁷⁴ *Ibidem.*

²⁷⁵ *Ibidem.*

²⁷⁶ *Ibidem.*

²⁷⁷ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/031 — 8 de noviembre de 1999 disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te031_s.htm

gubernamentales; y los grupos temáticos del acceso a los mercados y las vinculaciones entre el programa multilateral de medio ambiente y el del comercio. De esta manera, se formularon propuestas sobre: cómo fortalecer las relaciones con la sociedad civil; la importancia de llevar a cabo estudios ambientales en el plano nacional; los efectos medioambientales derivados de la eliminación de las subvenciones a la agricultura, la pesca, la silvicultura y el sector de los servicios relacionados con el medio ambiente; la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen; y la relación entre el Convenio sobre la Diversidad Biológica y el Acuerdo sobre los ADPIC.

En lo que se refiere al punto nueve,²⁷⁸ la CE retomó su propuesta presentada en septiembre de 1999, con respecto al Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS), relativa a la clasificación de los servicios del sector ambiental (S/CSC/W/25). Como se mencionó anteriormente, la propuesta de la CE giraba en torno a una nueva clasificación que, preservando el sistema de Clasificación Central de Productos (CPC) de las Naciones Unidas, suplía las deficiencias de éste y reflejaba la realidad económica. El sistema de clasificación propuesto comprendía servicios que eran "exclusivamente" ambientales pero no incluía servicios conceptuales como el diseño, los servicios de ingeniería, la investigación y desarrollo y los servicios de consultoría, clasificados en otras partes del AGCS. Así, la CE proponía que esos servicios fuesen objeto de una negociación por grupos, cuyo resultado se incluiría en listas en sectores pertinentes del AGCS distintos del medio ambiente. Los países que no estuviesen dispuestos a contraer un compromiso con respecto a toda una categoría (por ejemplo, los servicios de ingeniería) podrían comprometerse en una esfera más reducida, como la ingeniería ambiental.²⁷⁹

En lo que respecta a la revisión del punto diez,²⁸⁰ la CE, Estados Unidos y Canadá hicieron referencia a los Simposios de alto nivel de la OMC sobre comercio y medio ambiente, celebrados en marzo de 1999, en los que se registró un elevado nivel de

²⁷⁸ Previsto en la Decisión sobre el comercio de servicios y el medio ambiente

²⁷⁹ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/031 — 8 de noviembre de 1999, *Op. Cit.*

²⁸⁰ La información a los órganos competentes sobre las disposiciones apropiadas que han de adoptarse, y a las relaciones con las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales a las que se hace referencia en el artículo V del Acuerdo por el que se establece la OMC.

participación de los Gobiernos y de la comunidad de ONG. Dichos Simposios habían demostrado lo valioso que tales intercambios podían resultar para la OMC.²⁸¹

Debemos señalar, que tanto la CE como Canadá insistieron en la necesidad de aumentar el apoyo público y fomentar la transparencia en la OMC, incluido el CCMA. En opinión de Canadá, era preciso esforzarse en mayor medida por lograr una comprensión de esas vinculaciones, abordar las preocupaciones que pudiesen existir al respecto, corregir las percepciones erradas y consolidar la confianza en la OMC y en sus procedimientos. En tanto que en la CE se había aumentado la transparencia en lo que respecta a su procedimiento de elaboración de políticas, por ejemplo respecto a los preparativos para la Conferencia Ministerial de Seattle -que tuvo lugar del 30 de noviembre al 3 de diciembre de 1999. La CE apoyaban asimismo las sesiones informativas que el CCMA venía celebrando con las secretarías de AMUMA.

