

Facultad de Derecho

Grado en DERECHO



Universidad de Valladolid

LA CONDICIONALIDAD MEDIOAMBIENTAL EN LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA

Presentado por:

Dña. CLARA VALDAZO GONZÁLEZ

Tutelado por:

***Dña. CARMEN MARTÍNEZ SAN MILLÁN
D. ENRIQUE J. MARTÍNEZ PÉREZ***

Julio de 2023

RESUMEN

La creciente fragmentación del ordenamiento jurídico internacional ha llevado a una situación de conflicto normativo entre el régimen del comercio internacional y el régimen del medio ambiente. Ante la situación actual de emergencia climática, la Unión Europea ha apostado por incorporar cláusulas sobre comercio y desarrollo sostenible en los acuerdos de libre comercio que firma con terceros Estados y así conciliar los objetivos en ambas materias. Este Trabajo pretende analizar el contenido de dichas cláusulas para comprobar si estas son efectivas y útiles para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible y de una mayor unidad del ordenamiento jurídico internacional

PALABRAS CLAVE

Fragmentación; Comercio Internacional; Medio Ambiente; dumping ecológico; acuerdos de libre comercio; Unión Europea, capítulos de comercio y desarrollo sostenible.

ABSTRACT

The increasing fragmentation of the international legal system has led to a situation of regulatory conflict between the international trade regime and the environmental regime. Faced with the current climate emergency, the European Union has opted to incorporate clauses on trade and sustainable development in the free trade agreements it signs with third countries in order to reconcile the objectives in both areas. This paper aims to analyze the content of these clauses o check whether they are effective and useful for achieving the objectives of sustainable development and greater unity of the international legal system.

KEY WORDS

Fragmentation; International Trade; Environment, ecological dumping; free trade agreements; European Union; chapters on trade and sustainable development.

LISTADO DE ABREVIATURAS

AAE	Acuerdos de Asociación Económica
ACP	África, Caribe y Pacífico
ALC	Acuerdo de Libre Comercio
BM	Banco Mundial
CDI	Comisión de Derecho Internacional
CDS	Comercio y Desarrollo Sostenible
CESE	Comité Económico y Social Europeo
DIMA	Derecho Internacional del Medio Ambiente
DIP	Derecho Internacional Público
EEUU	Estados Unidos
FMI	Fondo Monetario Internacional
GATT	Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio
GCI	Grupo Consultivo Interno
NMF	Nación Más Favorecida
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
OMC	Organización Mundial del Comercio
PCCUE	Política Comercial Común de la Unión Europea
PD	Países Desarrollados
PIB	Producto Interior Bruto
PMA	Países Menos Adelantados

PNUMA	Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente
PVD	Países en Vías de Desarrollo
SIA	Evaluaciones de Impacto sobre la Sostenibilidad
TFUE	Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea
TN	Trato Nacional
UE	Unión Europea
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN	9
2. LA FRAGMENTACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL, EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL COMERCIO Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE.....	15
2.1. El régimen internacional del comercio.....	17
2.1.1. El sistema multilateral de comercio internacional: La Organización Mundial del Comercio.....	20
2.1.2. El sistema bilateral y regional de comercio internacional: Los acuerdos de libre comercio	23
2.1.3. El sistema unilateral o autónomo de comercio internacional: Los sistemas de preferencias arancelarias generalizadas.....	29
2.2. El régimen internacional del medio ambiente.....	34
3. LA INTERACCIÓN ENTRE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE: EL PROBLEMA DEL <i>DUMPING</i> MEDIOAMBIENTAL.....	39
4. LAS CLÁUSULAS MEDIOAMBIENTALES COMO SOLUCIÓN EN LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA.....	43
4.1. La Política Comercial Común de la Unión Europea.....	44
4.2. Las cláusulas medioambientales en los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea	50
4.3. La protección del medio ambiente en las cláusulas medioambientales de los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea	56
5. ¿ES EFECTIVA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS CLÁUSULAS MEDIOAMBIENTALES DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA?	61
6. CONCLUSIÓN	64
7. BIBLIOGRAFÍA	69

1. INTRODUCCIÓN

La creciente “internacionalización” e “interdependencia” de las economías de los Estados ha desembocado en la creación de un nuevo orden mundial caracterizado por extensas redes de relaciones internacionales. El proceso de globalización, entendiendo el término en su dimensión material, representa el culmen de esta interdependencia en todos los ámbitos de la actividad humana, fundamentalmente en la económica, que consiste en la creciente integración de las distintas economías nacionales en una única economía de mercado mundial (Pagliari, 2009: 129). Este proceso, fruto de la aplicación de la política jurídica y económica del libremercado, ha venido construyendo un sistema económico global caracterizado por la interconexión de los mercados mundiales que son cada vez más complejos y variables ante la multitud de factores que inciden sobre ellos.

Las economías mundiales han experimentado importantes beneficios gracias a este proceso en el que se han derribado las barreras comerciales, e incluso culturales, que separaban y dificultaban las relaciones entre los países. Estos han experimentado en sus mercados una liberalización en la búsqueda hacia la expansión de sus sistemas comerciales más allá de las fronteras nacionales. Esa desaparición de los límites transfronterizos que tiene lugar de forma acelerada al terminar el siglo XX ha incrementado las relaciones comerciales entre los países convirtiendo el comercio internacional en una herramienta fundamental para el crecimiento económico de estos. Estos cambios y avances han ido transformando la estructura tradicional de las relaciones que se dan entre los países, pues muchos de aquellos que se encontraban ubicados durante siglos al margen de la economía mundial, se desempeñan hoy día como protagonistas del intercambio al mismo nivel que sus ex potencias coloniales de hace medio siglo, como pueden ser los casos de India, China o Corea del Sur entre otros (Illescas, 2005: 80).

Este desarrollo ha contribuido a forjar la idea de que el comercio global puede mejorar y contribuir en el bienestar de todo el mundo jugando un papel clave en la posibilidad de acceso a nuevos mercados por las economías nacionales, la búsqueda de la especialización y eficiencia de los participantes en aquellas producciones en las que cuenten con mayores ventajas comparativas, la atracción de inversiones extranjeras en el país y la consecuente creación de empleo y, en

definitiva, riqueza económica.

Si bien las Naciones se benefician de las innumerables ventajas que ha traído consigo de esta liberalización global, los efectos de este proceso en otros ámbitos no han sido tan beneficiosos desde una perspectiva más crítica. El crecimiento económico sin precedentes durante el siglo XX, que casi quintuplicó el Producto Interior Bruto (PIB) mundial per cápita, no fue regular en todos los países. Aunque los países más pobres han experimentado considerables avances, la brecha entre las desigualdades sociales y económicas, lejos de disminuirse, se ha intensificado dando lugar diversos problemas sociales y medio ambientales¹.

Es innegable que la globalización está teniendo unas consecuencias graves en la creación de una mayor desigualdad entre los Países Desarrollados (PD) y los Países en Vías de Desarrollo (PVD). El deterioro de las condiciones laborales, que cada vez resultan más precarias, y la degradación del medio ambiente por la explotación de los recursos suponen, en muchos casos, graves violaciones de los derechos humanos que ponen de manifiesto los fallos resultados de este sistema imperfecto.

Todo ello tiene importantes efectos en la forma en la que los países interactúan y en sus relaciones comerciales, dando lugar a prácticas sociales y productivas que desencadenan efectos perjudiciales para las personas y el medio ambiente. Una de ellas es el *dumping*, fenómeno en el que nos detendremos más adelante para su análisis, y que se refiere a aquella situación en la cual dos economías que comercian entre sí internalizan costes en distinto grado, pudiendo ser estos costes medio ambientales o laborales, fruto de regulaciones más laxas al respecto.

La mundialización ha causado un enorme impacto en todos los dominios de la vida contemporánea, alcanzando y transformando los sistemas legales, y por supuesto, incidiendo en el Derecho Internacional Público (DIP), como aquella rama del Derecho que regula las relaciones internacionales de los sujetos que conforman la comunidad internacional y les permite la consecución de logros comunes. En el

¹ FMI. (2002). "Globalización: Marco para la participación del FMI" Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031502s.htm>

último medio siglo, el alcance del DIP ha experimentado una expansión sin precedentes. Inicialmente constituyendo un instrumento dedicado a la actividad diplomática, ha pasado a ocuparse de la mayoría de las formas de actividad internacional más diversas. Se han creado multitud de nuevas organizaciones multilaterales, de ámbito regional y universal, en las esferas del comercio, la cultura, la seguridad, el desarrollo, etc.². Prácticamente todos los ámbitos de la realidad social se encuentran sujetos a algún tipo de reglamentación jurídica internacional.

Esta expansión se ha producido en el marco de determinadas agrupaciones regionales o funcionales de Estados, trayendo consigo una creciente especialización de partes de la sociedad y la consiguiente autonomización de estas. Resulta paradójica la tendencia de la mundialización hacia una homogeneidad cada vez mayor entre las culturas, y al mismo tiempo hacia su fragmentación a través de esferas especializadas y autónomas. La fragmentación del mundo social internacional se traduce en el mundo jurídico en la aparición de conjuntos de normas, instituciones jurídicas y esferas de práctica jurídica especializada y autónoma, surgiendo así diversos regímenes específicos para cada campo, con sus propios principios e instituciones, como pueden ser el Derecho comercial internacional o el Derecho internacional del medio ambiente. Estos regímenes autónomos tratan de responder a nuevas necesidades técnicas y funcionales. Así, la aparición del Derecho internacional del medio ambiente es la respuesta a una creciente preocupación por el estado del medio ambiente internacional³.

Las consecuencias de la creciente presión demográfica mundial, la liberalización de los mercados y la incesante demanda de producción, fruto de la consolidación de la sociedad de consumo, son innegables en la naturaleza, desembocando en la urgente necesidad de regular y paliar los efectos propiciados por la expansión del comercio. Para dar cobertura a estas cuestiones reflejo de la creciente preocupación en el plano social e institucional de los países nace el Derecho internacional del medio ambiente (DIMA), enmarcado en el ámbito de los Derechos sociales de “tercera generación” y se redes globales de cooperación

² ONU. (2006). Informe de 13 de abril de 2006 sobre «Fragmentación del Derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho internacional» (A/CN.4/L.682) junto con un apéndice de Proyecto de Conclusiones (A/CN.4/L.682/Add.1), pág. 193.

³ *Ibíd.*

ambiental en vías del desarrollo sostenible.

En la actualidad, el DIMA se desarrolla dentro de los objetivos del desarrollo sostenible, cuya formulación original, dada por la Comisión Brundtland de 1987, concibe como la capacidad de que el desarrollo garantice y satisfaga las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de que las generaciones futuras puedan satisfacer las suyas propias⁴. Este concepto sirve como vínculo para reunir los fines económicos, sociales y medio ambientales desde una perspectiva finalista para su implementación a través de la implementación de Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) en la comunidad internacional y la sociedad civil (Manero Salvador, 2020: 607).

Resulta necesario establecer un vínculo cuando hablamos del comercio internacional como herramienta de crecimiento económico y el desarrollo de los países, especialmente si consideramos el comercio internacional como una de las grandes vías para que los PVD aumenten su riqueza, pues esta idea se vincula directamente con la reivindicación del libre comercio que defienden y promueven los principales organismos económicos internacionales como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y normas comerciales multilaterales como el Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT). Este sistema de normas constituye un importante paso hacia la construcción de un comercio internacional más justo y armonioso, ante la necesidad de proteger el medio de aquellos países con un déficit estructural productivo que incurran en mayores daños al medio a la hora de producir. Sin embargo, cabe plantearse de qué manera se prevé el cumplimiento real de estas regulaciones y que mecanismos aseguran su efectividad o penalizan su incumplimiento.

El presente trabajo se estructura en torno a seis capítulos, comenzando por una contextualización de la problemática en los diferentes sistemas comerciales globales, y analizando cada uno de ellos para tratar después el origen y las consecuencias del *dumping* medioambiental, que prosiguen el actual modelo de mercado. En el cuarto capítulo analizaremos las medidas adoptadas en el marco de

⁴ ONU. (2011). Desarrollo sostenible. Disponible en: <https://www.un.org/es/ga/president/65/issues/sustdev.shtml>

la Unión Europea (UE) para dar una solución a estas cuestiones. Para ello, se llevará a cabo una inmersión más profunda en la Política Comercial Común de la Unión Europea (PCCUE), explicando sus rasgos característicos y los cambios que la Unión ha llevado a cabo para implementar los ODS contenidos en la Agenda 2030 en el marco de su acción exterior. Asimismo, analizaremos este cambio en la PCCUE, que se materializa en diversos instrumentos que la Unión desarrolla a través de sus relaciones comerciales bilaterales o regionales con terceros Estados. Uno de las más importantes es la inserción de capítulos de Comercio y Desarrollo Sostenible (CDS) en los Acuerdos de Libre Comercio (ALC) con países terceros. La incorporación de estos capítulos ha venido promovida por distintas estrategias comerciales, siendo una de las más importantes “Comercio para todos: hacia una política de comercio e inversión más responsable” del año 2015, que pretende establecer para las partes de los ALC el compromiso para el cumplimiento de elevados estándares en relación a la protección al medio ambiente y derechos laborales fundamentales, a través de los cuales se intenta promover y exportar a los países con los que suscriben los acuerdos, los valores y principios de la UE, en un intento de combatir una “carrera a la baja” (En inglés *race to the bottom*) en la protección de las legislaciones medio ambientales y laborales fundamentales en numerosos Estados que persiguen ser el destino de inversiones extranjeras (Martínez San Millán, 2020: 73). Para comprender su funcionamiento el presente estudio pretende describir la configuración de estos capítulos de CDS a través de sus mecanismos institucionales e instrumentos con los que cuentan para llevar a cabo su aplicación efectiva. Sin embargo, estos capítulos adolecen de una serie de límites estructurales que, como veremos, disminuyen la eficacia y dificultan la aplicación de su contenido, y, por tanto, disminuyen la protección al medio ambiente y los derechos sociales. Para solventarlo, diversos autores y la propia Comisión Europea han elaborado propuestas de mejora que la UE deberá llevar a cabo si realmente aboga por maximizar su potencial en materia de sostenibilidad. En el quinto y último capítulo respondemos, precisamente, a la pregunta de si la protección del medio ambiente a través de los capítulos de CDS es realmente efectiva.

Por tanto, con este trabajo de significativa actualidad, se pretende demostrar la hipótesis de que la inserción de capítulos de CDS en los ALC de la UE que

contienen cláusulas medioambientales constituye un paso en la dirección correcta hacia la protección efectiva del medio ambiente, aunque todavía queden aspectos por revisar y mejorar, y hacia el logro de una mayor unidad material y formal del ordenamiento jurídico internacional ante su eventual fragmentación en diferentes regímenes internacionales relativamente autónomos.

2. LA FRAGMENTACIÓN DEL DERECHO INTERNACIONAL, EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL COMERCIO Y EL RÉGIMEN INTERNACIONAL DEL MEDIO AMBIENTE

El DIP es la rama del Derecho que regula las relaciones internacionales entre los Estados, y conforma un ordenamiento jurídico internacional que se caracteriza por su unidad y universalidad. El acelerado proceso de cambio en la Comunidad Internacional ha tenido una gran influencia sobre el DIP, que ha experimentado una expansión en su aplicación material para pasar a regular diferentes ámbitos que han surgido con el aumento de las materias en las que es necesaria su aplicación. Estos ámbitos han ido conformando diversos grupos normativos.

La proliferación de grupos normativos es conocida como la “fragmentación del Derecho Internacional”, cuestión que ha adquirido gran importancia en la Comunidad Internacional y que ha sido estudiada por la Comisión de Derecho Internacional (CDI). El origen de este fenómeno viene causado por la expansión de esta rama del Derecho, que ha traspasado las regulaciones interestatales hasta regular nuevos ámbitos como el Derecho del medio ambiente, los Derechos humanos, el Derecho laboral internacional, la cooperación internacional, etc. El profesor Oriol Casanovas y la Rosa lleva a cabo un importante estudio sobre la fragmentación del Derecho internacional. Su principal aportación es que la creación de regímenes internacionales supone la respuesta jurídica a la creciente especialización funcional de la sociedad en general, y de la comunidad internacional en particular, y son reflejo de su pluralismo social y jurídico (Casanovas y la Rosa, 2011: 42).

