

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/CTE/W/162
10 de octubre de 2000

(00-4157)

Comité de Comercio y Medio Ambiente

Original: inglés

PRIMER PUNTO: 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

Comunicación de Nueva Zelandia

I. INTRODUCCIÓN

1. Se han realizado una serie de intercambios y muchas contribuciones escritas detalladas sobre el primer punto del orden del día del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA): "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". Nueva Zelandia ha participado activamente en esos intercambios y, a partir de análisis y debates anteriores, tanto en el marco del CCMA como en otros foros, ofrecemos algunas observaciones adicionales que quizás ayudarán a centrar los debates en el futuro.

II. AMPLIAR EL CONOCIMIENTO DE LA RELACIÓN EXISTENTE ENTRE LOS AMUMA Y LA OMC

2. Actualmente hay aproximadamente 200 Acuerdos Multilaterales sobre el Medio Ambiente (AMUMA) en vigor; de ellos, sólo 20 contienen disposiciones comerciales y, de éstas, más de la mitad se incluyen en dos categorías: protección de la fauna y de la flora y reglamentación sobre bioseguridad.

3. Las consideraciones sobre el medio ambiente se reflejan en varios instrumentos de la OMC, y más específicamente (aunque no en exclusiva) en el GATT de 1994 (por ejemplo, el apartado g) del artículo XX). En efecto, hoy en día existe un mejor conocimiento entre los Miembros de la OMC, sean o no partes en un AMUMA, de las posibilidades de utilizar medidas comerciales con fines no comerciales, por ejemplo para la "conservación de recursos naturales agotables". Dichas medidas, no obstante, no pueden aplicarse 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.

4. Por lo tanto, puesto que el artículo XX del GATT de 1994 permite determinadas políticas y prácticas, considerándolas "excepciones", que de otra manera serían incompatibles con los Acuerdos de la OMC, es importante determinar las esferas en las que podría darse un conflicto entre esa disposición y las medidas comerciales aplicadas en virtud de un AMUMA. Cabe notar que, en opinión de Nueva Zelandia, cuando los AMUMA incluyen un mandato específico de que una parte adopte medidas concretas contra otra en determinadas circunstancias, las normas usuales del derecho internacional y la interpretación de tratados brindan pocas posibilidades a una parte en esos acuerdos de disputar la legalidad de las medidas sobre la base de las disposiciones de la OMC. En suma, pues,

las cuestiones sobre los conflictos potenciales entre las disposiciones de la OMC y los AMUMA son escasas. De hecho, según Nueva Zelanda, se plantearán probablemente sólo cuando las disposiciones de un AMUMA no sean suficientemente claras incluso para las partes en el acuerdo, en lo referente a las medidas que éste impone, o cuando las partes en un AMUMA apliquen medidas comerciales contra quien no es parte en el mismo. Se trata por lo tanto de circunstancias bastante determinadas y es importante no exagerar la probabilidad de encontrar conflictos entre los Acuerdos de la OMC y los AMUMA.

5. Nueva Zelanda cree que las preguntas pueden plantearse fundamentalmente en dos esferas importantes:

- la adopción de medidas relacionadas con el comercio para proteger recursos ambientales que son externos a la jurisdicción del país que aplica las medidas, y
- la aplicación discriminatoria de medidas comerciales, incluidas las disposiciones que se aplican de manera distinta a quienes no son miembros de un AMUMA o de otros acuerdos internacionales.

6. También puede plantear interrogantes la referencia que se hace en el artículo XX a las "medidas necesarias", puesto que sobre esa base los Miembros de la OMC pueden poner en duda las medidas aplicadas en virtud de un AMUMA que consideren "innecesarias".

7. En el contexto específico de los AMUMA, los posibles conflictos podrían eludirse fomentando la claridad en la redacción de las disposiciones relacionadas con el comercio a fin de evitar diferencias. Por otra parte, un firme sistema de solución de diferencias en el marco de los AMUMA podría desempeñar una función clave en la resolución de diferencias entre las partes. Tal como sugirió el Canadá, la elaboración de principios y criterios generales podría asimismo ayudar a los negociadores a la hora de utilizar medidas comerciales en el marco de los AMUMA. Sigue, no obstante, planteado el problema de los AMUMA actualmente en vigor que contienen disposiciones imprecisas, así como las dos categorías de posibles conflictos enumeradas en el párrafo 5.