Al abordar el punto dos,²⁸² Estados Unidos y Canadá recordaron que en el preámbulo del Acuerdo sobre la OMC el objetivo de la liberalización del comercio, también contemplaba el compromiso general de lograr un desarrollo sostenible. Toda vez que los estudios ambientales constituían una manera importante de recabar la información necesaria a tal efecto, el gobierno estadounidense se había comprometido a efectuar un estudio en el contexto de una nueva ronda. Por su parte, la CE había adoptado una decisión respecto de la metodología que se utilizaría para llevar a cabo un análisis de sostenibilidad de su posición para la próxima ronda, Canadá señaló que realizaría de dicha ronda una evaluación ambiental estratégica nacional. La CE, Estados Unidos y Canadá animaron a todos los Miembros a emprender estudios medioambientales y a dar a conocer sus resultados en el CCMA.²⁸³

En cuanto al punto cuatro,²⁸⁴ accediendo a una propuesta formulada por la CE, el CCMA acordó suprimir el carácter reservado de la Base de Datos de la OMC sobre medio ambiente para 1998 (WT/CTE/W/118), en la que se compilaban las notificaciones

²⁸¹ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/031 — 8 de noviembre de 1999, *Op. Cit.*

²⁸² Acceso a los mercados, la relación entre las políticas ambientales relacionadas con el comercio y las medidas ambientales que tengan efectos comerciales significativos, y las disposiciones del sistema multilateral de comercio

²⁸³ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/031 — 8 de noviembre de 1999, *Op. Cit.*

²⁸⁴ Las disposiciones del sistema multilateral de comercio con respecto a la transparencia de las medidas comerciales aplicadas con fines ambientales a los productos, con inclusión de normas y reglamentos técnicos y prescripciones en materia de envase y embalaje, etiquetado y reciclado

relacionadas con el medio ambiente presentadas de conformidad con los Acuerdos de la OMC. La Secretaría actualizaría dicha base de datos para el año 1999.

Y nuevamente, en la revisión del punto seis,²⁸⁵ ya mencionado, en lo que respecta a la agricultura, la CE, Polonia y Corea señalaron que convenía adoptar un enfoque equilibrado al examinar los efectos de la liberalización del sector agropecuario sobre el medio ambiente y que se debían tener en cuenta tanto los efectos positivos como los negativos. Pues como se ha dicho, las repercusiones de la liberalización del comercio sobre el medio ambiente son inciertas y no se pueden establecer vinculaciones automáticas. La CE, Suiza y Corea opinaron que las subvenciones podían estar justificadas cuando se utilizaban para contrarrestar disfunciones del mercado y cuando ofrecían externalidades positivas.

En este sentido, la CE y Corea indicaron que existía una relación compleja y dinámica entre los recursos naturales utilizados en la agricultura y el medio ambiente, que incluía la biodiversidad.

En cuanto a las cuestiones relacionadas a la pesca tanto la CE, Japón y Corea observaron que la FAO tenía un mandato y una competencia claros a la hora de abordar la conservación de los recursos marinos y que, al mismo tiempo, tenía en cuenta de una manera integrada la relación entre las subvenciones, el comercio y la sostenibilidad.

De esta manera, la CE indicó que sus Estados miembros habían destacado en lo referente a la notificación de subvenciones, en un esfuerzo por fomentar la transparencia dentro de la OMC, y alentaba a los otros Miembros a apoyarlo. En opinión de la CE, la cuestión de las subvenciones era un elemento que formaba parte de un problema aún más importante, a saber, la ordenación de los recursos naturales.

Y en el caso del punto siete,²⁸⁶ Egipto solicitó a la CE que aportara aclaraciones sobre este particular. Ante ello, la CE respondió que la venta de dichos productos estaba regulada dentro de las CE con arreglo a la Directiva N° 768 de 1976 relativa a los productos cosméticos. Las CE habían sometido de forma voluntaria los productos elaborados con mercurio así como otra serie de productos a un procedimiento provisional

²⁸⁵ Efecto de las medidas ambientales en el acceso a los mercados, especialmente en lo relativo a los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados, y los beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio

²⁸⁶ Las relaciones entre el programa multilateral de medio ambiente y el del comercio, en la cuestión de la exportación de mercancías cuya venta está prohibida en el país de origen

de cumplimiento del principio de información y consentimiento previos (PICP) para regular sus exportaciones a terceros países antes de entrar en vigor la Convención sobre el PICP.²⁸⁷