Los mencionados grupos normativos han sido denominados por la CDI como regímenes o subsistemas internacionales, y en el informe realizado por el Grupo de Estudio de la Comisión⁵, liderado por Martti Koskenniemi, son definidos como un grupo de normas y principios relativos a una cuestión en particular. Este informe de la CDI distingue tres tipos: los regímenes especiales de responsabilidad, regímenes relativos a un ámbito geográfico o material (por ejemplo, relativos a ríos o mares), y

⁵ ONU. (2006). Informe sobre la fragmentación del Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58.º periodo de sesiones sobre la fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional. Anuario de la Comisión de Derecho internacional, 2006, vol. II, 2ª Parte (A/CN.4/L.702).

los relativos a ámbitos materiales problemáticos del Derecho Internacional. Esta última noción de régimen internacional también puede entenderse referida a todas las normas y principios que regulan un determinado sector o rama del DIP. Así, se emplea para hacer referencia al conjunto de normas que regulan el Derecho del medio ambiente, el Derecho humanitario, Derecho del mar, etc. Estos conjuntos normativos agrupan las normas que regulan un determinado sector y además facilitan su aplicación e interpretación (Casanovas y la Rosa, 2011: 47).

Así, existen distintos regímenes internacionales para regular distintos ámbitos materiales, que se configuran en principio como sistemas autónomos y cerrados. En este contexto, el que se encarga de regular las relaciones comerciales internacionales es el régimen del Comercio Internacional o Derecho Comercial Internacional, que a su vez se divide en tres grupos de subsistemas normativos a través de los cuales se desarrolla el comercio internacional en los diferentes ámbitos en los que se dan las relaciones comerciales entre los Estados. Dentro del sistema del comercio internacional nos encontramos con el subsistema multilateral, el subsistema bilateral y regional, y por último el subsistema unilateral del comercio internacional. Si bien el comercio internacional se desarrolla de manera distinta a través de estos tres subsistemas, la finalidad última de todos ellos es la liberalización de las relaciones comerciales.

Por otro lado, la fragmentación del Derecho Internacional también ha dado lugar a la aparición de ámbitos materiales que se ocupan de regular los efectos negativos de la liberalización comercial, como es el Régimen Internacional del Medio Ambiente, cuyo objetivo es la creación de un marco para la protección del medio ambiente a nivel internacional.

El problema surge cuando estos regímenes internacionales, autónomos en principio, entran en conflicto al desarrollar su aplicación sobre normas que regulan materias muy distintas, como pueden ser las normas sobre el comercio internacional y las que regulan la protección del medio ambiente. El régimen del comercio internacional tiene una tendencia liberalizadora sobre los mercados y consecuentemente también sobre sus regulaciones y estándares. Esto podría llevar a la desprotección del medio ambiente y los derechos laborales fundamentales en la búsqueda de mejorar los intereses comerciales y ofrecer precios más competitivos

en los mercados. Estas externalidades negativas se materializan en fenómenos como el “*dumping* medio ambiental” que analizaremos más adelante, siendo un claro ejemplo de los conflictos que surgen entre las regulaciones que amparan el proceso de expansión comercial de los Estados y la necesaria protección al medio ambiente.

Ante los conflictos entre regímenes internacionales, los Estados han optado por establecer soluciones para proteger al medio ambiente y los derechos laborales en sus propias normas de comercio internacional, ante la dificultad de encontrar consenso en la comunidad internacional para regular ámbitos que afectan a los beneficios obtenidos del comercio.

Este Trabajo se centrará en los instrumentos que la UE utiliza para proteger el medio ambiente en su búsqueda por la expansión a otros mercados a través de los ALC que suscribe con otros Estados, y que lleva a cabo mediante la integración de cláusulas medioambientales en estos acuerdos. El análisis de estas cláusulas y de su grado de efectividad resulta necesario para conocer su utilidad para aportar soluciones al problema de la fragmentación del Derecho internacional y así dar unidad al Ordenamiento Jurídico Internacional.

En este epígrafe del Trabajo vamos a prestar atención a dos de estos regímenes internacionales resultantes de la fragmentación del DIP: el régimen internacional del comercio y el régimen internacional del medio ambiente, los cuales, en principio, son autónomos, pero entre los que se dan ciertas relaciones intersistémicas y que, llegado el momento, pueden generar conflictos normativos entre sí.

2.1. El régimen internacional del comercio

La expansión material del DIP ha generado la necesidad de regulación internacional de cuestiones que tradicionalmente pertenecían al ámbito interno de los Estados. Estos juegan un importante papel como agentes económicos que participan en los mercados junto a los operadores privados, como reguladores de esos mercados, a través del Derecho nacional, como en el plano exterior, mediante el establecimiento de normas internacionales creadas por acuerdo con otros Estados. En la economía globalizada de nuestros días los Estados se relacionan a

través de una acelerada interdependencia, cuyo grado de aceleración ha desbordado los clichés tradicionales que permitían explicar los límites a la soberanía estatal en la sociedad internacional. Las fronteras entre los Estados se ven difuminadas debido a la desaparición de los obstáculos en la circulación transnacional de mercancías y capitales, y los medios de comunicación y transporte han reducido las distancias (Hinojosa Martínez y Fajardo del Castillo, 2010: 36).

Este fenómeno, conocido como globalización, hace referencia a una fase posterior a la interdependencia, término acuñado en los años sesenta y setenta del siglo XX para describir un proceso que se fundamentaba precisamente en la existencia de los Estados, haciendo alusión a la necesidad de cooperación internacional entre estos o al aumento de intercambios internacionales (Hinojosa Martínez y Fajardo del Castillo, 2010: 36). De este modo comienza a producirse un acelerado proceso de globalización a través del cual se ha construido un sistema comercial destinado a la liberalización progresiva de todos los sectores de la economía, especialmente del comercio. La fragmentación del Derecho Comercial Internacional en subsistemas en función del número de partes que participan en ellos tiene su origen en este momento de proliferación de las relaciones entre los Estados y la aparición de nuevas materias.

El término globalización fue acuñado en la década de los 80 para intentar recoger el avance en la internacionalización e integración de los mercados, y en concreto, se puede definir como el proceso mediante el cual los bienes y servicios, el capital, el trabajo, la información y la tecnología, pueden moverse libremente a través de las fronteras (Barberá de la Torre, 2006: 65). Así, la globalización implica tanto el incremento de los intercambios comerciales internacionales, como la conexión directa entre los mercados y las economías de los distintos países, así como la desaparición de las fronteras entre los distintos sectores tradicionales del mercado. En estas circunstancias, los Estados ven limitada su capacidad de satisfacer determinadas demandas sociales que en el pasado se vinculaban con el ejercicio de las funciones soberanas. Este poder de regulación va a pasar a manos de los mercados, que van a tener el control en numerosas ocasiones para imponer las opciones de política económica (Hinojosa Martínez y Fajardo del Castillo, 2010: 36).

Este proceso de globalización y liberalización de la economía, que continúa desarrollándose en nuestros días, tiene como precedente la construcción de prácticamente todas las economías mundiales en torno a la teoría económica y política del libre mercado. La caída del comunismo de la Unión Soviética y en la Europa del Este durante los años ochenta, marcó el inicio de un nuevo orden mundial constituyendo el cambio más importante ocurrido en los últimos cincuenta años. Los países comunistas organizaban su economía a través de la planificación central, basada en la idea de que el gobierno era el único encargado de decidir qué bienes y servicios debían producirse, en qué cantidad, quién los produciría y quién debía consumirlos. La mayoría de los países que alguna vez funcionaron con este sistema, lo han abandonado para desarrollar economías de mercado. Esta economía asigna sus recursos a través de las decisiones descentralizadas de millones de economías domésticas y empresas, que actúan en el mercado para conseguir bienes y servicios creando un sistema de precios controlado por la oferta y la demanda. Si bien puede parecer que en la economía de mercado no tiene relevancia el bienestar económico de la sociedad en su conjunto, esta se ha demostrado capaz de organizar exitosamente la actividad económica promoviendo el bienestar general (Mankiw, 2009: 10).

En 1776, Adam Smith sentó las bases de la economía de mercado con su obra *La riqueza de las naciones*, afirmando que los hogares y empresas interactúan en los mercados guiados por una “mano invisible” que los dirige para obtener los resultados deseados del mercado. La gran aportación de Smith fue determinar que el sistema de precios se autorregula para maximizar los resultados de los compradores y vendedores, y consecuentemente el bienestar social en su conjunto. Estas ideas siguen a un importante razonamiento: cuando el Estado interviene en la economía, impide que los precios se ajusten de forma natural a la oferta y la demanda. La injerencia del Estado en la asignación de los recursos distorsiona la coordinación que, según la teoría de Smith, lleva a cabo la mano invisible del mercado. Sin embargo, esta mano invisible necesita del papel de los gobiernos para organizar las reglas e instituciones que son clave para el libre comercio, de forma que los individuos puedan hacer valer sus derechos de propiedad a través de ellas. Además, aunque el mercado lleve a cabo una tarea de asignación de los recursos, este reparto puede no resultar eficiente, y, por lo tanto, fallar. Una de las razones

posibles de estos fallos de mercado son las externalidades, que representan el impacto de las acciones de una persona sobre el bienestar de otras. Para paliar posibles desigualdades, necesitamos la intervención del Estado en la economía para promover la eficiencia y la equidad en la asignación de los recursos. La aportación de Smith influyó en las ideas del defensor del libre comercio David Ricardo quien en 1817 publicó su libro, "*Principios de economía política y pago de impuestos*", en el cual desarrollo la teoría de ventaja comparativa. Más tarde veremos cómo esta sigue constituyendo uno de los principios del comercio internacional, y como se relaciona con la idea del Desarrollo Sostenible.

Podemos llegar a la conclusión de que el régimen internacional del comercio se fundamenta en la idea general de la progresiva eliminación de los obstáculos a las transacciones internacionales. Este conjunto que constituyen dichas relaciones comerciales internacionales funciona como un sistema que se construye a través de las distintas instituciones y normas que regulan estas transacciones, relacionadas entre sí con coherencia. En este contexto, la cooperación internacional (multilateral, bilateral y regional) aparece como la única opción de los Estados para garantizar las exigencias de la sociedad civil (Hinojosa Martínez y Fajardo del Castillo, 2010: 37). A continuación, analizaremos estas formas de cooperación en materia de comercio internacional, que a su vez constituyen subsistemas del régimen internacional del comercio.

2.1.1. El sistema multilateral de comercio internacional: La Organización Mundial del Comercio

La realidad comercial ha experimentado una transformación en las últimas décadas gracias a la expansión de las relaciones internacionales producto de la globalización. Al finalizar la II Guerra Mundial y la desastrosa experiencia comercial de EEUU durante los años treinta, la comunidad internacional se encontraba necesitada de una estructura institucional que velara por la estabilidad económica y facilitara las relaciones cambiarias. Para ello se celebró en el año 1944 la conferencia de Bretton Woods, en la que EEUU junto a otras 44 naciones acordaron el nacimiento de lo que hoy son el FMI y el Banco Mundial (BM). De la Conferencia también se previó la creación de un tercer organismo, desde el principio denominado Organización Internacional del Comercio, que no adquirió carta de

funcionamiento hasta 1947 (Toribio Dávila, 2005: 18), fecha en la cual se convocó la “Conferencia Internacional sobre Comercio y Empleo”, que había de celebrarse en La Habana, y en la que se elaboró un verdadero código del comercio internacional, que pasó a conocerse como “Carta de La Habana”. Lo esencial de la Carta eran sus puntos 4, 6 y 7, referentes a política comercial, acuerdos internacionales y establecimiento de una organización internacional que había de funcionar como agencia especializada de la ONU para regular los intercambios comerciales a escala mundial (Tamames, 2012: 141).

La Carta de la Habana no logró entrar en vigor, pero conforme a su propio artículo 17 para la reducción de las fuertes barreras existentes al comercio, se firmó el GATT por 23 países, todos ellos de economía de mercado. El GATT de 1947 funcionó durante medio siglo con la finalidad de liberalizar el comercio internacional reduciendo exitosamente el promedio arancelario entre los países miembros, hasta que en 1994 se puso término a la octava ronda de negociaciones comerciales multilaterales, la Ronda Uruguay. En su Acta final firmada en Marrakech, los miembros acordaron la creación de la OMC, como sucesora del GATT.

La OMC es la organización internacional encargada de hacer cumplir el GATT revisado, incluyendo los códigos de liberalización resultantes de la Ronda de Tokio y la de Uruguay; así como los convenios sobre Aspectos Comerciales de los Derechos de Propiedad Intelectual (Tamames, 2012: 147). La organización ocupó un gran vacío en las relaciones comerciales, otorgando un marco jurídico bastante sólido a través del establecimiento de principios que fundamentan las bases del sistema multilateral de comercio. Entre estos principios se encuentran: la cláusula de la Nación Más Favorecida (NMF), recogida en el artículo I del GATT, que establece la prohibición para los Estados Miembros de establecer discriminaciones entre los diversos interlocutores comerciales, y el Trato Nacional (TN), recogido en el artículo III, que determina la exigencia de mantener un trato igualitario tanto para las mercancías importadas como para las producidas en el país. Estos principios, entre otros, proporcionaban un entramado jurídico sólido que tenía la capacidad de proveer de seguridad jurídica con base en la no discriminación a las relaciones comerciales internacionales (Manero Salvador, 2018: 38).

Durante los últimos años, la OMC está pasando por una serie de factores que

nos hacen hablar de “crisis” de la organización. La multitud de Estados Miembros de características heterogéneas, niveles de desarrollo diferentes e intereses contrapuestos, dificulta la adopción de decisiones por consenso (Martínez San Millán, 2022: 24).

La cuarta Conferencia ministerial de la OMC celebrada en Doha (Catar) en 2001, conocida como La Ronda de Doha para el desarrollo inició una nueva Ronda Comercial con miras a la adecuación multilateral a la realidad del nuevo siglo, con especial enfoque en armonizar los emergentes procesos regionales, así como el mecanismo encargado de su supervisión, el Comité de Acuerdos Comerciales Regionales. Gracias a la Ronda se logró la introducción de mejoras en el funcionamiento y en la transparencia de este Comité. El mecanismo creado en 2006 clarifica el procedimiento de notificación de los ALC que firmen los Estados Miembros, estableciendo que “los miembros procurarán informar de las negociaciones que estén desarrollando, y transmitirán la información de los acuerdos firmados lo antes posible, a más tardar después de la ratificación”. Sin embargo, a pesar de estos avances, la Ronda no avanzó en las cuestiones más relevantes de la relación entre el sistema multilateral y los acuerdos regionales (Manero Salvador, 2018: 50). La OMC admitió el fracaso de las negociaciones comerciales para concluir la Ronda de Doha y para reiniciar, a corto o medio plazo, unas conversaciones que no habían tenido éxito en el pasado. Se consideró “virtualmente imposible” que más de un centenar y medio de países pudieran ponerse de acuerdo sobre un paquete de medidas tan variado que incluía desde la agricultura hasta los derechos de aduana (Fernandez Rozas, 2019: 5). Otro de los principales objetivos era la mejora de las perspectivas comerciales de los países en desarrollo, abarcando en esta propuesta objetivos medioambientales. No obstante, estas negociaciones siguen sobre la mesa, y existe una situación de bloqueo propiciada por las preocupaciones de los países de desarrollo respecto a los efectos negativos que la apertura del comercio pueda conllevar (Bermejo y Garcíandía, 2013: 24).

Estas circunstancias de ralentización y falta de acuerdo en las negociaciones multilaterales han llevado a la proliferación aún más rápida de los ALC, convirtiendo la situación de bloqueo en un círculo vicioso, en tanto que es el propio bloqueo de

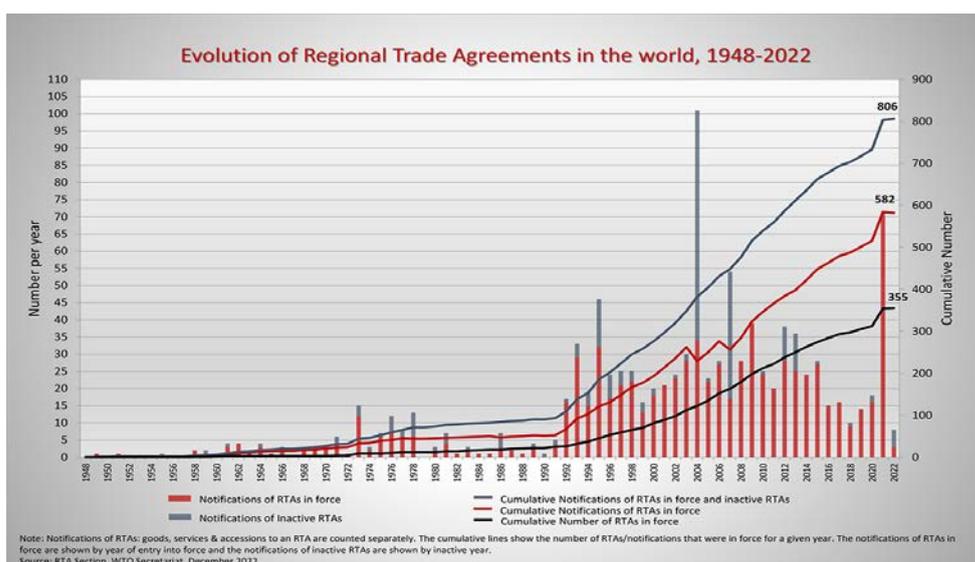
Doha lo que propicia la celebración de estos acuerdos (Manero Salvador, 2018: 52).