8. Habida cuenta de la posible utilización de medidas unilaterales, puede resultar útil considerar las conclusiones del Órgano de Apelación que examinó la significación del apartado g) del artículo XX y del preámbulo al mismo en el asunto *Estados Unidos - Prohibición de las importaciones de determinados camarones y productos del camarón*.¹ El Órgano de Apelación reconoció en ese asunto la importancia de proteger y conservar el medio ambiente, pero dejó claro asimismo que al establecer políticas encaminadas a proteger el medio ambiente, los Miembros de la OMC debían también cumplir sus obligaciones y respetar los derechos de los demás Miembros dimanantes del Acuerdo sobre la OMC.² El Órgano de Apelación sostuvo que una medida aparentemente justa y equitativa podía sin embargo *aplicarse* en una forma arbitraria o injustificable.³ En cuanto a los hechos del caso, opinó que, entre otras cosas, el no recurrir en primer lugar a la diplomacia como instrumento político de protección del medio ambiente dio lugar a un unilateralismo discriminatorio e injustificable, y que una aplicación rígida e inflexible de la medida en cuestión dio lugar a una discriminación arbitraria.⁴

¹ WT/DS58/AB/R, de 12 de octubre de 1998.

² Párrafo 186.

³ Párrafo 160.

⁴ Párrafos 172 y 177.

III. PROPUESTA DE ENFOQUE

9. Sin duda, la cooperación y concertación multilaterales que persiguen objetivos ambientales a nivel mundial o regional siguen siendo fundamentales para lograr soluciones duraderas. En ese sentido deben evitarse, en general, las medidas adoptadas unilateralmente para tratar un problema ambiental externo a la jurisdicción de un país importador. En efecto, cabe examinar detenidamente la eficacia de ese instrumento unilateral frente a su atractivo aparente. Esa medida, ¿provocará algún cambio en la política del otro país? Las medidas de ese tipo pueden conducir a abusos proteccionistas e interferir en la capacidad de cada país de ejercer su derecho soberano a decidir su propia política ambiental. Estas consideraciones reflejan el hecho de que las medidas comerciales rara vez resultan ser los mejores instrumentos políticos para alcanzar objetivos ambientales.⁵

10. Nueva Zelandia es consciente de las dificultades inherentes a la adaptación de un enfoque "universal" a la hora de establecer normas destinadas a clarificar la relación existente entre los AMUMA y los Acuerdos de la OMC. Por ese motivo, Nueva Zelandia es partidaria de un enfoque más flexible en el asunto. En ese contexto, Nueva Zelandia considera que, antes de decidir aplicar una medida comercial, es importante iniciar consultas con el país o los países en los que debe aplicarse esa medida. Dicho proceso consultivo podría ayudar a ofrecer a los países involucrados la ocasión de considerar toda una gama de instrumentos políticos adecuados para resolver específicamente la cuestión ambiental que se haya planteado. Por lo tanto, el principio subyacente al establecimiento de un proceso consultivo es el de aumentar las posibilidades de lograr una solución convenida y reducir los conflictos entre las partes en materia de políticas comerciales y ambientales, sin caer por ello en resultados ineficaces desde los puntos de vista ambiental y económico.

11. Para guiar el proceso consultivo entre las partes, el presente documento preconiza el uso de la teoría de la mejor opción. No se trata de un nuevo enfoque. Las excepciones enumeradas en el artículo XX del GATT, por ejemplo, tratan situaciones en las que deben resolverse externalidades negativas. Ese enfoque según la mejor opción es importante porque puede tratar en su origen la división entre el costo privado y el costo social⁶ y garantiza que se traten las preocupaciones ambientales a nivel mundial y nacional de una forma que sea compatible con las preocupaciones comerciales a esos niveles.

12. El mejor instrumento en un caso determinado siempre coincidirá con la medida menos distorsionadora y más eficiente que pueda adoptarse para alcanzar un resultado concreto. En el caso de una diferencia, por ejemplo, el mejor resultado que pudiera lograrse a través de un proceso consultivo podría ser la transferencia de tecnología. La transferencia de equipo puede cumplir el objetivo primordial, es decir proteger el medio ambiente, evitar un caso de solución de diferencias que resultaría costoso para todas las partes (en términos políticos y económicos) y, por consiguiente, impedir la aplicación unilateral de medidas comerciales. En los casos en que se evalúe que la transferencia de tecnología constituye la mejor solución, pero a pesar de ello una de las partes siga adelante con la aplicación unilateral de una medida comercial, se requerirá a esa parte que explique los motivos que han ocasionado su rechazo de un instrumento considerado mejor.

