

ELIZALDE CARRANZA, Miguel Ángel, *Las medidas comerciales multilaterales para la protección del medio ambiente y el sistema multilateral de comercio*, Universidad Nacional Autónoma de México, México D.F., 2008, 470 pp.

La apasionante relación entre la protección del medio ambiente y el comercio internacional ha suscitado su estudio y atención por parte de un buen número de autores. El hecho de que existan ya numerosos pronunciamientos doctrinales al respecto, no significa, sin embargo, que queden aún muchas cuestiones sin resolver en el difícil anclaje entre los intereses comerciales y ambientales en el ámbito internacional. La presente monografía ofrece un gran elenco de reflexiones en este sentido.

En el libro de Miguel Ángel Elizalde el estudio del conflicto comercio-medio ambiente se lleva a cabo tomando como objeto de análisis los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA) y la normativa de vario de los acuerdos que conforman la Organización Mundial de Comercio (OMC). Podría pensarse que dicho conflicto es inexistente puesto que hasta la fecha no se ha resuelto ninguna controversia en el seno de la OMC que cuestione medidas comerciales recogidas en los AMUMA, es más, el Órgano de Solución de Diferencias (OSD) se ha pronunciado a favor de este tipo de medidas frente a la actuación unilateral de los Estados miembros.

No obstante, el autor desconfía del hecho de que las medidas multilaterales o adoptadas por los Estados en aplicación de un AMUMA vayan a gozar de un trato preferencial al otorgado a las medidas comerciales unilaterales para la protección del medio ambiente. Ello no sólo debido a que no existe en la normativa OMC una distinción formal de tales medidas atendiendo a su cobertura multilateral, sino porque la referencia a la cooperación internacional llevada a cabo por el OSD ha sido, en palabras del Profesor Elizalde, un “producto de la casualidad y no de una preferencia por las opciones multilaterales” (p. 168).

Por otro lado, el autor afirma, con razón, que no todas las medidas adoptadas en cumplimiento de un AMUMA se han de considerar automáticamente “multilaterales” *estricto sensu*, sino que deberá observarse caso por caso si existe algún grado de unilateralismo. Ciertamente, buena parte de los AMUMA que contemplan las medidas comerciales para la salvaguarda del medio ambiente no recogen con total precisión el

tipo de medidas comerciales han de adoptarse por los Estados parte (medidas “específicas”).

Por estas razones se justifica plenamente abordar la dialéctica comercio-medio ambiente con el estudio de las medidas comerciales recogidas en los AMUMA. Su compatibilidad con el Derecho de la OMC todavía es una cuestión que encierra muchos interrogantes. De ahí que sea criticable el hecho de que, atendiendo al mandato de negociación de Doha, no parece existir gran interés por parte de los Estados miembros de la OMC en desvelar estas incertidumbres. Si bien se prevé el estudio de la “relación entre las normas vigentes de la OMC y las obligaciones comerciales específicas establecidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente”, se circunscribe a los casos en que ambas partes en la diferencia son a su vez partes en el AMUMA concernido. De esta forma, como señala Miguel Elizalde, se dejan fuera las cuestiones más problemáticas como la aplicación de las disposiciones de un AMUMA frente a Estados no partes en el mismo o la adopción de una medida comercial inspirada en los objetivos recogidos en un AMUMA que no recoge o define tales medidas en su articulado.

El libro se estructura en cuatro grandes partes temáticas que se subdividen en tres capítulos cada una de ellas. En las dos primeras partes de su monografía (“Los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y su relación con el sistema multilateral de comercio” y “Las normas fundamentales de los acuerdos que integran el sistema multilateral de comercio de aplicación potencial a las medidas comerciales multilaterales de protección ambiental”), el Profesor Elizalde se refiere a cuestiones generales y específicas que atañen al Derecho internacional del medio ambiente y al Derecho de la OMC. Asienta, por tanto, la base teórica necesaria para consagrar las dos últimas partes del libro (“La compatibilidad de las restricciones comerciales multilaterales de las medidas relacionadas con el comercio con las normas del sistema multilateral del comercio” y “El reforzamiento mutuo de la protección del medio ambiente y el comercio internacional”) al análisis de lo que constituye los fines últimos de su investigación: la identificación de los puntos de conflicto entre los AMUMA y las reglas de la OMC y su posible conciliación.