Al revisar el punto ocho,²⁸⁸ en la reunión que el CCMA llevó a cabo los días 24 y 25 de octubre, los Miembros adoptaron el informe adjunto sobre la labor que el mismo tendría en el año 2000. El entonces presidente, embajador Yolande Biké (Gabón), presentó dicho Informe al Consejo General, en su reunión del 7 y 8 de diciembre de 2000. Los Miembros aprobaron asimismo el programa de trabajo adjunto y el calendario de reuniones para 2001.²⁸⁹

En el resumen de los puntos principales, destaca el hecho de que la OCDE haya presentado un estudio sobre el sector de los servicios de medio ambiente, e indica que se evalúan en él los beneficios para el medio ambiente, la economía y el desarrollo derivados de una mayor liberalización del comercio internacional de bienes y servicios de medio ambiente. La CE y Japón figuraron entre las delegaciones, para las cuales, la liberalización de los servicios de medio ambiente aportaría beneficios para el medio ambiente, al disminuir los obstáculos al comercio, incrementar la competencia entre los proveedores de servicios de medio ambiente y estimular la innovación.²⁹⁰

Y respecto al punto nueve,²⁹¹ destacaron los trabajos en curso en el Consejo del AGCS encaminados a liberalizar y clasificar los servicios de medio ambiente. En este sentido, la CE, Japón, Noruega y Venezuela respaldaron la labor de la Secretaría sobre servicios de medio ambiente.

Para los puntos 1 y 5, los Miembros consideraron que la sesión de información con los AMUMA contribuyó a un útil intercambio de información sobre la utilización de medidas comerciales en los AMUMA. Asimismo estimaron conveniente llevar a cabo más reuniones de ese tipo, a fin de garantizar una mayor sinergia entre la OMC y los AMUMA y evitar posibles conflictos. La CE, Suiza, Noruega, Canadá, Islandia, Japón y Corea se manifestaron a favor de clarificar la relación entre la OMC y los AMUMA.

²⁸⁷ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/031 — 8 de noviembre de 1999, *Op. Cit.*

²⁸⁸ Las disposiciones pertinentes del Acuerdo sobre los Aspectos de los Derechos de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio

²⁸⁹ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/034 disponible en: http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te034_s.htm

²⁹⁰ *Ibidem.*

²⁹¹ La sesión de información con los AMUMA relativa al comercio de servicios y el medio ambiente

Finalmente, al discutir nuevamente el punto seis,²⁹² Australia e Islandia figuraron entre las delegaciones que estimaron necesario que los países aunaran esfuerzos, en estrecha cooperación con las organizaciones internacionales pertinentes, para eliminar subvenciones al sector pesquero que resultaban perjudiciales para el medio ambiente y provocaban distorsiones comerciales. Mientras que la CE, Túnez, Canadá y Noruega respaldaron la comunicación de Japón y consideraron que el aspecto central de una pesca sostenible era una ordenación apropiada de las reservas ictícolas, algo que incumbía a la FAO, como ya lo habían manifestado. Consideraron asimismo que el CCMA debería solicitar a la FAO que continuara sus trabajos, como base de la futura labor del Comité sobre subvenciones al sector de la pesca. En este sentido, para la CE seguía sin quedar claro cómo se trazaría la línea divisoria entre formas de subvención que podrían entrañar riesgos para el medio y aquéllas capaces de favorecer su conservación.²⁹³

²⁹² Efectos de las medidas ambientales sobre el acceso a los mercados y los beneficios resultantes para el medio ambiente de la liberalización del comercio,

²⁹³ Boletín de Comercio y Medio Ambiente TE/034, *Op. Cit.*

CONCLUSIONES

Una de las primeras conclusiones a derivar del análisis realizado a lo largo de esta investigación es que el desarrollo sostenible está íntimamente ligado a la interacción positiva entre comercio y medio ambiente. La problemática del medio ambiente es cada vez más importante en las relaciones internacionales, y en los foros multilaterales se observa un creciente interés por el impacto que las políticas comerciales pueden tener sobre el medio ambiente.

De ahí la preocupación, entre otras, que nos anima por estudiar a la Unión Europea y su política medioambiental. Como sabemos, este bloque económico es de los pocos bloques en el ámbito mundial que se ha preocupado (con acciones concretas) por dotarse de una política medioambiental comunitaria.