⁵ La Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) constituye una excepción a ese principio. Dicha Convención se elaboró para regular y documentar el comercio internacional de especies amenazadas. En la CITES se estipula el establecimiento de consultas sobre medidas comerciales previas a su aplicación. La Convención ha logrado aplicar con éxito medidas comerciales relativas a más de 30.000 especies amenazadas.

⁶ En una situación simplificada en la que hay sólo dos bienes y una asignación inicial de esos bienes entre dos individuos, si es posible proceder a una reasignación de esos bienes gracias a la cual la satisfacción de uno aumenta sin que disminuya la del otro, ese cambio de asignación cumplirá el criterio de la mejor opción.

13. Cabe subrayar que Nueva Zelandia no cree que un mecanismo consultivo garantice de por sí la obtención de una solución aceptable para todas las Partes en todas las ocasiones. Por el contrario, Nueva Zelandia considera que el establecimiento de ese tipo de mecanismo puede servir para facilitar la comprensión de puntos de vista distintos y la identificación de las diferentes opciones de política. Más concretamente, un compromiso sustantivo y significativo de los países en el marco de un proceso consultivo destinado a identificar las mejores opciones de política probablemente reducirá las posibilidades de que se adopten medidas discriminatorias o arbitrarias.

14. Al nivel más amplio de la política comercial y de medio ambiente, Nueva Zelandia apoya el paso adelante que supondría el establecimiento de un mecanismo informal de diálogo que permitiera debatir e intercambiar información en lo relativo a cuestiones de comercio y medio ambiente. En él podrían participar, entre otros, el PNUMA, las Secretarías de la OMC y los AMUMA, los miembros de esas organizaciones, las ONG y el sector industrial. Este tipo de mecanismo permitiría a las partes interesadas ampliar su conocimiento sobre las cuestiones relacionadas con el comercio y el medio ambiente, en un foro que no tendría el mandato de negociar normas sino que estaría más bien destinado a evitar los conflictos y mejorar la colaboración y la coordinación entre los dirigentes. Quizás sería importante que este mecanismo se considerara una medida para fomentar una confianza que respete las distintas funciones negociadoras de las organizaciones activas en las esferas del comercio y el medio ambiente y para garantizar que los posibles interrogantes o problemas se determinen y se traten desde el primer momento. El objetivo general sería promover la función de apoyo mutuo que desempeñan los esfuerzos comerciales y ambientales.

15. El enfoque presentado anteriormente está destinado a centrar los futuros debates sobre la utilidad de la consulta como medio para identificar políticas alternativas y menos restrictivas del comercio. La consulta constituye un elemento importante, no sólo con respecto a las medidas unilaterales sino también en el contexto de los AMUMA. En este último sentido, Nueva Zelandia señalaría que algunos AMUMA contienen ya mecanismos de consulta detallados, como el Protocolo de Montreal. Quisiéramos señalar asimismo que, en virtud de algunos Acuerdos de la OMC, como el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, se exige a los Miembros que notifiquen y establezcan consultas sobre los proyectos de reglamento técnico. En ellos pueden incluirse medidas reguladoras adoptadas de conformidad con los AMUMA.

IV. CONCLUSIÓN

16. La negociación de los AMUMA sigue siendo un mecanismo fundamental para que los países puedan abordar los objetivos ambientales. También se reconoce que algunos AMUMA seguirán conteniendo medidas comerciales y que, por consiguiente, es importante mejorar nuestro conocimiento de la relación existente entre esos acuerdos y las normas de la OMC. Si bien los conflictos potenciales entre los AMUMA y los Acuerdos de la OMC son muy limitados, los interrogantes seguirán planteándose cuando las disposiciones de un AMUMA no sean suficientemente claras, incluso para sus partes, en cuanto a las medidas que éste impone o cuando las partes en un AMUMA apliquen medidas comerciales contra quien no es parte el mismo.

17. En el contexto de esas observaciones, Nueva Zelandia sugiere que sigan examinándose las siguientes cuestiones:

- promover la claridad en la redacción de las futuras disposiciones de los AMUMA relacionadas con el mercado, así como un sistema firme de solución de diferencias;
- examinar la contribución que pueden aportar los mecanismos consultivos guiados por el principio de la mejor opción elaborado en el marco de un AMUMA, incluso mediante el intercambio de experiencia actual con las Secretarías de los AMUMA; y

- establecer un mecanismo informal con vistas a ampliar el diálogo sobre las cuestiones planteadas acerca de la relación entre los AMUMA y las normas de la OMC, en el que podrían participar las Secretarías y los Miembros de la OMC, el PNUMA y los AMUMA, así como las ONG y el sector industrial.
-