2.1.2. El sistema bilateral y regional de comercio internacional: Los acuerdos de libre comercio

A partir de la segunda mitad del siglo XX el sistema multilateral de comercio internacional, propiciado por el GATT de 1947, va a comenzar a coexistir con diversos esquemas de regionalismo o integración regional, impulsado por Europa y EEUU. Sin embargo, no es hasta los años noventa cuando los ALC, regionales y bilaterales, comenzaron a proliferar exponencialmente, adquiriendo una creciente importancia estratégica y económica para los países.

Es importante definir la integración económica regional como un proceso a través del cual, dos o más mercados nacionales se vinculan para formar un mercado mayor. En palabras de Ellsworth y Leith (2004: 64) “la integración económica es la unificación de distintas economías en una sola más grande”. Esto nos lleva a concebir la integración como un proceso multidimensional, que exige una adecuación de las políticas económicas de los países a los objetivos fijados por los acuerdos, que permitan su inserción y reduzcan las asimetrías.

Figura 1: Evolución de los ALC (1948-2022)



* El gráfico siguiente muestra todos los ALC notificados al GATT/OMC (1948-2022), incluidos los ALC inactivos, por año de entrada en vigor. Fuente: OMC: “Acuerdos comerciales regionales” https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/region_s.htm

Los ALC son acuerdos entre países que eliminan barreras comerciales entre ellos, pero también pueden incluir disposiciones sobre otros temas como la inversión, la propiedad intelectual, la competencia y la protección del medio ambiente y los derechos laborales. En ellos se incluyen una amplia variedad de materias que van más allá de cuestiones estrictamente comerciales, posibilitando un mayor grado de integración que hasta ahora no parece poder lograrse en la OMC.

Ahora bien, sobre el incremento del regionalismo pueden figurar amplias motivaciones: la interdependencia entre Estados, la promoción de equilibrios políticos y económicos y el interés de impulsar el desarrollo regional y nacional de los países que suscriben los acuerdos. Un importante aspecto sobre el regionalismo es su naturaleza discriminatoria, en el sentido de que conlleva la adopción de acuerdos preferenciales entre un grupo de países que se vinculan voluntariamente. Estos acuerdos constituyen pues, excepciones al principio de no discriminación y de NMF que recoge el art. I del GATT, preceptos fundamentales del sistema comercial multilateral (Lacarte y Granados, 2004).

No obstante, la celebración de ALC está contemplada por la OMC. Estas relaciones han aparecido en un principio para dotar de una mayor flexibilidad en las negociaciones comerciales y reforzar el marco multilateral. Si bien es cierto que el GATT se construyó entorno al principio de no discriminación en las relaciones comerciales internacionales, que aparece reflejado en la cláusula de NMF (artículo I del GATT), la Organización reconoce la libertad de los países para llevar a cabo ALC entre sí, persiguiendo la liberalización comercial precisamente a través de esta clase de discriminación, y lo hace a través de una disposición clave para su elaboración: el artículo XXIV del GATT, junto con el art. V del Acuerdo General de Comercio de Servicios (GATS) y la cláusula de habilitación de 1979. Estas disposiciones se introdujeron para dotar de una mayor flexibilidad a las relaciones comerciales regionales, ya que contemplan la posibilidad de modificar las obligaciones entre los Miembros de la OMC. Desde la perspectiva del Derecho Internacional General, estas disposiciones constituyen un el supuesto contemplado en el art. 41.1 a) del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969, el cual dicta que las normas multilaterales deben ser respetadas por los acuerdos que modifiquen a estas, y que han de ser compatibles con el resto de normas

multilaterales⁶ (Salvador Manero, 2018: 39). De esta forma, el artículo XXIV del GATT establece la posibilidad de que un grupo de partes contratantes reduzca la protección existente entre ellas, sin que sea preciso extender esa decisión a otros países. Surge así la posibilidad de una mayor integración comercial (Lobejón, 2014: 83). Con esta disposición se pretendía incrementar los flujos comerciales entre las partes de los ALC sin que esto pueda constituir nuevos obstáculos para aquellos miembros que no sean partes en los acuerdos. El artículo dispone que los ALC deben constituir uniones aduaneras y zonas de libre comercio para el comercio de mercancías, abarcando “lo esencial de los intercambios comerciales”, para contribuir la mayor fluidez de estos⁷ (Manero Salvador, 2018: 40). Asimismo, también se exige para la constitución de los acuerdos, la eliminación de las restricciones internas en un plazo razonable, que la doctrina entiende de un máximo de diez años, salvo excepciones.

Sin embargo, la coexistencia ente el art. XXIV del GATT y la cláusula NMF no es del todo armoniosa. Estos problemas, que mucho tienen que ver con la ambigüedad de los términos del artículo tal como han sido redactados, han quedado plasmados desde bien temprano, con el análisis del Tratado de la Comunidad Económica Europea de 1957. Ya desde este momento salió a relucir la falta de determinación de la disposición, cuestión que ha generado debates que no han terminado de aclarar el problema⁸ (Manero Salvador, 2018: 41). A día de hoy, el art. XXIV del GATT constituye la principal vía de los Estados para la celebración de acuerdos bilaterales y regionales entre sí, quedando estas relaciones comerciales al margen del sistema multilateral de la OMC. A pesar de que los Estados afirman su compromiso con este sistema para el reforzamiento del comercio internacional, la realidad es que los acuerdos en el plano regional y bilateral se han convertido en la herramienta más utilizada por estos para la liberalización comercial. Esta realidad ha cambiado la naturaleza de las negociaciones comerciales, que se dan en el

⁶ ONU. (1969). Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331, entered into force January 27, 1980. Viena, 23 de mayo de 1969 https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf

⁷ OMC: “Los acuerdos comerciales regionales y la OMC.” Disponible en https://www.wto.org/spanish/tratop_s/region_s/scope_rta_s.htm

⁸ Un ejemplo es el asunto de las Restricciones aplicadas a las importaciones de productos textiles y prendas de vestir. Puede verse en (OMC) *Turquía – Textiles* (WT/DS34/R), Informe del Grupo Especial, párrafo 9.53.

marco de acuerdos cada vez más fragmentados, favoreciendo el proceso de “atomización” o “fragmentación” de la regulación del comercio mundial (Martínez San Millán, 2020: 21).

Cuando hablamos de regionalismo existen diferentes opiniones. Una parte de la doctrina concibe la vía regional como una pieza clave en el funcionamiento del sistema multilateral, alegando que aquellos grupos comerciales regionales más pequeños pueden ser más eficientes a la hora de abordar diferentes temas relacionados con el comercio (Moncayo, 1999). Asimismo, podemos defender el regionalismo desde la perspectiva de su mayor flexibilidad y margen de maniobra a la hora de adaptar los términos de los acuerdos a las necesidades específicas de los países. El menor número de países que forman parte de los acuerdos agiliza las negociaciones y reduce la complejidad de acuerdo, aumentando la probabilidad de éxito.

Por otro lado, existe una corriente crítica hacia el regionalismo. Muchos académicos mantienen una postura contraria hacia la proliferación de ALC, como Jagdish Bhagwati, que argumenta que estos acuerdos son menos eficientes y efectivos que los acuerdos multilaterales. Según Bhagwati los ALC crean barreras comerciales más complejas y confusas en lugar de simplificarlas, ya que los países con un mayor poder económico negocian acuerdos que tenderán a operar en favor de sus intereses específicos. Además, este modelo podría llevar a la exclusión de aquellos países que no forman parte del acuerdo, creando un sistema comercial fragmentado y desigual. El economista utiliza en varios de sus libros y artículos la expresión "*spaghetti bowl*", haciendo referencia a la complejidad y los problemas que puede producir el aumento de los ALC que existen entre los países. (Bhagwati, 1995).

Este cambio de dirección en la política comercial de los países, que tradicionalmente se había enfocado al sistema multilateral, fue consecuencia de una serie de factores que convergieron hacia la búsqueda de nuevas estrategias comerciales. El primer catalizador en la transformación de las relaciones comerciales internacionales fue la pugna de las grandes potencias por afianzar su poder económico y regulatorio en el mundo. Aquellas que tradicionalmente ocupaban un mayor poder comercial, como Estados Unidos, la UE y Japón,

comenzaron a competir con economías emergentes como China o la India, que habían optado por promover una su liberalización económica. Las grandes potencias se enfocaron en la conclusión de ALC bilaterales y regionales con socios estratégicos para incrementar su influencia regulatoria (Suciu Gavrioloaje, 2023: 229).

Por otra parte, en el marco de la OMC, las negociaciones de la Ronda de Doha de 2001 han sufrido una crisis ante la falta de consenso de los Estados Miembros. La Ronda, que tuvo lugar en un momento estratégico tras los atentados del 11S, sacó a relucir las diferencias existentes entre los diferentes Estados en cuanto a su nivel de desarrollo, y consecuentemente en sus intereses y objetivos comerciales, llevaron a la aparición de dos bloques enfrentados, Norte y Sur, como referencia a los PD y los PVD. Esta rivalidad terminó paralizando las negociaciones de forma prolongada, y ha ocasionado un desgaste en el sistema multilateral que dura hasta nuestros días y ha llevado a los Estados a continuar avanzando en sus relaciones comerciales a través de acuerdos bilaterales y regionales que suscriben con terceros Estados. Estos acuerdos se negocian aprovechando la falta de concreción del art. XXIV del GATT, y ante su proliferación, se escapan del control de la OMC.

En último lugar, la propia naturaleza competitiva de las relaciones comerciales ha propiciado la expansión de este subsistema del comercio. En el Siglo XXI cobran una gran importancia las Cadenas Globales de Valor, que surgen como resultado de la fragmentación internacional de la producción llevada a cabo por las empresas, prioritariamente de PD, con el objeto de conseguir un mayor aprovechamiento de las ventajas comparativas de cada emplazamiento. De esta forma cada una de las fases en las que se segmenta el proceso productivo se localiza donde pueda obtenerse con las mejores condiciones de eficiencia y precio. Este fenómeno ha alterado sensiblemente los flujos comerciales (Díaz Mora, Gil Pareja y Llorca Vivero, 2019: 209), combinando el “saber hacer” (*know how*) de los países más ricos con la infraestructura y la mano de obra más barata de los PVD (Suciu Gavrioloaie, 2023: 231). Esta liberalización de los procesos de producción tiene consecuencias en las externalidades negativas que afectan a aquellos países productores, pudiendo afectar a la protección del medio ambiente y de los derechos laborales

fundamentales que estos países habitualmente no protegen. Para que este sistema pueda funcionar de forma eficiente es necesario un modelo de integración en los ALC que busque la conciliación del régimen internacional del comercio con el régimen internacional del medio ambiente.

Estos factores que convergen hacia la proliferación de los acuerdos regionales y bilaterales entre los países, así como la necesidad de plantear estos acuerdos como instrumentos para incidir sobre las normativas nacionales, van a provocar una transición hacia los acuerdos “de nueva generación”, que son aquellos que combinan los beneficios, ventajas y oportunidades de un acuerdo comercial global y profundo con la seguridad y garantías que ofrece un acuerdo de promoción y protección recíproca de las inversiones (Suciu Gavrioloaie, 2023: 232). Estos acuerdos incluyen la regulación de cuestiones de gran interés para la comunidad internacional, como el desarrollo sostenible, los estándares medio ambientales y laborales o la protección a los derechos humanos. Aunque la intención principal es comercial, estos acuerdos son mucho más ambiciosos en tanto que su eficacia podría representar una solución a la fragmentación del Derecho Internacional, aportando unidad al ordenamiento jurídico al conciliar regímenes internacionales con intereses contrapuestos, como son el régimen del comercio internacional y el régimen del medio ambiente.

Esta oleada de regionalismo ha conformado un primer grupo de disciplinas normativas que se contemplan en los acuerdos comerciales globales y profundos, destinadas a promover un cambio en las políticas regulatorias nacionales y asumiendo compromisos que superan el alcance del sistema multilateral. Para nombrar esta categoría en el marco de la OMC, la doctrina utiliza la expresión *OMC plus*, en contraposición a la expresión *OMC extra*, que hace alusión a un segundo grupo, formado por aquellas disciplinas que, de momento no pueden ser abordadas en las negociaciones multilaterales (Suciu Gavrioloaie, 2023: 236).

Estas dos categorías normativas se diferencian en el grado de ejecutoriedad al que se someten sus obligaciones. Por un lado, la esfera de los acuerdos *OMC plus*, generalmente se encuentra sujeta al sistema de solución de diferencias entre Estados previsto por los acuerdos. Las disciplinas que se encuentran dentro de *OMC extra* no son exigibles legalmente, al encontrarse expresamente excluidas del

ámbito de aplicación de dichos sistemas. Esto constituye una de las grandes críticas a las que se enfrentan los acuerdos de “nueva generación”, pues sin un mecanismo que asegure cierta obligatoriedad en el cumplimiento, aquellas materias que dotan a los acuerdos de profundidad y compromiso social podrían quedar vacías de contenido. La falta de sanciones limita la efectividad de estas disposiciones, y esta falta de efectividad deriva en una mayor dificultad para reforzar la unidad jurídica de un ordenamiento cada vez más marcado por la fragmentación de las relaciones internacionales, por ello es necesario analizar las deficiencias de los ALC para lograr soluciones ante este problema.

2.1.3. El sistema unilateral o autónomo de comercio internacional: Los sistemas de preferencias arancelarias generalizadas

Existen, asimismo, otros medios de materialización de las relaciones comerciales internacionales entre países. El subsistema unilateral o autónomo del comercio, representado por los SPG, es uno de los instrumentos más importantes que los Estados implementan en sus políticas comerciales y que ahora analizaremos detenidamente.

En la OMC, los intereses de los PVD han ido cobrando importancia a lo largo de la historia. La inclinación de la balanza hacia los intereses de los PD durante mucho tiempo ha posibilitado que las normas comerciales internacionales fueran más favorables a un determinado perfil de países más desarrollados, y que el comercio no fuera tan beneficioso en términos de desarrollo como podría (Bermejo y Garcíandía, 2013: 24). Las reivindicaciones de los PVD recibieron atención por primera vez con el establecimiento del trato diferenciado y más favorable como principio rector de las relaciones de libre comercio, que fue introducido en el GATT de 1947 como “ayuda gubernamental para el desarrollo económico y la reconstrucción” (artículo XVIII del GATT).

A principios de la década de 1960, la industrialización provocó el aumento de las exportaciones de manufacturas de los PVD y los Países Menos Adelantados (PMA) a los PD. Durante la Ronda Kennedy de negociaciones del GATT, estos países impugnaron el principio fundamental de NMF (Artículo I del GATT) que sostiene la prohibición de la discriminación entre los Estados. Los PVD

argumentaron que esta igualdad formal no puede constituir una solución equitativa ante las distintas características en términos de desarrollo que existen entre los Estados, y solicitaron un trato arancelario especial en su favor sin reciprocidad (Martínez San Millán, 2022: 135).

De forma paralela a las negociaciones del GATT, se celebró la primera Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), en la cual el Secretario General, Raúl Prebisch, señaló la importancia de crear un entorno comercial que no frustre el crecimiento de los PVD. Prebisch presentó la idea de estimular el crecimiento económico de los PVD utilizando preferencias arancelarias en su beneficio. Esta propuesta requería que los PD otorgasen preferencias arancelarias a los PVD para crear nuevos mercados para la exportación de manufacturas y facilitar su acceso reduciendo progresivamente las barreras comerciales que les dificultaban la entrada de esas exportaciones. De esta forma, se incrementaría el flujo del comercio internacional (Martínez San Millán, 2022: 135).