En efecto, el Tratado de Maastricht (1993) hace suyo el objetivo de lograr un desarrollo sostenible. Es decir, de interactuar en el ámbito de la política comercial y medioambiental a fin de dotarse de instrumentos y de una normatividad que hagan posible el sano equilibrio entre las mismas.

La Unión Europea ha trabajado desde décadas atrás en materia de medio ambiente, desde 1972 estableció toda una serie de objetivos en esta materia, prestando particular atención al cambio climático, la destrucción de la capa de ozono, la pérdida de diversidad biológica, la contaminación transfronteriza, la contaminación atmosférica. Evidentemente, todos estos rubros tienen que ser analizados desde una perspectiva global y requieren de la cooperación internacional para su eficaz tratamiento. Al respecto, la Unión Europea ha diseñado programas específicos y ha señalado sectores prioritarios, englobándolos en las políticas sectoriales de la Unión.

No obstante los esfuerzos realizados, la política medioambiental de la Unión Europea no ha estado exenta de problemas, ha habido incluso conflictos por la falta de su cumplimiento por parte de algunos de los Estados miembros. En términos generales, y no obstante lo antes expresado, no hay duda de que la Unión Europea es pionera en esta materia y está a la vanguardia en el ámbito internacional.

En el Sexto programa de acción, la Unión Europea por ejemplo, reafirmó su compromiso por lograr que la problemática medioambiental figure en el centro de sus

iniciativas políticas; ha participado asimismo activamente en las diversas negociaciones internacionales que han tenido lugar. Uno de los grandes méritos del Sexto programa es que contempla un enfoque estratégico que incluye instrumentos y medidas para influir en la toma de decisiones de las empresas, los consumidores, los políticos y los ciudadanos, fomentando así el diálogo y la participación de entre la industria, las organizaciones y las autoridades públicas.

De esta manera, la Unión Europea ha logrado desarrollar una política medioambiental encaminada a alcanzar un desarrollo sostenible, a la vez que busca que el régimen de comercio multilateral no obstaculice el desarrollo de las políticas medioambientales nacionales e internacionales, así como asegurar que los Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA) funcionen eficazmente y que no haya una jerarquía entre éstos y las normas de la Organización Mundial de Comercio.

En este sentido, coincide con uno de los principios de la Organización Mundial de Comercio; es decir, que a través de las negociaciones multilaterales deben tratarse los problemas del cambio climático, la contaminación transfronteriza, la destrucción de la capa de ozono, la contaminación atmosférica y del agua, la deforestación, la pérdida de la diversidad biológica, entre otros.

Además, no hay que olvidar la importancia que ello reviste, toda vez que la Unión Europea constituye una de las zonas comerciales más importantes del mundo, y por tanto, tiene una participación activa dentro de la Organización Mundial de Comercio.²⁹⁴

En síntesis, podemos decir que las iniciativas de la Unión Europea han contribuido a normar importantes criterios en el ámbito de la Organización Mundial de Comercio, han dado asimismo, una mayor claridad jurídica a la relación que guardan las normas medioambientales y las medidas adoptadas en virtud de los AMUMA para su eficaz cumplimiento. El papel jugado por la Unión Europea ha sido fundamental en el etiquetado ecológico (sistemas voluntarios) basado en planteamientos relativos a los ciclos de vida de los productos, su reciclaje y métodos de producción.

²⁹⁴ El Comité de Comercio y Medio Ambiente es el instrumento por medio del cual la OMC puede evaluar y examinar el efecto de las políticas medioambientales sobre el comercio.

Como todos sabemos, la Organización Mundial de Comercio no es una organización que esté enfocada a la protección medioambiental, no obstante, algunos de sus Acuerdos contemplan disposiciones relativas a proporcionar un marco normativo para la protección medioambiental; la coordinación entre la política de comercio y la política de medio ambiente. Estos temas, como era de esperarse, han suscitado serios resquemores por parte de los países en desarrollo, que han visto a estas disposiciones como un mecanismo más de protección por parte de los países desarrollados. Independientemente de esta problemática, que por otra parte no es un componente esencial de esta investigación, debemos reconocer la importancia que ambas tienen en el desarrollo sostenible y sobretodo en la propia conservación del planeta tierra.