En la primera parte, el autor se refiere a cuestiones que no por ser generales o básicas dejan de ser relevantes para la investigación que se lleva a cabo. De esta forma, “revisita” los conceptos de tratado y de acuerdo multilateral y justifica la necesidad de que existan AMUMA para salvaguardar los bienes ambientales globales. Seguidamente

comprueba la existencia de medidas comerciales que se recogen en algunos AMUMA, así como su tipología y configuración. En este punto se expone claramente que no siempre que existe un AMUMA cabe calificar la medida comercial adoptada por un Estado parte para la salvaguarda de sus objetivos como “multilateral”. No obstante, ello no implica que la adopción de este tipo de medidas haya de ser necesariamente contraria a la legalidad internacional, es más, el autor resalta su alta eficacia a la hora de conseguir objetivos de protección ambiental. Para finalizar esta primera parte, el autor realiza una aproximación general al sistema multilateral de comercio y la escasa cabida que ha tenido el medio ambiente en su evolución.

La segunda parte de la presente monografía se consagra al estudio pormenorizado de la normativa internacional comercial. En sus primeros dos capítulos el autor realiza un estudio pormenorizado de las reglas del sistema multilateral de comercio y su aplicación “jurisprudencial” por el OSD. En particular, se centra en aquellas que prohíben las restricciones cuantitativas al comercio y en las dos manifestaciones del principio de no discriminación: el trato nacional y la cláusula de nación más favorecida. Es en este punto donde Miguel Á. Erizalde se refiere a la noción de “producto similar”, particularmente importante en los conflictos comercio-medio ambiente.

Sin duda alguna, la disposición que goza de mayor relevancia a la hora de cuestionar la compatibilidad de las medidas comerciales adoptadas para la salvaguarda del medio ambiente es el artículo XX del Acuerdo General sobre Comercio y Aranceles (GATT). Dicho precepto recoge las excepciones generales a la vulneración de las reglas comerciales de dicho acuerdo, incluyendo dos incisos que otorgan cierta cabida a las medidas que restringen el comercio por motivos ambientales. No obstante, ello no ha supuesto que los Estados hayan podido prevalerse de dichas excepciones para salvar sus medidas ambientales, todo lo contrario. La forma tan estricta de interpretar los requisitos del artículo XX por parte del OSD hace difícil dicha tarea, lo que es criticado por el autor. Por lo que respecta al resto de acuerdos comerciales (Acuerdo General sobre Comercio de Servicios o AGCS y el Acuerdo sobre los Aspectos de la Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio o TRIPS), éstos también cuentan con disposiciones que permiten excepcionar las posibles vulneraciones de su articulado. Pero, a diferencia de lo que sucede con el GATT, estas disposiciones no han sido utilizadas en casos ambientales ante el OSD, por lo que sólo cabe especular cómo serían interpretadas y aplicadas en el caso de que se invoquen con propósitos ambientales. En

este apartado ya se evoca una de las principales propuestas del autor para solventar el conflicto entre el comercio y el medio ambiente: la interpretación de las reglas comerciales de manera que se apoye la protección del medio ambiente (y la salud).