Según la propuesta, las preferencias arancelarias habrían de ser generalizadas para todos los PVD, y se debería garantizar la no reciprocidad de estas, es decir, los PVD no deberían verse obligados a conceder ventajas en contrapartida. La razón en la que el Secretario General de la UNCTAD fundamenta está en la necesidad de exportar que tienen estos países para corregir el desequilibrio estructural en su comercio. De manera que dichas preferencias podrían ir desapareciendo progresivamente para restaurar la reciprocidad tradicional (Martínez San Millán, 2022: 136). Esta primera Conferencia de la UNCTAD terminó con el enfrentamiento entre PVD y PD, al oponerse los últimos al reconocimiento formal de la condición de países en desarrollo. El principal Estado opositor fue Estados Unidos (Martínez San Millán, 2022: 136).

Durante la segunda Conferencia de la UNCTAD, celebrada en Nueva Delhi, se produjo un gran avance hacia la diversificación y expansión de las exportaciones de los PVD. Se adoptó por unanimidad la Resolución 21 (II) el 26 de marzo de 1968, titulada “Entrada preferencial o libre de exportaciones de manufacturas y semimanufacturas de países en desarrollo a los países desarrollados”⁹ (Martínez

⁹ UNCTAD. (1968). Informe del Secretario General de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva Delhi, 1 de febrero – 28 de marzo de 1968, vol. I (TD/97, Vol. I).

San Millán, 2022: 136), en la que se exhortaba a los PD a establecer un sistema de preferencias respecto a los PVD, y en ella se recoge una reivindicación legítima de los PVD, para quienes la aplicación general de la Cláusula de la NMF para todos los miembros, cualquiera que sea su nivel de desarrollo supone una discriminación implícita contra los más débiles de la organización (López Jurado, 2005: 450). En esta Resolución los miembros de la conferencia afirmaron que los objetivos de las preferencias, no recíprocas y generalizadas, eran promover el crecimiento de las exportaciones y la industrialización de los PVD. Para ello la UNCTAD estableció un Comité Especial de Preferencias y así facilitar las consultas entre Estados, con la finalidad de que al inicio de los 70, estos comenzasen a instaurar los primeros SPG.

Posteriormente, en 1970, la Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD adoptó la Decisión 75 (IV)¹⁰, en la que se aprobó un SPG temporal y no vinculante que instaba a los PD a conceder SPG para acelerar el crecimiento económico de los PVD (Martínez San Millán, 2022: 136).

En el marco multilateral, es tras la Resolución 21 (II) de la UNCTAD cuando se adopta la Cláusula de Habilitación, que materializó el trato especial para estos países. Esto es una exención del artículo I del GATT, que permitía suspender durante diez años la cláusula de NMF (Bermejo y Garcíandía, 2013: 24), autorizando a los PD para otorgar programas unilaterales no recíprocos para brindar acceso preferencial o acceso libre a sus mercados a los productos de los PVD.

Durante Ronda de Tokio (1973-1979) las partes del GATT adoptaron la Decisión de 28 de noviembre de 1979¹¹, más conocida como la “Cláusula de Habilitación”, que establecía el “trato especial y más favorable” para los PVD, y proporciona una base jurídica específica para la concesión de preferencias comerciales. Esta Decisión permite conceder un trato diferenciado a los PVD, sin extender este beneficio a las otras partes contratantes (Canseco, 2001: 251). Es a partir de la Ronda de Uruguay de 1986, cuando se habla por primera vez en el GATT de “trato especial y diferenciado”. Esta Ronda, rompe con la anterior terminología del trato diferenciado y más favorable, dejando de contemplar una

¹⁰ UNCTAD. (1970). Decisión 75 (IV) sobre el Sistema de Preferencias Generalizadas, de 13 de octubre de 1970 (TD/B/332).

¹¹ OMC. (1979). Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo, Decisión de 28 de noviembre de 1979 (L/4903).

perspectiva “protectora” para los PVD. Lo que configura a través del trato especial y diferenciado es una herramienta de ajuste al sistema de la OMC para que los PVD puedan incorporarse al cumplimiento gradual de las obligaciones de él dimanantes (Manero Salvador, 2006: 845). Con esta Ronda se consigue consolidar este conjunto normativo para su posterior desarrollo en la Ronda Doha.

Respecto a los destinatarios del trato especial y diferenciado, estos van a ser los PVD. Sin embargo, no existe una definición concreta que establezca los criterios de dichos países, por lo que el mecanismo utilizado es el de la auto-elección, es decir, es el propio Estado el que reivindica su condición de PVD y esta será reconocida por el resto de los miembros. La categoría de PVD es muy amplia y es por ello por lo que se establece una distinción entre PVD y PMA, a los que se les otorga un tratamiento diferente. La categoría de PMA sí se encuentra definida dentro de una serie de criterios, y gozan de una especial permisividad en relación con las obligaciones como miembros ante su situación marginal en el sistema multilateral de comercio.

La Decisión de 28 de noviembre de 1979, otorga el trato especial y diferenciado a través de la posibilidad para los PVD de establecer restricciones por motivos de balanza de pagos que afecten a su industria y se permite un manejo más flexible de sus aranceles (artículos XVIII y XVIII bis del GATT). Asimismo, esta cláusula supone la consolidación de preferencias comerciales no recíprocas para que los PVD puedan acceder con más facilidad a los mercados de otros Estado, a través del establecimiento del SPG y de las preferencias Sur-Sur, marcadas por la provisionalidad de la regulación previa (Manero Salvador, 2014: 160). Esta disposición permite a los PVD celebrar ALC en los que se prevea la reducción o eliminación de los obstáculos comerciales entre ellos, de forma incluso más flexible que la prevista en el art. XXIV, además de contener el régimen especial que se concede a los PMA. El único requisito para llevarlos a cabo es la notificación a la OMC. La Cláusula de Habilitación en la actualidad es el fundamento jurídico que permite a los miembros de la OMC otorgar las preferencias SPG a los PVD (López Jurado, 2005: 453).

El SPG de la UNCTAD es un mecanismo perteneciente a la política comercial mediante el cual se otorga, sin exigencia de reciprocidad, una franquicia arancelaria

total (arancel cero), o una reducción de los tipos arancelarios a los productos procedentes de los PVD, con objeto de estimular así su capacidad exportadora; de ahí la vinculación que presenta este mecanismo con la política de cooperación al desarrollo (López Jurado, 2005: 449). La implementación de los sistemas de preferencias da respuesta a las demandas de los PVD, constituyéndose como uno de los programas “emblema” de la UNCTAD (Martínez San Millán, 2022: 137).

La naturaleza de las preferencias concedidas ya se definía en la Decisión 75 (IV) de 1970 y sus “Conclusiones convenidas”, en la que se establecen las notas de generalidad, reciprocidad y no discriminación de estas, así como la no obligatoriedad y temporalidad de los sistemas.

El primero de los rasgos característicos del SPG es su generalidad, referida ésta a los beneficiarios, que serán los PVD y PMA que se encuentren en una situación de desventaja en el proceso de integración mundial. La no reciprocidad es otra cuestión inherente a las preferencias. En este sentido, los beneficiarios no están obligados a conceder una contrapartida comercial a aquellos PD que le otorguen preferencias arancelarias. Otra cuestión, fuente de controversia, es la condicionalidad a la que pueden estar sujetas estas concesiones, que podrán ser de índole diferente al comercio, como la ratificación sin reservas e implementación de convenios internacionales de derechos humanos o medio ambiente. Según la doctrina, hay que interpretar la no reciprocidad estrictamente en relación a la concesión de preferencias arancelarias, no estando reñida esta con la condicionalidad en otros ámbitos. La no discriminación entre los Estados beneficiarios es otro de los rasgos del SPG. Esto es, que no se establezcan diferencias arbitrarias a la hora de recibir las preferencias arancelarias. El Órgano de Apelación de la OMC ha interpretado al respecto la posibilidad de otorgar un trato diferenciado a los distintos Estados beneficiarios, siempre y cuando ello se produzca en respuesta a un criterio objetivo y particular. Esta interpretación ha permitido el establecimiento de diferentes regímenes en su SPG según qué beneficiarios. En las “Conclusiones convenidas” por el Comité Especial de Preferencias de la UNCTAD, se previó la temporalidad para los SPG, inicialmente por un periodo de 10 años, con posibilidad de mantenimiento si se cumplen los objetivos de la Resolución 21 (II) de la Conferencia. Sin embargo, en algunos casos,

como EEUU, el periodo de tiempo se ha ido reduciendo hasta llegar a periodos de tiempo que no alcanzan los dos años de duración, lo que resta previsibilidad y seguridad jurídica a los demás sistemas. Por último, las conclusiones señalan que la no obligatoriedad forma parte de la naturaleza de los SPG, siendo para los PD una facultad su concesión, no una obligación (Martínez San Millán, 2022: 139).

2.2. El régimen internacional del medio ambiente

Todos los nuevos acuerdos comerciales pretenden un avanzado nivel de integración a través de un enfoque más comprometido con el Desarrollo Sostenible, insertando entre sus objetivos cuestiones medio ambientales. Esta incorporación de normas de Derecho Medioambiental a los tratados internacionales surge gracias al nacimiento del DIMA, que aparece ante la creciente toma de conciencia de la sociedad respecto a los problemas medio ambientales en el contexto internacional (Martínez San Millán, 2020: 1). El DIMA ha sido definido como el conjunto de normas jurídicas internacionales cuyo objetivo es la protección del medio ambiente (Casanovas y Rodrigo, 2019: 388). Por ello merece la pena llevar a cabo un recorrido de la evolución histórica del DIMA a lo largo del tiempo al ser su formación relativamente reciente como ámbito específico de aplicación del Derecho Internacional.

Las primeras convenciones de DIMA se celebraron en un ámbito multilateral a principios del siglo XIX, y estaban destinadas a proteger algunas especies no por su valor en sí mismas sino por su valor comercial. Algunas de estas son la Convención de París de 1902, para la protección de pájaros útiles para la agricultura, o la Convención de Londres de 1933, aplicada en gran parte de la África colonizada para la protección de fauna y flora. Estas iniciativas se llevan a cabo de una manera un tanto aislada, y no es hasta el final de los años 50 cuando comienza a desarrollarse un verdadero DIMA, por ejemplo, en 1954 se celebra la Convención de Londres para la prevenir la contaminación de las aguas del mar por hidrocarburos. En este momento comienzan a establecerse comisiones permanentes para la gestión de los recursos (Martínez San Millán, 2020: 1). Durante la década de los 60, los tratados sobre medio ambiente van a multiplicarse para definir los regímenes de responsabilidad respecto a los nuevos riesgos que amenazan al planeta, como los materiales radiactivos o la acumulación de químicos.

Es por ello por lo que el verdadero origen del DIMA se va a situar en este momento, tras la finalización de la Segunda Guerra Mundial. Este periodo de reconstrucción y crecimiento económico afectará al equilibrio natural alcanzando dimensiones desconocidas. (Martínez San Millán, 2020: 2). Las organizaciones internacionales, concretamente Naciones Unidas, el Consejo de Europa y la Unión Africana, comienzan a aprobar textos y a promover conferencias y tratados internacionales sobre medio ambiente.

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Humano, celebrada en Estocolmo, Suecia, en 1972, Resolución 2396 (XXIII) de la AGNU de 1968, fue la primera conferencia mundial en hacer del medio ambiente un tema importante para los Estados. En ella tomaron parte 113 países y establecieron 21 principios entre los que encontramos el límite a la soberanía nacional al llevar a cabo actividades que perjudiquen al medio ambiente de otros Estados. De la Conferencia también resulta la creación del Programa de la Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y un Plan de acción para el medio humano.

Veinte años después se celebró la histórica Conferencia de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo Sostenible de 1992, conocida como Cumbre para la Tierra. Las Naciones Unidas buscaron una estrategia global para ayudar a los gobiernos a repensar el desarrollo económico desde la necesidad de integrar exigencias medioambientales en sus políticas. Esta Conferencia se articuló alrededor del informe *Nuestro futuro común*, más conocido como Informe *Brundtland*. La Cumbre para la Tierra culminó con la aprobación del Programa 21, un acuerdo mundial oficial sobre el desarrollo y cooperación ambiental. Asimismo, produjo la Declaración de Río, que tenía 27 principios sobre cooperación para la protección de medio ambiente entre los 172 gobiernos que participaron en la Conferencia. Este esmerado consenso respondía a la necesidad de abordar tres objetivos: la articulación del medio ambiente a través del desarrollo, proponer las directrices básicas que debían inspirar las políticas públicas medio ambientales, y consolidar los principios normativos de la Declaración de Estocolmo de 1972, a la vez que formular otros nuevos (Fajardo del Castillo, 2017: 2). Además, en la Cumbre se adoptaron la Declaración de los Principios Forestales para fomentar la gestión sostenible de los bosques, el Convenio sobre la Biodiversidad y la Convención

Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático¹² (Martinez San Millán, 202: 3). Esta última Convención Marco llevó a cabo su desarrollo normativo con el Protocolo de Kyoto en 1997, sustituido en el año 2015 por el Acuerdo de París.

Tres años después en el año 2000 se celebra la Cumbre del Milenio, que estableció los Ocho Objetivos de Desarrollo del Milenio. En 2002, tiene lugar la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, que dio origen a un nuevo Plan de Acción, aunque este fue un fracaso por la falta de financiación. A esto le siguió en 2012, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en Río de Janeiro, denominada Río +20, en la que se pretendía evaluar progresos y afrontar nuevos retos, como el fortalecimiento del PNUMA. También se creó la Asamblea de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente como necesario foro universal y ensayo de progresos futuros (Fajardo del Castillo, 2017: 7).

Por último, tuvo lugar la Conferencia que ha dado lugar a la Agenda 2030, la Cumbre de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible celebrada en 2015. Esta conferencia incorpora 17 objetivos de desarrollo sostenible que los Estados han de tener en cuenta a la hora de formular sus políticas.

La Declaración de Río sobre el medio ambiente y el desarrollo de 1992 cumplió 25 años en el 2017. Los principios formulados en ella informan hoy el Derecho Internacional y el Derecho interno de los Estados, como el principio de desarrollo sostenible o el principio del límite al ejercicio de la soberanía de los Estados (Fajardo del Castillo, 2). Asimismo, se conmemoró en el año 2022 el 50 Aniversario de la Conferencia de Estocolmo, constituyendo esta una ocasión para evaluar la relación que tenemos con el planeta. Ante los problemas que han de afrontarse, puede afirmarse que los Estados participantes en esta primera Conferencia no cumplieron los compromisos asumidos tal como revelan informes de Naciones Unidas (Fajardo del Castillo, 2022: 6).

Estos acuerdos históricos han inspirado la acción internacional en materia medio ambiental ya que en ellos se encuentra el origen de los rasgos y principios

¹² ONU. “*Conferencias: Medio ambiente y desarrollo sostenible*” disponible en <https://www.un.org/es/conferencias/environment>

del DIMA y sus regímenes sectoriales. Los principios jurídicos que establecen, tanto en materia de *soft law* como en normas consuetudinarias, informan el derecho internacional general a través de la redefinición de la soberanía del Estado. Sin embargo, sufren carencias en su aplicación y cumplimiento que los llevan a la falta de codificación e incorporación en los tratados internacionales (Fajardo del Castillo, 2017: 5).

El régimen actual del DIMA es resultado de la evolución que la preocupación por la protección del medio ambiente ha tenido en la comunidad internacional para hacer frente a los diferentes problemas medioambientales planteados. Esta adopción fragmentaria y dispersa determina algunas de sus características (Casanovas y Rodrigo, 2019: 388). El DIMA se ha configurado en última instancia con un enfoque antropocéntrico, que determina el alcance del derecho individual de las personas al medio ambiente. Así los Estados van a incorporar a sus textos constitucionales o leyes fundamentales normas que informan la concepción medio ambiental del Estado de Derecho (Fajardo del Castillo, 2019: 16).

La noción de soberanía de los Estados y de las competencias exclusivas que esta conlleva y que estos ejercen sobre determinados territorios frente a la interdependencia y movilidad del medio ambiente, exigen la necesidad de una cooperación entre los Estados para protegerlo (Martínez San Millán, 2020: 3). La cooperación para la gestión en aras del interés común se establece en el marco de la filosofía de las Declaraciones de Estocolmo y de Río (Fajardo del Castillo, 2019: 27). El Derecho medio ambiental internacional también se caracteriza por la pluralidad de sus normas, la existencia de una pluralidad de textos de distinta naturaleza jurídica que nos obliga a determinar si poseen o no carácter obligatorio. Esto puede resultar difícil ante la tendencia en este ámbito a redactar de manera difusa las obligaciones. En este sentido podemos hablar del *soft law* y del *hard law* para distinguir aquellos instrumentos sin fuerza vinculante obligatoria de aquellos que sí la tienen. Otras características del DIMA son su funcionalidad, ya que sus objetivos son la preservación del medio ambiente y la lucha contra la contaminación, la multidimensionalidad al incorporar elementos científicos, económicos y políticos, así como su desarrollo sectorial, es decir, a través de normas que regulan parcelas de la materia, como regulaciones sobre el agua dulce, la fauna, la flora... (Martínez

San Millán, 2020: 4).