BIBLIOGRAFÍA

- Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT), disponible en: http://www.wto.org/wto/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm#GATT
- Artículo XX del GATT, disponible en: http://www.wto.org/spanish/docs_s/legal_s/gatt47_02_s.htm#articleXX
- Acuerdo de Marrakech, disponible en: http://www.wto.org/wto/spanish/docs_s/legal_s/04-wto_s.htm
- Agencia Europea de Medio Ambiente, El medio ambiente en la Unión Europea (1995): Informe para la revisión del Quinto programa de acción sobre el medio ambiente, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas cAEMA, Copenhague, 1996. Ver también en: <http://reports.es.eea.eu.int/92-827-5263-1-sum/es/page001.html>
- Arden-Clarke, Charles, "Agenda para la reforma de la política comercial internacional para apoyar al desarrollo sustentable: seguimiento de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo", en INE, CEMDA et.al., Comercio y Medio Ambiente, derecho, economía y política, México, 1995.
- Comisión Mundial del Medio Ambiente y el Desarrollo (1987): Nuestro futuro Común, Alianza Editorial.
- Comisión de las Comunidades Europeas (1992): Quinto programa comunitario de actuación en materia de medio ambiente: hacia un desarrollo sostenible. Ver también en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/128062.htm>
- Comisión de las Comunidades Europeas (2001): Sexto Programa de Acción en materia de medio ambiente. Medio Ambiente 2010. El futuro en nuestras manos. Ver también en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/128027.htm>
- Comisión Europea, Medio ambiente 2010: El Futuro Está En Nuestras Manos. Programa de Acción de la Comunidad Europea en materia de Medio Ambiente, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2001.

- Comisión Europea, Por un futuro más verde: la Unión Europea y el medio ambiente, Luxemburgo: Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas, 2002.
- Decisión Ministerial sobre Comercio y Medio Ambiente 1994, disponible en: http://www.wto.org/spanish/docs_s/_legal_s/56-dtenv_s.htm
- Esty, Daniel, El reto ambiental de la Organización Mundial de Comercio: sugerencias para una reconciliación, Barcelona, Ed. Gedisa, 2001.
- Fernández-Bolaños Valentín, Antonio, Economía y política medioambiental. Situación actual y perspectivas en la Unión Europea, Madrid, Ed. Pirámide, 2002.
- Fontaine, Pascal, Doce lecciones sobre Europa, Comisión Europea, Dirección General de Prensa y Comunicación, 2003, ver también en: <http://europa.eu.int/comm/publications/booklets>
- Jackson, John H., "Las normas del comercio mundial y las políticas ambientales ¿Congruencia o conflicto?", en INE, CEMDA et.al., Comercio y Medio Ambiente, derecho, economía y política, México, 1995.
- Libro Blanco 2000, disponible en: <http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/128120.htm>
- Oficina de Publicaciones Oficiales de la Comunidades Europeas, La Unión Europea y el Medio Ambiente, Luxemburgo, 1998.
- Piñón Antillón, Rosa María, Economía Global e Integración Regional: las experiencias de América Latina y de la Unión Europea, ECSA México, Proyecto Jean Monnet, Comisión Europea, Fundación Friedrich Ebert y DGAPA-UNAM, FCPyS, 2005.
- Piñón Antillón, Rosa María (Coord.), El Acuerdo Global entre México y la Unión Europea: Balance y Perspectivas, ECSA México, Proyecto Jean Monnet, Comisión Europea, Fundación Friedrich Ebert y DGAPA-UNAM, 2005
- Piñón Antillón, Rosa María (Coord.), La Cumbre de Guadalajara 2004: ¿Una Alianza Histórica o una Asociación Estratégica entre la Unión Europea, América Latina y el Caribe?, ECSA México, Fundación Friedrich Ebert, DGAPA-UNAM, CELARE (Chile), IELEPI (España), IEIE-ITAM, 2004