En la tercera parte el autor ya entra en materia al examinar la compatibilidad de las medidas multilaterales ambientales que suponen una restricción al comercio internacional. Para ilustrar el conflicto, el Prof. Elizalde se centra en tres supuestos hipotéticos, que bien pudieran ser reales en un futuro no lejano. Así, examina la compatibilidad con el GATT de las disposiciones del Protocolo de Montreal que prohíbe el comercio de sustancias que agotan la capa de ozono con la normativa del GATT, del sistema de licencias de la Convención Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES) que restringe parcialmente el comercio de algunos animales y plantas, así como los posibles incentivos fiscales que puedan adoptar las partes en el Protocolo de Kioto para la lucha contra el cambio climático. Ahora bien, en cuestión de libre circulación de mercancías, no sólo es relevante el GATT, sino que también lo son dos acuerdos más específicos: Acuerdo sobre las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el Acuerdo de Obstáculos Técnicos al Comercio, que recogen reglas más estrictas que las del GATT y cuya aplicación es preferente al Acuerdo General debido a su especificidad. Conflictos con las disposiciones de estos acuerdos pueden presentarse a la hora de aplicar el “Procedimiento del acuerdo fundamentado previo” para la protección del medio ambiente y los requisitos de etiquetado previstos en el Protocolo de Cartagena. La tercera parte encierra unas reflexiones del autor acerca de las posibles interacciones entre el régimen de la Diversidad Biológica y el Acuerdo TRIPS y entre la regulación del comercio de emisiones en el marco del Protocolo de Kioto y el GATS.

La cuarta y última parte de la monografía es particularmente interesante ya que es donde el autor recoge propuestas de conciliación entre los intereses comerciales y ambientales enfrentados. No obstante, antes de ello, dedica un buen número de páginas a reflexionar sobre cuestiones de gran actualidad en el ámbito del Derecho internacional general, tales como la competencia de jurisdicciones, los regímenes autónomos, los conflictos de normas, el principio de integración sistémica y el activismo judicial a la hora de interpretar las reglas internacionales que favorezcan una conciliación entre diversos regímenes. El Profesor Elizalde afirma que la posibilidad de tener en cuenta las normas de Derecho internacional en las diferencias que han de resolverse el seno de la OMC

“no depende de responder si es o no un régimen especial, sino de delimitar la jurisdicción substantiva de su OSD y los límites de su derecho aplicable” (p. 305). El Derecho internacional, y en particular, los AMUMA han de tenerse en cuenta a la hora de interpretar y aplicar las normas comerciales de la OMC. De esta forma, se podría revisar el concepto de “producto similar” para que tuvieran cabida también las consideraciones ambientales relativas a los procesos y métodos de protección de los bienes. El autor también propone que las medidas adoptadas para lograr los objetivos de un acuerdo multilateral puedan cumplir con las exigencias del artículo XX del GATT puesto que “la mera existencia del acuerdo indica que existe una preocupación ambiental auténtica tras la medida” (p. 404).

En definitiva, de las varias opciones para conciliar los intereses ambientales y comerciales (enmiendas, declaraciones interpretativas, cláusulas de conflicto, *waivers*, etc.), el autor apuesta por una interpretación de las reglas comerciales de la OMC más acorde con las sensibilidades ambientales, desechando las rígidas interpretaciones que hasta la fecha han sido manejadas por el OSD -sin respaldo alguno en el articulado de los diversos acuerdos de la OMC- y de conformidad con el objetivo del desarrollo sostenible.

La obra se ultima con una serie de conclusiones (ocho en total) en las que el autor recoge los puntos más esenciales de su investigación. No obstante, una visión general de los problemas y soluciones sobre esta temática se encuentra ya en la introducción de la monografía, donde el autor en un magnífico ejercicio de síntesis realiza un interesante y ameno recorrido sobre todas las cuestiones relevantes que se abordan en la presente obra. Se ha de resaltar igualmente la minuciosa exposición del material bibliográfico y documental manejado por el autor, al desglosarse por temas, que sin duda resulta de gran utilidad para aquellas personas que deseen profundizar sobre alguno de los temas abordados.

*Rosa M. Fernández Egea*

Profesora de Derecho Internacional Público

Universidad Autónoma de Madrid