Por otro lado, podemos hablar de la aplicación del DIMA y las condiciones que favorecen o limitan a los Estados al llevar a cabo los compromisos adquiridos por estos. En primer lugar, podemos detectar la falta de una institucionalización del subsistema del DIMA. Los Estados se niegan a crear una organización internacional del medio ambiente. Esto junto al hecho de que son estos los propios responsables de la aplicación y cumplimiento del DIMA, son factores que han llevado a que los problemas reciban soluciones distintas a aquellas adoptadas en el Derecho Internacional General. En lugar de sancionar o establecer la responsabilidad, se intenta promocionar el cumplimiento (Martínez San Millán, 2020: 5). La vaguedad en la redacción de las normas también afecta en su aplicación. La falta de claridad al establecer los estándares dificulta la tarea de diferenciar con claridad aquellas situaciones que constituyen una infracción de las que no. Por ello se ha cambiado el enfoque del DIMA del incumplimiento hacia el no cumplimiento de las normas. Otro problema del Derecho medio ambiental es su marcado carácter preventivo, en lugar de apostar por medidas que corrijan situaciones en las que se haya producido el daño. El DIMA entiende esta prevención como la obligación que tienen los Estados de evitar que su territorio sea utilizado de forma que cause perjuicio a otros, y se lleva a cabo a través de directrices políticas, expectativas normativas y normas consuetudinarias (Martínez San Millán, 2020: 6).

La realidad del DIMA es que su promoción y control del cumplimiento se ven dificultados ante la falta de instituciones con mecanismos efectivos de seguimiento, examen y revisión de las políticas ambientales en los Estados, ya que son estos mismos los que tienen la responsabilidad de implementar estas normas en sus Derechos internos. La práctica de los Estados muestra una inconsistencia a la hora de asumir responsabilidades por los daños medio ambientales causados por sus nacionales. Por ello establecen regímenes de responsabilidad civil por sectores de actividad, en los que los particulares pagan por el daño causado, sin tener en cuenta la culpa o falta por parte de estos.

3. LA INTERACCIÓN ENTRE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE: EL PROBLEMA DEL *DUMPING* MEDIOAMBIENTAL

De las distintas acepciones del término globalización, nos interesa partir de la estrictamente económica, como el proceso de integración de los mercados nacionales en un solo mercado mundial mediante el comercio de bienes y servicios, la inversión extranjera directa, las transacciones de capital, la circulación de trabajadores y los flujos tecnológicos (García López, 2010: 475). En un mercado global la competencia se vuelve global ante la creciente tendencia liberalizadora de la economía. Los Estados se centran en aquellas producciones en las que tienen una ventaja comparativa, esto es, la capacidad que estos tienen de producir determinados bienes a un costo de oportunidad menor que otros productores. Esto les va a permitir especializarse en las producciones en las que sean más eficientes. Por otro lado, los gobiernos estatales intervienen en sus mercados nacionales con muy diferentes legislaciones que abarcan diferentes objetivos, ya sean fiscales, laborales, medio ambientales o culturales. Estas políticas propias de cada país serán en gran medida producto de la posición que ocupe cada uno en la comunidad internacional, y de su nivel de desarrollo, y será en esta medida en la que se dirija el esfuerzo de alcanzar ODS, especialmente en materia laboral y medio ambiental, al igual que el incremento de los medios necesarios para ello.

Esta diversidad normativa genera una disparidad que repercute en los costes de producción de las empresas, que será proporcional al grado de exigencia que establecen las legislaciones estatales. Cuanto más laxa sea la legislación nacional, menores serán los costes de las empresas que lleven a cabo sus tareas en dicho país. En este sentido, una legislación menos estricta va a proporcionar una ventaja comparativa artificial a las empresas que operan bajo ella, al permitirles incurrir en costes menores que sus competidores, que operan bajo mayores exigencias. (García López, 2010: 476). La diferencia en los costes de producción se traslada al sistema de precios del mercado global haciéndolos más competitivos. A esta competencia considerada desleal se la denomina “dumping medio ambiental” o “dumping ecológico”.

El término “dumping ecológico” precisa la aclaración previa de lo que debe entenderse por dumping. El art. VI del GATT de 1994 define el dumping como “la

introducción de un producto en el mercado de otro país a un precio inferior a su valor normal” y por valor normal quiere decir “cuando su precio de exportación al exportarse de un país a otro sea menor que el precio comparable, en el curso de operaciones comerciales normales, de un producto similar destinado al consumo en el país exportador”¹³. El sistema multilateral condena la discriminación de precios en el comercio internacional. Así, el Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994 (el “Acuerdo Antidumping”), negociado en la Ronda Uruguay, permite la aplicación de medidas antidumping por los Miembros de la OMC. Estas normas establecen la posibilidad de que los países miembros impongan derechos antidumping a las importaciones de un determinado país cuando se realice la una investigación que constate que esta práctica es causa de un daño importante para la economía nacional.

La regulación internacional antidumping no contempla los motivos por los que los precios pueden estar discriminados. Como afirma García (2010: 479), el dumping ecológico no implica necesariamente una discriminación de precios, de forma que esta categoría quedaría fuera de la definición jurídica del artículo VI del GATT. A pesar de ello, los países han optado por imponer medidas unilaterales al comercio, en forma de elevados derechos arancelarios, especialmente multas que funcionan como medida compensatoria a la diferencia de los precios de los productos importados con los del mercado interno.

Estas medidas chocan frontalmente con los artículos I, III y XI del GATT 1994, fundamentales en la relación que mantiene la OMC con el medio ambiente. Estos artículos contienen los principios generales de NMF y Trato Nacional, expresiones del principio de no discriminación. Incluso cuando la medida medioambiental es incompatible con las normas del GATT de forma indirecta, por ejemplo, prohibiendo el comercio internacional de especies en peligro de acuerdo a la Convención de 1973 sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres, o bien prohibiendo la exportación de desechos tóxicos a países que carecen de las instalaciones adecuadas para almacenarlos, según la Convención de Basilea sobre el Control del Movimiento Transfronterizo de los Desechos Peligrosos y su Eliminación (García, 2010: 480). Estas normas constituyen la violación del art.

¹³ Vid. Art. 6 del Acuerdo relativo a la Aplicación del Artículo VI del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio de 1994.

XI del GATT, que declara la ilicitud de barreras no arancelarias como las restricciones cuantitativas.

La única posibilidad para legitimar jurídicamente las medidas de protección medio ambientales contrarias a los artículos del GATT sería a través del art. XX, el cual contiene un catálogo de ámbitos para cuya protección se pueden adoptar medidas restrictivas al comercio, y es un apartado g) permite aquellas medidas “relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacionales; ...”. De esta manera se permite que los casos fundamentales de protección del medio ambiente puedan incluirse en el régimen de protección de la OMC, aunque la gran mayoría quedan fuera de este régimen (Hilf, 2000: 13).

La posición adoptada por la OMC prioriza la fortaleza del régimen comercial respecto a la protección al medio ambiente, y coincide con la de los PVD, que se muestran reacios a la adopción de estándares medio ambientales en sus exportaciones. Estos países, que a menudo carecen de regulación medio ambiental, conciben las medidas destinadas a proteger el medio como una forma de proteccionismo encubierto que imponen los PD ante la amenaza que constituyen las importaciones a precios competitivamente más bajos.

Por otra parte, los grandes defensores del medio ambiente argumentan que esta competitividad de los mercados, lejos de favorecer la sensibilidad y protección a los ecosistemas a través de la inversión, provoca un sesgo negativo hacia la legislación medio ambiental. Numerosas asociaciones privadas, sindicatos, ONG y partidos políticos claman contra lo que se ha denominado como la “carrera la baja” (del inglés *race to the bottom*) en los niveles de protección medio ambiental. La competencia de los países con niveles muy bajos de protección a la naturaleza suele encontrarse entre las causas que se mencionan para explicar el aumento en la flexibilidad de la normativa en los PD, provocando una devaluación competitiva en los estándares medio ambientales. Uno de los resultados de los intereses de los PD, tanto desde el punto de vista del consumidor como de los gobiernos, es la solicitud de inclusión de elementos de “condicionalidad medio ambiental” en el comercio internacional. Este concepto puede definirse como la subordinación de la adopción de determinadas medidas comerciales a la garantía de ciertos derechos

sociales y medio ambientales en el proceso de producción de mercancías importadas. Las medidas comerciales en cuestión pueden tener un carácter liberalizador o restrictivo. En el primer caso, se otorgan ventajas comerciales a los países que se comprometen a respetar unos determinados estándares medio ambientales. En el segundo caso, se establecen restricciones sobre las importaciones procedentes de los países que los incumplen (Hinojosa Martínez, Fajardo del Castillo, 2010: 223). En este contexto, tanto EEUU como la UE han articulado diversos instrumentos de condicionalidad medio ambiental y social en sus relaciones comerciales con terceros países.

Como vemos, el dumping medio ambiental es una clara manifestación de la colisión entre los intereses que defiende el régimen del comercio internacional y el régimen del medio ambiente. La búsqueda de la expansión comercial ha llevado a los Estados a disminuir la protección del medio ambiente a cambio de obtener mayores ventajas económicas y por ello es necesario establecer soluciones ante la gravedad de los problemas derivados de la liberalización del comercio. Los instrumentos comerciales destinados a conciliar los intereses de ambos regímenes internacionales podrían ser una herramienta valiosa para aportar unidad al DIP, pero para ello se ha de valorar su grado de efectividad en la práctica.

4. LAS CLÁUSULAS MEDIOAMBIENTALES COMO SOLUCIÓN EN LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA

En nuestros días, la UE continúa siendo una de las principales potencias comerciales del mundo, junto con China y EEUU. A pesar de los constantes cambios del panorama internacional, ha sabido mantener su posición comercial gracias a la capacidad de adaptación que ha venido demostrando desde su creación. Una de las manifestaciones de su importancia económica es la creciente celebración de ALC con terceros Estados. De hecho, la PCCUE se caracteriza por tener un alcance global, constituyéndose como una de las políticas comerciales más ambiciosas del mundo (Manero Salvador, 2020: 605). Esta política comercial es la cara exterior de la UE y va a tener como objetivo prioritario la expansión comercial a través de los valores comunes y universales que sustentan la UE, entre los que se encuentra la promoción del desarrollo sostenible (Manero Salvador, 2020: 605).

La adopción por los líderes mundiales del plan de acción de las Naciones Unidas recogido en la Agenda 2030 en el año 2015, fija una serie de ODS que la UE incorpora a su propia política comercial, como reafirmación de los valores europeos que declaran la importancia del desarrollo sostenible, los derechos humanos y la buena gobernanza en su agenda comercial. Asimismo, con la adopción del Pacto Verde Europeo, se ha proclamado el objetivo de la UE de alcanzar la neutralidad climática para 2050, así como liderar el esfuerzo global para impulsar objetivos medio ambientales, especialmente de mitigación y adaptación al cambio climático, tanto en sus políticas internas como en su acción exterior (Giles Carnero, 2021: 3).

Para lograr este objetivo la UE ha tomado las riendas de su estrategia comercial para encaminarla hacia la integración de ODS en los ALC que establece con países terceros, como son el ALC de la UE-Canadá, UE-Corea del Sur, o UE-Mercado Común del Sur. Al mismo tiempo, se han desarrollado otras iniciativas para la consecución de estos objetivos en el marco del SGP de la UE, a través un gran número de instrumentos jurídicos para facilitar la participación comercial de los PVD. Una de las estrategias más importantes para lograr la incorporación de estos ODS fue tomada en el año 2015: “Comercio para todos: hacia una política de

comercio e inversión más responsable”¹⁴. Esta Comunicación pretende integrar estructuralmente la protección al medio ambiente y de los derechos laborales a través de capítulos insertos en sus ALC de “nueva generación” o “integración profunda”, con la finalidad de que la PCCUE se haga de una forma “eficaz, más transparente y acorde con los valores europeos”, en palabras de la Comisión Europea (Martínez San Millán, 2020: 73). La introducción de estos objetivos en la PCCUE resulta especialmente útil al configurarse esta como uno de los sectores estratégicos para la consecución de los compromisos medio ambientales, dado su potencial impacto sobre los ecosistemas, y la capacidad negociadora europea para incentivar una mayor cooperación ambiental.

No cabe duda de el impacto positivo de estas iniciativas puede resultar enormemente beneficioso para paliar las externalidades que derivan de la expansión comercial. La degradación de los estándares medio ambientales y sociales en aquellos Estados que buscan la inversión extranjera crean a su vez una “carrera a la baja” hacia una mayor desprotección en el resto del mundo. Es por ello por lo que resulta necesario revisar la aplicación y la efectividad de la implementación de los capítulos sobre desarrollo sostenible insertos en los ALC de “nueva generación”, que la UE celebra con otros Estados, para determinar el alcance real y las posibles limitaciones de las disposiciones dirigidas a la protección del medio ambiente. (Martínez San Millán, 2020: 73).

4.1. La Política Comercial Común de la Unión Europea

La PCCUE es una de las políticas más complejas e importantes de la Comunidad. Está en la razón de ser de la propia UE desde sus orígenes. El Tratado de Roma de 1959 constituye la base fundamental de su identidad, constituyendo a la UE como uno de los principales bloques comerciales del mundo. El artículo 206 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (TFUE) expresa el compromiso a contribuir “al desarrollo armonioso del comercio mundial, a la supresión progresiva de las restricciones a los intercambios internacionales y a las inversiones extranjeras directas, así como la reducción de las barreras arancelarias y de

¹⁴ UE. (2015). “Comercio para todos: la Comisión Europea presenta la nueva estrategia de comercio e inversión.” Bruselas, 14 de octubre de 2015. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_15_5806

cualquier otro tipo”¹⁵, con lo que podemos deducir la clara intención liberalizadora del comercio europeo frente al mundo.

Debemos situar a la UE como participante a nivel multilateral de las negociaciones comerciales, a través del GATT, acuerdo a través del cual se institucionalizó la OMC como organización encargada de velar por el derribe de barreras al comercio internacional. Durante los años 60 la política de la Unión pudo mostrar una incuestionable vocación internacional, haciendo de su presencia en los foros de decisión y negociación multilateral inexcusable.

Ello explica la influencia que la Comunidad tiene en las relaciones comerciales internacionales, constituyendo la dimensión externa del Mercado Interior comunitario, promoviendo una política económica fuertemente expansiva hacia mercados de terceros países y al mismo tiempo, siendo esta una política condicionada por cuestiones al margen del comercio pero que son de vital importancia para conservar la posición global competitiva en materias de cooperación y desarrollo sostenible (González Alonso, 2000: 413).

La PCCUE se regula a través de la quinta parte del TFUE, que consigue agrupar bajo un mismo título todos los componentes de la acción exterior, pues junto a ella se desarrolla la Política de Cooperación al Desarrollo y la Política Exterior y de Seguridad Común. A través de esta se articulan las relaciones económicas internacionales de la UE. El modelo básico de la PCCUE fue introducido por el TCE Maastricht y mejorado posteriormente por el TCE Niza, que extiende sus competencias al comercio de servicios y a los aspectos comerciales de la propiedad industrial. (Adrián Arnaiz, 2013: 902).

Los sectores comerciales que entran en el ámbito de aplicación de la PCCUE son muy amplios, lo que deja un margen de actuación muy pequeño para los Estados Miembros, por ser una competencia exclusiva de la UE. Además, el artículo 207 TFUE, que incorpora nuevas materias a la PCCUE como los servicios, aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, y las inversiones extranjeras directas, señala la promoción de la sostenibilidad ambiental como objetivo de la

¹⁵ UE: Artículo 206 (antiguo artículo 131 TCE) de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (DO C núm. 202, de 7 de junio de 2016).

acción exterior¹⁶.