- Person, Charles S., "El nexa entre comercio y medio ambiente", en INE, CEMDA et.al., Comercio y Medio Ambiente, derecho, economía y política, México, 1995.
- Programa de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente (UNEP), en <http://www.tlsa.org>
- Quadri de la Torre, Gabriel, "Ecología y libre comercio. Consideraciones sobre el Tratado de Libre Comercio", en INE, CEMDA et.al., Comercio y Medio Ambiente, derecho, economía y política, México, 1995.
- Red Europea de Información de la comunidad de Madrid,"Política de Medio Ambiente", en Guía práctica sobre las Políticas de la Unión Europea, Volumen II, Ed. Comunidad de Madrid.
- Secretaría General, El comercio y el medio ambiente, División de comercio y medio ambiente, Organización Mundial de Comercio, 2004. Ver también http://www.wto.org/wto/spanish/tratop_s/envir_s/envir_s.htm
- Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, Introducción a los Servicios Ambientales, México, 2003.
- Stevens, Candice, "La Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico y el resurgimiento del debate sobre comercio internacional y medio ambiente", en INE, CEMDA et.al., Comercio y Medio Ambiente, derecho, economía y política, México, 1995.
- Sukup, Víctor, Europa y la globalización. Tendencias, problemas, opiniones, Buenos Aires, Ed. Corregidora, 1998
- Tratado Ámsterdam, disponible en: <http://www.europa.eu.int/eur-lex/es/treaties/dat/amsterdam.html#0093010004>
- Wathen, Thomas A., "Una guía al comercio internacional y el medio ambiente", en INE, CEMDA et.al., Comercio y Medio Ambiente, derecho, economía y política, México, 1995.

BOLETINES DEL COMITÉ DE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE

- TE/001-22 de marzo de 1995
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te001_s.htm

- TE/003 - 22 de mayo de 1995
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te003_s.htm
- TE/005 - 10 de octubre de 1995
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te005_s.htm
- TE/006 - 8 de diciembre de 1995
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te006_s.htm
- TE/008 - 29 de abril de 1996
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te008_s.htm
- TE/013 - 27 de septiembre de 1996
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te013_s.htm
- TE/015 — 18 de noviembre de 1996
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te015_s.htm
- TE/021 — 19 de diciembre de 1997
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te021_s.htm
- TE/023 — 14 de mayo de 1998
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te023_s.htm
- TE/031 — 8 de noviembre de 1999
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te031_s.htm
- TE/034 http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/te034_s.htm

SITIOS INTERNET

- **ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE COMERCIO**
<http://www.wto.org>
http://www.wto.org/wto/spanish/thewto_s/whatis_s/inbrief_s/inbr02_s.htm
http://www.wto.org/wto/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact5_s.htm
http://www.wto.org/wto/spanish/thewto_s/whatis_s/inbrief_s/inbr01_s.htm
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/issu3_s.htm
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/faq01_s.htm#differends
http://www.wto.org/wto/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/fact4_s.htm#GATT

http://www.wto.org/spanish/thewto_s/whatis_s/tif_s/org2_s.htm
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/guiding_s.htm
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/wrk_committee_s.htm
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte00_s.htm
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte02_s.htm
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte03_s.htm
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte04_s.htm
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte05_s.htm
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte06_s.htm
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte08_s.htm
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte09_s.htm
http://www.wto.org/spanish/tratop_s/envir_s/cte09_s.htm
http://www.wto.org/tratop_s/adp_s/adp_s.htm

- **UNIÓN EUROPEA**

<http://www.europa.eu.int>
http://europa.eu.int/abc/index_en.htm
<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/a15000.htm>
http://www.europarl.eu.int/factsheets/4_9_1_es.htm
<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/cig/g4000d.htm#d11>
http://www.europa.eu.int/glossary/precautionary_principle_es.htm
http://www.europa.eu.int/glossary/unanimity_es.htm
http://europa.eu.int/comm/publications/booklets/eu_glance/20/index_es.htm
http://europa.eu.int/pol/env/overview_es.htm
<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/128120.htm>
<http://www.europa.eu.int/scadplus/leg/es/lvb/128066.htm>