Uno de sus elementos constitutivos con mayor importancia es la política arancelaria, que establece de conformidad con los artículos 28 a 32 del TFUE la una Unión Aduanera, común para todos los Estados Miembros. Esta Unión exige que los Estados Miembros adopten un Arancel Común en sus intercambios con terceros Estados. Esto es, por consiguiente, un instrumento proteccionista del tráfico extracomunitario (Adrián Arnaiz, 2013: 906).

Aparte de las cuestiones arancelarias, la PCCUE comprende la celebración de acuerdos comerciales relativos a los intercambios de mercancías y de servicios, y los aspectos comerciales de la propiedad intelectual e industrial, las inversiones extranjeras directas, la uniformización de las medidas de liberalización, la política de exportación y las medidas de protección comercial. Estas últimas sirven para defender a los productores europeos contra las importaciones desleales o subvencionadas y contra cambios en los flujos comerciales que puedan resultar nocivos para la economía comunitaria. Estos instrumentos de defensa comercial son reconocidos como legítimos por el sistema de la OMC ante prácticas como el dumping o los subsidios a la exportación, y se distinguen entre medidas antidumping, medidas antisubvenciones y medidas de salvaguardia (Adrián Arnaiz, 2013: 914).

La parálisis liberalizadora que están sufriendo los intercambios mundiales desde hace algunos años ha llevado a la UE a renovar sus instrumentos de defensa comercial, y entre finales de 2017 y principios de 2018 entraron en vigor las nuevas medidas en esta materia.

La PCCUE se desarrolla en dos dimensiones: la dimensión institucional y material. Comenzando por la dimensión institucional, podemos decir que esta tiene una naturaleza dual. Comprende el ámbito de la toma de decisiones, que se lleva a cabo por el Parlamento Europeo, y que requiere de su consentimiento para celebrar Acuerdos internacionales, y por otro lado el control interno (por el Tribunal de Justicia de la Unión Europea y el Tribunal General) y el externo por los paneles de

¹⁶ UE: Artículo 207 (antiguo artículo 133 TCE) de la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea. (DO C núm. 202, de 7 de junio de 2016)

la OMC. La novedad en este ámbito se produjo con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa en el año 2009, que otorga un mayor poder de decisión al Parlamento Europeo, del que se requiere su consentimiento para celebrar Acuerdos internacionales, además de otorgar a la Unión personalidad jurídica propia. Así, el Parlamento Europeo pasa a ser colegislador por la vía del procedimiento legislativo ordinario del artículo 294 TFUE.

La dimensión material se basa en varios instrumentos jurídicos, Multilateral, Bilateral y Autónoma, que convergen hacia el objetivo de favorecer una expansión de los intercambios comerciales mundiales. El Siglo XXI parece consolidar un marco de relaciones económicas internacionales que han dejado sin fundamento la visión tradicional de la PCCUE durante gran parte del proceso de construcción europea, basada en dos modalidades de actuación en el escenario internacional: Las medidas arancelarias unilaterales que impone la UE para regular importaciones Y exportaciones, y los acuerdos bilaterales o multilaterales celebrados por la UE con Estados terceros u Organizaciones Internacionales que tratan de establecer marcos generales para regular el comercio mundial en condiciones de reciprocidad o que persiguen la concesión por la UE de condiciones especiales en sus relaciones comerciales. Las nuevas perspectivas comerciales internacionales han impuesto una nueva modalidad de actuación de la PCCUE que atiende a las crecientes relaciones económicas internacionales tras la globalización y la aparición de nuevos poderes económicos. El primer nivel de dicha estructura lo forma el ámbito cubierto por los acuerdos multilaterales, cuyo objetivo principal es el compromiso de la UE con el desarrollo del comercio y el multilateralismo en el marco del sistema de la OMC. El segundo nivel lo forma el ámbito cubierto por los acuerdos bilaterales. La UE ha aplicado en los últimos años un planteamiento de “doble vía”, obrando a través del marco de la OMC al tiempo que sigue aspirando a acuerdos comerciales regionales y bilaterales. En el tercer nivel se encuentran los instrumentos autónomos o complementarios de la PCCUE que afectan a cuestiones relacionadas con el desarrollo del comercio internacional y la inversión. Entraría en este grupo el emblemático SPG de la UE, que, a pesar de ser formalmente un régimen autónomo, tiene fuertes dosis de elementos del régimen convencional bilateral en un contexto de cooperación con el desarrollo para favorecer el comercio de los PVD y los PMA (Adrián Arnaiz, 2013: 917).

La clave en la dirección de la PCCUE está en la dicotomía entre el multilateralismo, representado por el sistema de la OMC, cuya importancia se encuentra en retroceso, y el bilateralismo, a través del cual se celebran acuerdos bilaterales y regionales con terceros Estados, y han cobrado una gran importancia en el comercio mundial. Estas tendencias son consecuencia del resultado fallido de la Ronda Doha de la OMC entre otros factores, que han generado la desconfianza que los países en desarrollo frente al sistema de comercio multilateral (Adrián Arnaiz, 2013: 919).

La UE apoya formalmente el multilateralismo a través de sus estrategias comerciales, por ejemplo, en la mencionada Comunicación de la Comisión “Comercio para todos”, una de las prioridades es la conclusión de la Ronda de Doha. Sin embargo, la crisis de este sistema ha llevado a la Unión a apostar por el bilateralismo, que aparece como una solución para promover las exportaciones de los países en desarrollo y abrirse a nuevos mercados que serán cruciales, como la región de Asia-Pacífico y los socios africanos. Estos acuerdos en los que se lleva a cabo una integración cada vez mayor para salvaguardar el modelo social y de reglamentación europeo dentro de la Unión, son utilizados por la UE como medios de promoción de los valores europeos como el desarrollo sostenible, los derechos humanos, el comercio justo y ético y la lucha contra la corrupción¹⁷. Estas relaciones bilaterales se van a realizar a través de ALC y también mediante los esquemas preferenciales de la UE, que pueden servir también para promover las exportaciones al tiempo que las políticas sostenibles (Manero Salvador, 2020: 610). Respecto a los últimos, cabe destacar el comúnmente denominado SPG+, que introduce un régimen especial de estímulo del desarrollo sostenible y la gobernanza, y esquema preferencial “Todo menos armas”, que busca promover el comercio de los PMA a la UE exceptuando armamento y munición libres de derechos de frontera.

Centrándonos en los ALC que la UE establece con terceros, estos persiguen el objetivo principal de expandir el mercado europeo a través de la liberalización del comercio, suprimiendo las barreras y los obstáculos de este. Estos acuerdos fomentan los principios y valores europeos, y han adquirido diversas formas según su contenido. Así, nos encontramos con Acuerdos de Asociación Económica (AAE),

¹⁷ UE. (2015). “Comercio para todos...” *op cit.*

que apoyan el desarrollo de socios comerciales de países de África, Caribe y el Pacífico (ACP), teniendo en cuenta las circunstancias socioeconómicas de estos países, ofreciéndoles una franquicia de aduanas y un acceso abierto al mercado europeo. Su origen se remonta a la firma del Acuerdo de Cotonú en el año 2000, que constituye el marco general para las relaciones de la UE con los países ACP. La UE también ha firmado Acuerdos de Asociación que tienen objetivos políticos más amplios en el marco del Proceso de Estabilización y Asociación con los países de los Balcanes Occidentales (Albania, Montenegro, Bosnia y Herzegovina y Serbia), que prevén la formación de zonas de libre comercio mediante acuerdos bilaterales con estos países, a la par que cubren el diálogo político y la aproximación al acervo comunitario y a todas las áreas políticas de la UE. Asimismo, estos Acuerdos de Asociación se han firmado con los países vecinos del este, Ucrania, Moldavia y Bielorrusia, reforzando los lazos comerciales y creando Zonas de libre comercio de alcance amplio y profundo como pilares del acuerdo¹⁸ (Martínez San Millán, 2020: 75).

Los ALC celebrados por la UE han sufrido una transformación hacia un nuevo modelo de acuerdo global y profundo que procura, junto a la regulación de los aspectos comerciales, la regulación de otros ámbitos que afectan a los intercambios como el respeto al medio ambiente, y a los derechos laborales, que constituyen condicionantes en mayor o menor medida del crecimiento económico internacional, que ha dejado de ser así el único bien jurídico digno de proteger (Rivera Sánchez, 2018: 56). Este cambio en el contenido y alcance de los ALC ha venido promovido a partir de Comunicaciones de la Comisión como “Una Europa global: competir en el mundo” del año 2006, que engloba todos aquellos ALC firmados con terceros países, que contienen un capítulo dedicado al desarrollo sostenible, y a través de los cuales, la UE consigue transmitir los principios y valores comunitarios mediante estándares de protección al medio ambiente y a los derechos laborales fundamentales (Martínez San Millán, 2020: 75). En el año 2015 la Comisión adoptó una segunda estrategia a través de la Comunicación “Comercio para todos: hacia

¹⁸ UE: Fichas temáticas sobre la Unión Europea: “Tres vecinos de la Asociación Oriental: Ucrania, Moldavia y Bielorrusia”, Las políticas de ampliación y de vecindad. Disponible en: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/es/sheet/171/tres-vecinos-de-la-asociacion-oriental-ucrania-moldavia-y-bielorrusia>

una política de comercio e inversión más responsable”¹⁹, la cual tenía por finalidad integrar estructuralmente la protección al medio ambiente y de los derechos laborales fundamentales a través de los capítulos CDS insertos en sus ALC de “nueva generación” o “integración profunda” (Martínez San Millán, 2020: 73).

El Parlamento Europeo ha desempeñado grandes esfuerzos para reforzar la incorporación del concepto de desarrollo sostenible en las relaciones comerciales de la Unión. El 26 de febrero de 2018 la Comisión publicó quince puntos que debía desarrollar la acción de las instituciones europeas para implementar, reforzar y hacer más efectivos los capítulos de CDS contemplados en los acuerdos con terceros estados²⁰. Estas indicaciones tienen carácter cooperativo para los Estados miembros junto a la sociedad civil, a la que se facilita su participación en todos los ALC, supervisando la aplicación y efectividad de los capítulos de CDS (Manero Salvador, 2020: 611).

La última estrategia general adoptada por la Comisión Europea relevante para lograr estos objetivos, y más concretamente para aquellos con fines medio ambientales es el Pacto Verde Europeo, con el que se pretende situar la protección al medio ambiente como seña de identidad del proceso de integración. En el Pacto se destacaron los efectos del cambio climático para la seguridad internacional y de los territorios europeos, y se incluyó, en particular, un llamamiento a utilizar los acuerdos comerciales para el fomento del desarrollo sostenible, la protección ambiental y la acción climática. Ante esto, señala el objetivo de que la UE lidere la acción internacional a través de la “diplomacia para el Pacto Verde”, que promueva la consecución de sus objetivos a nivel global y el cumplimiento de los ODS incluidos en la Agenda 2030 de las Naciones Unidas (Giles Carnero, 2021: 8).

4.2. Las cláusulas medioambientales en los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea

La protección del medio ambiente se incorpora a las previsiones sobre desarrollo sostenible a las que todos los acuerdos que la UE celebra con terceros

¹⁹ UE. (2015). “Comercio para todos... *op cit.*”

²⁰ UE. (2018). “*Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements*, Non-paper of the Commission services”, 2018.

Estados dedican un capítulo. Ya el Acuerdo de Cotonú de 2008 con los países ACP reflejó esta dirección hacia la búsqueda de un comercio más sostenible con la región de países del Cariforum en 2008. Tras la firma del ALC entre la República de Corea y la UE en el año 2010, en el que se insertó un capítulo de desarrollo sostenible por primera vez, esta práctica se ha mantenido constante en la firma de acuerdos con terceros estados. Posteriormente le han seguido los acuerdos con el Sistema Centroamericano de Integración, con Moldavia, Georgia, Ucrania, Colombia y Perú (al que después se sumó Ecuador), Corea del Norte, Canadá, Singapur, Japón, Kenya, México, Chile, Inglaterra y recientemente se ha firmado el 9 de julio de 2023 el ALC con Nueva Zelanda. Además, la UE se encuentra llevando a cabo las negociaciones para suscribir futuros acuerdos con India e Indonesia, en los que también se prevé la consecución de ambiciosos objetivos en materia de desarrollo sostenible²¹.

De forma habitual en los acuerdos, los capítulos de CDS comienzan con la reafirmación de los compromisos de las partes en acuerdos multilaterales de materia de medio ambiente y derechos laborales, como el Programa 21 del PNUMA, Acuerdo de París. A esto le sigue el reconocimiento al derecho de cada parte a regular sus políticas y prioridades en términos de protección medio ambiental y laboral, además de la prohibición para las partes de hacer uso de su legislación interna en esta materia de forma que constituya un medio de discriminación o restricción encubierta a la otra parte²². Los acuerdos más recientes han adquirido un nuevo enfoque, incluyendo en ocasiones varios capítulos para cada ámbito del desarrollo sostenible. Así, el ALC celebrado con Canadá prevé tres capítulos, uno sobre CDS, otro sobre comercio y trabajo, y uno más sobre comercio y medio ambiente²³ (Manero Salvador, 2020: 616).

Si bien hay ciertas diferencias entre los capítulos de CDS contenidos en los tratados, podemos reconocer ciertos elementos centrales que forman parte en todos ellos. La reiteración de la importancia de la transparencia, la cooperación

²¹ UE: Negociaciones y acuerdos por país/región de la UE, disponible en https://policy.trade.ec.europa.eu/eu-trade-relationships-country-and-region/negotiations-and-agreements_en

²² UE. Artículo 161 y 16.2, capítulo XVI del Acuerdo entre la Unión Europea y Japón relativo a una asociación económica (DO L 330 de 27.12.2018, p.3)

²³ UE: Capítulos 22, 23 y 24 del Acuerdo entre la Unión Europea y Canadá (L 11/23 de 14.1.2017)

internacional en materia de desarrollo sostenible, las normas aludidas, los mecanismos de monitoreo y la solución de controversias (Martínez San Millán, 2010: 76).

De hecho, una de las partes más innovadoras de los ALC de “nueva generación”, celebrados por la UE es la relativa a los mecanismos institucionales de supervisión de la aplicación de los CDS. La estructura institucional de los capítulos de CDS se basa en el trabajo de tres cuerpos principales que se encargan del proceso de monitoreo y refuerzo de las obligaciones. Estos son los Sub-Comités de Comercio y Desarrollo Sostenible, los Grupos Consultivos Internos (GCI) y el Diálogo con la Sociedad Civil. Los Sub-Comités de Comercio y Desarrollo Sostenible son comités especializados formados por representantes de alto nivel de entre las partes que van a tener conocimiento sobre las cuestiones cubiertas por los capítulos de CDS (Hradilová y Svoboda, 2018: 1025). Estos se van a encargar de supervisar todas las actividades a través de las cuales se apliquen los objetivos, incluyendo la cooperación y los estudios de la posible repercusión del acuerdo. Los Comités abordan de manera integrada el desarrollo sostenible, interrelacionando el desarrollo económico, social y la protección al medio ambiente. Se establecen reuniones anuales ordinarias o sesiones específicas en las que se pretende incluir un debate con el público sobre las cuestiones contenidas en los capítulos de CDS, y se presentará un informe con las conclusiones al Comité del respectivo acuerdo.

Uno de los mayores logros en los ALC de “nueva generación”, es la inclusión y el fomento de la participación de la sociedad civil en la aplicación de los capítulos de CDS. Se le encomienda hacer un seguimiento de los compromisos establecidos en el acuerdo, supervisarlos formular recomendaciones al respecto. Dentro de los capítulos se han establecido dos tipos de mecanismo en los que se incluye la participación de la sociedad civil. Por un lado, se han creado los GCI, que existirán en cada parte, y que serán asistidos técnica y logísticamente por el Comité Económico y Social Europeo (CESE) (Hradilová y Svoboda, 2018: 1025) y llevarán a cabo una reunión transnacional anual de la sociedad civil. El primero es un mecanismo cerrado basado en sus miembros, mientras que el segundo no se basa en sus miembros y es, por lo tanto, más abierto. Los GCI son órganos representantes de la sociedad civil concebidos para supervisar la aplicación de los

capítulos de CDS. Si bien en estos también contemplan reuniones anuales de la sociedad civil, en las que se involucran más representantes de esta, los GCI son órganos permanentes e institucionalizados.

La composición de estos órganos pretende encontrar un equilibrio entre asociaciones empresariales representativas e independientes, sindicatos, y ONG medioambientales, reflejando los tres pilares del desarrollo sostenible –social, económico y medio ambiental- y la estructura del CESE. Respecto a la independencia de los miembros de los GCI, si bien todos los acuerdos la establecen como condición, esto no se cumple en el ALC con Perú, Colombia y Ecuador, o el ALC establecido con Centroamérica.

Por otro lado, el Diálogo con la Sociedad Civil, es un foro abierto compuesto por todas las organizaciones de la sociedad civil (incluidos los miembros de los GCI) de ambas partes del acuerdo y los gobiernos. El foro se abre normalmente una vez al año junto con los encuentros del Sub-Comité. Las conclusiones y los dictámenes resultados de este diálogo serán presentados ante el Sub- Comité y se podrán ver públicamente²⁴.

Por otra parte, todos los CDS incluidos en los acuerdos establecen una serie de mecanismos institucionales para cubrir todas aquellas consultas que las partes puedan solicitar. Estas consultas deben “identificar las cuestiones en litigio y hacer una breve exposición de las reclamaciones en el marco del capítulo de CDS”. Si alguna de las partes considera que el asunto necesita de un examen más detenido, puede solicitar la reunión del Comité de Comercio y Desarrollo Sostenible, que podrá pedir asesoramiento a la sociedad civil de las partes. En el caso de que no se resuelva satisfactoriamente el asunto, todos los CDS incluyen la posibilidad de que las partes soliciten un Grupo de Expertos para examinar la cuestión. Este Grupo de Expertos será independiente y podrá recibir información de los organismos, instituciones y personas con conocimiento especializado, y tendrá un plazo determinado en cada acuerdo²⁵ para presentar un informe con las conclusiones

²⁴ UE: Artículo 16.15 y 16.16 del ALC con Japón.

²⁵ El Grupo de Expertos previsto para cada acuerdo va a variar en su composición y funcionamiento. Por ejemplo, el ALC con Colombia, Perú y Ecuador, establece que los expertos serán 5 elegidos de una lista compuesta por 15 candidatos, ninguno de ellos ha de ser nacional de ninguna de las partes. En el ALC con Canadá, el Grupo de Expertos estará compuesto por 3 miembros escogidos de entre

obtenidas, que podrá ser comentado por las partes y reconsiderado de nuevo por los expertos. Las conclusiones aportadas por el Grupo de Expertos ante las consultas presentadas por las partes no tienen efectos vinculantes.

Una de las grandes incógnitas que nos dejan estos capítulos de CDS es en relación con la solución de posibles conflictos y diferencias. Estos capítulos, al contrario que otras partes del acuerdo dependen de un mecanismo de solución de controversias no vinculante y que no contempla sanciones. De hecho, en todos ellos podemos encontrar la no sujeción expresa de cualquier asunto que surja en relación con los capítulos de CDS al sistema de solución de controversias del acuerdo²⁶, sino que se llama a los buenos oficios, la conciliación o la mediación para resolver las posibles diferencias entre las partes²⁷.

Los ALC contienen un procedimiento de resolución de controversias entre las partes a través de la composición de un panel arbitral, cuyas decisiones vinculantes suelen contener en sanciones. Sin embargo, al quedar los capítulos de CDS fuera de este sistema, ninguna de las Partes va a tener la posibilidad de iniciar una acción que incida en las condiciones comerciales ante el incumplimiento de los compromisos medio ambientales o laborales. La única excepción la constituye el AAE entre los estados del CARIFORUM y la UE, que prevé la adopción de sanciones en caso de constatarse el incumplimiento de alguna de las disposiciones contenidas en el capítulo 5 del título IV. Cabe señalar que esta previsión en ningún caso podrá afectar a las ventajas o beneficios comerciales del mismo (Martínez San Millán, 2020: 79).

una lista de 9 personas.

También existen algunas diferencias dependiendo del acuerdo en cuanto a los plazos que tienen los expertos para realizar el informe, y para los comentarios de las partes.

²⁶ El Artículo 16.17 del capítulo 16 del ALC con Singapur DO L 330 de 27.12.2018, que dicta “En caso de desacuerdo entre las Partes sobre cualquier asunto que surja en relación con la interpretación o la aplicación del presente capítulo, las Partes solo podrán recurrir a los procedimientos establecidos en el presente artículo y en el artículo 16.18 (Grupo de Expertos). Las disposiciones del presente capítulo no estarán sujetas al procedimiento de solución de diferencias en virtud del capítulo 21.”

Véase también el ALC con Colombia, Perú y Ecuador L354/3 de 21.12.2012, Artículo 285.5 del Título IX, en el que se especifica que “Este Título no está sujeto al Título XII (/Solución de controversias)

²⁷ El Artículo 24.16 “Solución de diferencias”, Capítulo 24 del ALC con Canadá (CETA) L 11/23 de 14.1.2017, señala que “Las Partes harán todo lo posible para llegar a una solución mutuamente satisfactoria de una diferencia. En todo momento, las Partes podrán recurrir a los buenos oficios, la conciliación o la mediación para resolver dicha diferencia.”

La Comunicación de la Comisión de 26 de febrero de 2018 que estableció una estrategia de 15 puntos para mejorar la implementación de los ODS ha sido objeto de un proceso de revisión que tuvo como resultado una Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2022, en la cual se analiza la aplicación de los 15 puntos²⁸. En este documento se señala la necesidad de dotar a los capítulos de CDS de un mecanismo sancionador en caso de incumplimiento del informe del grupo de expertos. La Comisión propone la posibilidad de imponer sanciones comerciales como último recurso, cuando las violaciones a los compromisos en materia de CDS sean graves. Por ejemplo, ante el incumplimiento de las obligaciones del Acuerdo de París, la intención sería detectar los incumplimientos centrales para la finalidad del Acuerdo.

La más Comunicación de la Comisión, “El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo” de 22 junio de 2022²⁹, señala que en los futuros ALC se impondrán sanciones comerciales, pero que estas sanciones ante el incumplimiento de las disposiciones específicas sobre CDS serán temporales y proporcionadas, y podrán adoptar la forma de suspensión de las concesiones comerciales. El documento señala que sólo serán posibles en caso de que un grupo de expertos constate que una de las partes incumple sus compromisos en materia de CDS y no adopte las medidas correctoras adecuadas para cumplirlos en el plazo establecido. No obstante, hasta la fecha, esta estrategia no se ha puesto en marcha en la práctica.

Aunque los ALC de “nueva generación” han sido dotados de instrumentos que aumentan la transparencia y la efectividad de las medidas encaminadas a proteger el medio ambiente y los derechos laborales fundamentales, la falta de coerción, por el momento, en el cumplimiento de las obligaciones denota grandes carencias en la efectividad de los acuerdos.

²⁸ Resultado de la revisión por parte de la Comisión del plan de acción de quince puntos sobre comercio y desarrollo sostenible Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2022, sobre el resultado de la revisión por parte de la Comisión del plan de acción de quince puntos sobre comercio y desarrollo sostenible (2022/2692(RSP) P9_TA (2022)0354. Disponible en https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0354_ES.pdf

²⁹ UE. (2022). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo” del 22 de junio de 2022 COM (2022) 409 final. Disponible en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022DC0409>

4.3. La protección del medio ambiente en las cláusulas medioambientales de los acuerdos de libre comercio de la Unión Europea

Todos los capítulos de CDS insertos en los ALC de la UE con Estados terceros comienzan ratificando la importancia de los acuerdos multilaterales sobre el Medio Ambiente y los compromisos de aplicarlos de manera efectiva por las partes. Por ejemplo, en el ALC de la UE Corea, las partes reafirman su compromiso de alcanzar el objetivo último de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático y su Protocolo de Kioto³⁰. Mientras que el ALC UE-Corea hace referencia al Protocolo de Kioto, el CETA menciona los acuerdos ambientales multilaterales de los que es parte, entre ellos la Declaración de Río sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo y la Agenda 21³¹. El ALC de la UE con Japón reafirma sus compromisos para implementar efectivamente la CMNUCC y el Acuerdo de París³². Aunque Canadá y Corea del Sur también firmaron el Acuerdo de París, solo Acuerdo con Japón lo menciona. Canadá se retiró del Protocolo de Kioto en 2011 y el Acuerdo de París de 2015 entró en vigor después de la firma del CETA. Sin embargo, el Comité del Acuerdo, compuesto por el ministro de Comercio Internacional de Canadá y un representante comercial de la Comisión Europea, ha recomendado la inclusión del Acuerdo de París en CETA.

En los capítulos de CDS se repite la importancia del “valor de la gobernanza” y la necesidad de implementar estas obligaciones multilaterales en las legislaciones internas de los Estados parte. Igualmente, en el comercio se promueve el desarrollo sostenible en todas sus dimensiones. Las Partes tratarán de facilitar el comercio y la inversión en mercancía y servicios medioambientales, que sean de especial interés para la mitigación del cambio climático como la energía renovable/sostenible, así como aquellas que contribuyan a mejorar las condiciones sociales y prácticas ecológicamente racionales. Se hace hincapié en el fomento de la inversión directa extranjera en bienes y servicios medio ambientales, tecnologías medio ambientales y energías renovables, incluso productos con etiquetado ecológico³³.

La Diversidad Biológica se protege a través del reconocimiento del Convenio

³⁰ UE: Artículo 13.5 del ALC UE-Corea.

³¹ UE: Artículo 24.4.2 del ALC UE-Canadá.

³² UE: Artículo 16.4.4 del ALC UE-Japón.

³³ UE: Artículo 13.16 del ALC UE-Corea.

sobre la Diversidad Biológica de Río de Janeiro de 5 de junio de 1992 y la Convención Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres de Washington de 3 de marzo de 1973. Algunas de las medidas concretas previstas para esta finalidad son el fomento de la utilización de productos obtenidos de forma sostenible de recursos naturales y que contribuyan a la biodiversidad. Garantizará el seguimiento de las medidas contra el tráfico ilegal de especies amenazas de flora y fauna silvestre enumeradas en las CITES.

Además, se menciona la gestión sostenible de bosques y del comercio de madera, luchando contra la tala ilegal y el comercio asociado a esta práctica. Asimismo se incluye el comercio sostenible de los recursos pesqueros y acuícolas, de manera que las partes se comprometen a cumplir la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, el acuerdo para el cumplimiento de las medidas internacionales de ordenación por los buques pesqueros firmada en Roma en 1993, y el acuerdo sobre la aplicación de las disposiciones de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 relativas a la conservación y ordenación de las poblaciones de peces migratorios firmado en Nueva York en 1995 y medidas para cumplir los objetivos del Código de Conducta para la Pesca Responsable adoptado por la ONU en 1995 y contra la pesca ilegal.

La UE ha venido implementado las evaluaciones de impacto sobre la sostenibilidad (conocidas como SIAs por sus siglas en inglés). Su función es evaluar los efectos que los ALC tienen entre las partes, y son previas a la conclusión del tratado. Los SIAs son una herramienta comercial de la Comisión. Europea para analizar el impacto de los ALC La UE ha impulsado estas evaluaciones en la Ronda del Milenio de la OMC, y ha pasado a ser una herramienta clave en la negociación de acuerdos con terceros estados. En las negociaciones del ALC con Chile en el 2002 se implementa por primera vez un SIA, después con los Estados árabes del Golfo en 2004...y más recientemente con China en 2018 (Manero Salvador, 2020: 619).

Las SIAs son llevadas a cabo por consultores independientes y en ellas se identifican los cambios que el ALC pues causar en el ámbito económico, social, de Derechos Humanos y medio ambiental, tanto para la UE como para los socios comerciales. Aunque son una herramienta muy valiosa, han recibido críticas por la

doctrina al considerará que las recomendaciones no se materializan en la práctica. Además, su publicación tardía, posterior a las negociaciones, impide que las recomendaciones fueran tenidas en cuenta.

Al igual que existen evaluaciones de impacto previas a la conclusión de los acuerdos, la UE utiliza lo que se denominan “evaluaciones ex post” preparadas por la Comisión, para evaluar si una intervención específica del ALC estaba justificada y si funciona para la consecución de los objetivos previstos. Estas evaluaciones se llevan a cabo por consultores externos y los informes finales son publicados.

En estos informes podemos encontrar el impacto que ha tenido el ALC sobre los diferentes ámbitos contenidos en él, incluyendo los efectos de la implementación de los Capítulos de CDS y las opiniones de los representantes de los GCI y de la sociedad civil. Por ejemplo, el informe final de la evaluación ex post del ALC de la UE con Colombia, Perú y Ecuador³⁴ de enero de 2022, afirma que los representantes del GCI han expresado desde el año 2016 en adelante su preocupación por las leyes tanto en Perú como en Colombia, que reducen el nivel de protección medio ambiental y laboral para promover la inversión. También argumentaron que las actividades de recuperación de Perú tras la crisis del Covid-19, debilitaron los procedimientos clave para garantizar la protección ambiental, pues se han modificado los procedimientos con respecto a la certificación medioambiental de proyectos de inversión, según algunas organizaciones de la sociedad civil. Además, la mayor flexibilidad en el acceso a la tierra y los territorios de los pueblos indígenas afectó negativamente los derechos colectivos de los pueblos indígenas, según algunas partes interesadas.

Señalaron que aún con el papel facilitador del capítulo de CDS para expresar preocupaciones, no se pudieron identificar medidas o iniciativas concretas que puedan haber generado un efecto positivo sustancial sobre el cambio climático, a pesar de que Colombia, Perú y Ecuador han ratificado el Acuerdo de París y estrategias nacionales para abordar la emergencia climática. Asimismo, el informe evalúa los cambios sobre el uso del suelo, específicamente la deforestación, que

³⁴ UE. (2022). Evaluación ex post de la implementación del Acuerdo Comercial entre la UE y sus Estados Miembros, y Colombia, Perú y Ecuador, de 17 de marzo de 2022, Disponible en <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/f09dba9e-aa5a-11ec-83e1-01aa75ed71a1>

puede ser causada por el aumento en la producción agrícola, además del aumento de la presión sobre el agua por el aumento en el uso de fertilizantes y herbicidas.

Por otro lado, el informe de la evaluación ex post del ALC de la UE con Centroamérica³⁵ de septiembre de 2022 refleja unos resultados más positivos de la implementación del capítulo de CDS, tal como fue señalado en la reunión del Sub-Comité (denominado Junta de CDS en este acuerdo) en 2020 y 2021. Los Estados informaron de los avances en la aplicación de una serie de AMUMAs, como la CITES, la Convención de Basilea y el Acuerdo de París lanzando un Plan de Descarbonización.

En este sentido, cada país tiene sus ámbitos concretos en los que el acuerdo debe mejorar el impacto medioambiental. Así el informe ex post de la implementación del acuerdo con Moldavia³⁶ de julio del 2022 señala que, si bien el impacto en los aumentos de la polución del aire previstos por las SIAs no ha sido alcanzado, Moldavia necesita de mayor protección en este ámbito, pues su calidad del aire no ha mejorado desde la implementación del acuerdo en el año 2014. Otro punto para destacar de este informe es la necesidad de que el acuerdo incorpore proyectos para el tratamiento de los residuos, que los encuestados de la sociedad civil consideraron ineficiente y falto de recursos.

Cuestiones medio ambientales como la conservación de la pesca, especies en peligro de extinción, gobernanza forestal y el comercio de bienes medio ambientales están cada vez más reguladas en los ALC. Si bien es cierto que existen diversos estudios sobre la implementación de las disposiciones de los capítulos de CDS, estos no han sido realizados en todos los acuerdos suscritos. Además, resulta muy difícil establecer las relaciones de causalidad entre los avances o retrocesos con la implementación del acuerdo y hay muy poca evidencia de que los títulos de CDS hayan jugado un papel en el establecimiento de medidas concretas. Lo que queda claro de estos análisis es que independientemente del área de impacto ambiental,

³⁵ UE. (2023). Evaluación ex post de la implementación de la parte IV del Acuerdo de Asociación (Pilar Comercial) entre la UE y sus Estados Miembros y Centroamérica, del 20 de junio de 2023. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/ex-post-evaluations_en

³⁶ UE. (2022). Ex-post evaluation of the implementation of the Deep and Comprehensive Free Trade Area between the EU and its Member States and Moldova, del 6 de julio de 2022, disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/ex-post-evaluations_en

se observa que el aumento de la actividad económica va de la mano de la intensificación de las presiones ambientales preexistentes en el área donde se materializa este aumento de la actividad económica.

Al mismo tiempo, los acuerdos que tienen como objetivo promover el desarrollo sostenible pueden mitigar los impactos ambientales negativos en diferentes grados, e incluso pueden contribuir a ciertos desarrollos ambientales positivos si conducen a mejores estándares de producción o cambios hacia productos más sostenibles.

5. ¿ES EFECTIVA LA PROTECCIÓN DEL MEDIO AMBIENTE EN LAS CLÁUSULAS MEDIOAMBIENTALES DE LOS ACUERDOS DE LIBRE COMERCIO DE LA UNIÓN EUROPEA?

La promoción del desarrollo sostenible ocupa un lugar cada vez mayor en la acción exterior de la UE y las instituciones son conscientes de la importancia de los problemas medio ambientales. Esto tiene su reflejo en la inclusión de los capítulos de CDS en los ALC de “nueva generación” de la Unión y en los esfuerzos por la Comisión Europea para acercar a la sociedad civil a las instituciones en un intento de mejorar la transparencia y eficacia de la consecución de ODS. Sin embargo, estos capítulos tal y como están configurados no ofrecen más que un marco que varios autores como Van den Putte, Orbie o Harrison han calificado de *soft approach* ante los límites estructurales que han llevado a estos capítulos a ser frecuentemente criticados por la doctrina.

El primer límite que podemos reconocer es la falta de unidad y consenso en el contenido de las obligaciones y de la extensión y profundidad en la que se tratan los mecanismos institucionales en cada acuerdo, pues esto varía en función de cada uno dificultando las posibilidades de supervisión y mejora de las disposiciones. Asimismo, el carácter blando del modelo europeo queda plasmado en la redacción dispersa y poco precisa de las obligaciones medio ambientales, que adolecen de falta de normatividad y se caracterizan por su carácter programático (Martínez San Millán, 2020: 80).

Otro de los límites que podemos identificar es en relación con la sociedad civil. Una primera crítica se refiere a la composición de las instituciones que la componen, y más concretamente a los procesos de selección de los representantes de los GCI. A pesar del mandato de independencia en la selección por la UE, la realidad es que muchos de los países firmantes no llevan a cabo procedimientos transparentes, y los representantes no son completamente independientes del gobierno, como es el caso de Perú, Colombia y Honduras (Orbie, Van de Putte, Martens y Oehri: 2017, 526-546). Asimismo, podemos percibir un déficit en el establecimiento de responsabilidad, tanto para ofrecer recomendaciones y compartir información de los gobiernos, como para la falta de seguimiento por parte de estos. De hecho, una de las quejas más frecuentes de los GCI es la falta de respuesta de

la Comisión cuando se presentan las declaraciones finales o quejas sobre violaciones de los compromisos en materia de CDS. Por ello es necesario el refuerzo estructural de la sociedad civil de los Estados parte, ya que el grado de responsabilidad por parte del gobierno sigue siendo su decisión y es impredecible. Más limitaciones que encontramos respecto a la actividad de la sociedad civil se encuentran en la heterogeneidad de los Estados con los que se suscriben los ALC y su falta de familiaridad de los funcionarios gubernamentales con la incorporación de la sociedad civil a las estructuras formales de los acuerdos. Así, la sociedad civil del ALC con los países del Caribe, tardó seis años en comenzar a funcionar desde la implementación del acuerdo. Muchos de sus miembros no tenían conocimiento del contenido de las disposiciones en materia de CDS, y, por tanto, el compromiso es poco probable (Harrison *et al*, 2018, 260-177). Esto saca a relucir que el modelo de formulación de los capítulos de CDS se encuentra mal equipado ante la diversidad de los socios comerciales, que tendrán problemas medio ambientales y laborales de naturaleza muy diferente (Barbú, 2017). La falta de financiación y falta de recursos adecuados también resulta un problema para la sociedad civil y su participación en actividades y talleres que acompañan a las reuniones conjuntas anuales.

En tercer lugar, la falta de sanciones en los casos de incumplimiento de las disposiciones medio ambientales y laborales es uno de los problemas que restan una mayor legitimidad a los capítulos de CDS. La doctrina ha criticado duramente el mecanismo de solución de controversias de los capítulos, que resulta prácticamente inútil sin la existencia de sanciones. Estos asuntos quedan fuera del sistema de solución de controversias del acuerdo y son examinados por un panel de expertos, cuyas recomendaciones no tienen carácter vinculante. Hasta la fecha, una única vez se ha solicitado el establecimiento de un panel de expertos en materia laboral, en el marco del ALC de la UE con Corea del Sur³⁷, despertando un gran interés por las posibles consecuencias que este procedimiento pudiera tener en el futuro de los CDS (Manero Salvador, 2020: 624). Sin embargo, aún no se ha abierto ningún panel arbitral sobre un asunto estrictamente medio ambiental. La doctrina y algunas

³⁷ Este procedimiento relativo al art. 13 del acuerdo con Corea del Sur fue abierto en 2018 cuando la UE solicitó consultas a Corea del Sur en relación con determinadas medidas que limitaban los derechos laborales, como la sindicación y falta de ratificación de distintos convenios de la OIT. Al fracasar las consultas, se estableció un panel de expertos para conocer la aplicación por Corea del Sur del capítulo de CDS (Manero Slavador, 2020: 623)

instituciones europeas como el CESE han señalado la insuficiencia del modelo europeo, comparándolo con los ALC que suscribe EEUU, en los que sí se prevén sanciones ante los incumplimientos en materia medio ambiental y laboral (aunque el valor de las penalizaciones solo puede evaluarse sobre la base del único procedimiento judicial contra Guatemala iniciado por EEUU a través del Acuerdo del CAFTA (Martinez San Millán, 2020: 80).

A estas limitaciones podemos añadir la falta de mecanismos adecuados de monitoreo que garanticen que no existan efectos negativos sobre las normas laborales y medio ambientales nacionales, así como la aplicación correcta de los impactos de sostenibilidad en las negociaciones del acuerdo (Barbú, 2017).

Estas limitaciones de los CDS insertos en los ALC de “nueva generación” no son nuevas. Numerosos autores como Van den Putte, Orbie y Barbú, se han pronunciado sobre esta materia y la Comisión Europea ha tratado de mejorar la efectividad de los capítulos publicando propuestas como la de febrero de 2018, en la cual la Comisión sugería un conjunto de 15 acciones concretas que debían ser llevadas a cabo para mejorar la implementación de los capítulos de CDS. Si bien, como señala Carmen Martínez San Millán, estas acciones adolecían de falta de precisión, la Comisión ha publicado en el año 2022³⁸ un documento en el que se evalúan los resultados del plan de acción de 15 puntos que tampoco va mucho más allá de prometer reforzar los capítulos de CDS. El documento señala la importancia de llevar a cabo análisis en las deficiencias de la aplicación, ejercicios exploratorios exhaustivos al inicio de las negociaciones y otorgar un papel más estructurado a los GCI. Respecto a la posibilidad de incluir sanciones comerciales como recurso en última instancia contra los casos de violaciones graves de los compromisos en materia medioambiental y laboral, el documento lleva a cabo un llamamiento al Parlamento en el documento para su incorporación al mecanismo de solución de controversias, pero no asegura la implementación de un sistema de sanciones en el futuro. Este documento resulta positivo en cuanto que refleja el interés por parte de la Comisión de mejorar la implementación de los capítulos de CDS a través de

³⁸ Resultado de la revisión por parte de la Comisión del plan de acción de quince puntos sobre comercio y desarrollo sostenible Resolución del Parlamento Europeo, de 6 de octubre de 2022, sobre el resultado de la revisión por parte de la Comisión del plan de acción de quince puntos sobre comercio y desarrollo sostenible (2022/2692(RSP)). Disponible en: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-9-2022-0354_ES.pdf

propuestas concretas para las deficiencias identificadas. Sin embargo, la cuestión referida a la posible imposición de mecanismos sancionadores ante los incumplimientos de estos capítulos continúa siendo insuficiente, ya sigue sin haber un pronunciamiento definitivo para instaurar un mecanismo sancionador. La adopción de sanciones podría ser un gran paso para dotar de eficacia y credibilidad a estos acuerdos de “nueva generación”, y ha sido muy defendida por un número considerable de autores. Cabe añadir que algunos autores ponen en duda la aplicación del modelo estadounidense en los ALC de “nueva generación” de la UE, puesto que estas sanciones estarían condicionadas a que los supuestos tuvieran un impacto en el comercio. Además, la disputa entre EEUU y Guatemala ha demostrado que este tipo de procesos son costosos e ineficientes (Hradilova y Svoboda, 2018: 1036).

La doctrina ha aportado diversas propuestas de mejora con respecto a los límites estructurales de los capítulos de CDS, por ejemplo la simple cooperación con organismos internacionales relevantes en la materia medio ambiental y laboral en la fase de negociaciones y evaluaciones (tanto SIAs como evaluaciones *ex post*), o la especialización de los objetivos mediante la inclusión de convenios que la ONU señalan como prioritarios en la protección del medio ambiente y los derechos laborales fundamentales, otorgarían objetivos más ambiciosos a los capítulos de CDS (Martínez San Millán, 2020: 82). Algunos estudios apuntan la evidencia de la mejora en la implementación del desarrollo sostenible a través de incentivos comerciales para aquellos socios que lleven a cabo proyectos de cooperación para reforzar los estándares medio ambientales y laborales, como mecanismo que podría ser más efectivo que la imposición de sanciones (Hradilova y Svoboda, 2018, 1040). Asimismo, y como señala la Comisión en su evaluación de la implementación de los 15 puntos, es necesario tomar medidas para dotar de mayores herramientas a la sociedad civil y de proporcionar una mejor estructura a los GCI. El aumento en la transparencia en los procesos de selección de los representantes de los GCI y la facilitación en el intercambio de información entre estos grupos y los gobiernos de las partes, la mayor participación de sindicatos y organismos de defensa del medio ambiente o la mejora en la definición de la responsabilidad de los miembros de estos mecanismos son cuestiones importantes para aumentar la efectividad de los “nueva generación” (Martínez San Millán, 2020: 82).

6. CONCLUSIÓN

El modelo de las relaciones comerciales internacionales actuales ha experimentado grandes cambios que han derivado en una hiperfragmentación ante el auge de las relaciones comerciales que se dan en el ámbito regional y bilateral. La UE se ha posicionado como firme promotora de estas relaciones y su política exterior ha cobrado una creciente relevancia ante la magnitud económica y política de los ALC.

La UE es consciente de la necesidad de orientar su PCC hacia el camino de la sostenibilidad en un intento de paliar los aspectos negativos que ha traído consigo la liberalización de la economía, y sus efectos en la naturaleza y la sociedad. Esta colisión provoca incoherencias normativas entre las legislaciones encaminadas por un lado a la protección medioambiental y por otro a la liberalización económica. Ante la falta de unidad que existe actualmente en el Ordenamiento Jurídico Internacional, la aportación de soluciones para conciliar la naturaleza de estos sistemas es determinante en el desarrollo de futuros acuerdos comerciales que aseguren la sostenibilidad en las relaciones comerciales.

La UE ha tomado conciencia de la importancia de llevar a cabo estos cambios en su actividad comercial y en la actualidad todos sus acuerdos a nivel bilateral o regional se caracterizan por la inserción en ellos de un capítulo dedicado al CDS. Su desarrollo representa unos objetivos muy ambiciosos en cuanto a materias que van más allá del comercio y en ellos se refleja la aspiración de la UE de exportar los estándares europeos de protección medioambiental y de justicia social a los países terceros con los que suscribe estos tratados. Además, la incorporación de los ODS contenidos en la Agenda 2030 en el desarrollo de la acción exterior de la Unión se ha visto materializada en diferentes modalidades seguidas por la UE, como el sistema unilateral de la Unión representado por el SPG, que constituye una de las herramientas más importantes que acompañan al sistema bilateral para promover el crecimiento comercial de los PVD y PMA.

Los ALC de “nueva generación” se caracterizan por la implementación de capítulos de CDS que buscan el consenso entre las Partes en materia de medio ambiente y derechos laborales. Sin embargo, la realidad muestra grandes

deficiencias en su aplicación efectiva que nos llevan a dudar de su eficacia en la práctica.

Si bien la creación de estos capítulos no deja de ser un gran paso en el reconocimiento de la necesidad urgente de llevar a cabo un comercio más sostenible, las disposiciones contenidas se limitan a exponer unas ideas generalistas que se repiten acuerdo tras acuerdo y pecan de ambigüedad sin concretar acciones específicas en la protección del medio ambiente. Tampoco existe ningún mecanismo que asegure que la normativa nacional de los Estados no se vea debilitada por la implementación del acuerdo. Las negociaciones económicas se realizan previamente a las evaluaciones de impacto en materia de sostenibilidad del acuerdo, por lo que el acuerdo final de ninguna manera se ve limitado por los resultados de estas. También es importante resaltar que en las pocas evaluaciones ex post que hay disponibles sobre los acuerdos, no se constatan efectos positivos derivados de los capítulos de CDS, por lo que su eficacia real es prácticamente inexistente.

Por si fuera poco, el mayor logro de los capítulos de CDS que es la participación de la sociedad civil para controlar la aplicación de estos se ve reducida ante la falta de herramientas y de comunicación con los gobiernos. Por el momento la Comisión continúa sin dar una respuesta clara ante la falta de asertividad en la implementación de los acuerdos. El mecanismo de consultas y los informes del Grupo de Expertos, que no son vinculantes, siguen siendo la única forma a través de la cual los Estados contratantes pueden plantear diferencias.

La falta de mecanismos correctores de la implementación de estas medidas hace que las disposiciones en materia medioambiental y social no sean más que papel mojado. La corrección de las deficiencias podría mejorar significativamente la efectividad de las medidas contenidas en los capítulos de CDS y así maximizar el potencial que estos podrían lograr para aunar y dotar de coherencia al Ordenamiento Jurídico Internacional.

Para lograr avances reales es necesario que la UE, como potencia comercial, incremente su asertividad en cuestiones de sostenibilidad, y someta sus acuerdos con terceros Estados a un compromiso serio en esta materia, estableciendo

mecanismos que tengan en cuenta las deficiencias concretas y reales de las disposiciones medioambientales, y así dar ejemplo de los valores europeos que la propia Unión quiere hacer valer. Estas cláusulas que la UE ha integrado en sus ALC tienen un gran potencial de cara a los retos a los que se enfrenta la humanidad, como es la crisis climática y la desaparición de los recursos, sin embargo, su eficacia para lograr estos objetivos será nula hasta que no se priorice su cumplimiento.

Por último, lograr que los ALC de “nueva generación” se apliquen de forma correcta es fundamental para que los nuevos instrumentos jurídicos que componen el Ordenamiento Jurídico Internacional contribuyan a incrementar su unidad formal y material, en lugar de acrecentar su fragmentación. Ante la parcial ineficacia de los capítulos sobre CCDS en los ALC europeos, las incipientes medidas y estrategias adoptadas en las últimas Comunicaciones de la Comisión podrían constituir un punto de partida para hacer estos acuerdos y capítulos realmente efectivos. No obstante, tenemos que esperar a dichas estrategias sean puestas en práctica para evaluar su efectividad.

7. BIBLIOGRAFÍA

DOCUMENTOS DOCTRINALES

- Adrián Arnáiz, A. J. (2013). Política Comercial Común. En Calonge Velázquez, A. y Martín de la Guardia, R. (eds.). *Políticas Comunitarias: Bases Jurídicas* (pp. 901-937). Valencia: Tirant Lo Blanch.
- Barberá de la Torre, R. (2006). ¿Qué se entiende por globalización? En Blanca Arroyo *et al.* (coords.). *Perspectivas de globalización* (pp. 65-72). Madrid: Dyckinson.
- Barbu, M. *et al.* (2017). A Response to the Non-paper of the European Commission on Trade and Sustainable Development (TSD) chapters in EU Free Trade Agreements (FTAs). Disponible en <https://www.qmul.ac.uk/geog/media/geography/docs/research/working-beyond-the-border/A-Response-to-the-Nonpaper-26.09.17.pdf>
- Bermejo García, R., y Garcíandía Garmendia, R. (2013). El comercio internacional como motor del desarrollo: Aspectos jurídicos y económicos. En Escribano, J. (coord.). *Comercio, economía, desarrollo y derecho internacional. Nuevos retos en la agenda global del siglo XXI* (pp. 11-31). Getafe: Instituto de Estudios Internacionales y Europeos Francisco de Vitoria.
- Bhagwati, J. (1995). U.S. Trade Policy: The Infatuation with FTAs. En Barfield, C. (ed.). *The Dangerous Obsession with Free Trade Area*. Washington D.C.: AEI Press.
- Bhagwati, J. (2008). *Termites in the Trading System: How Preferential Agreements Undermine Free Trade*. Oxford: Oxford University Press.
- Casanovas y la Rosa, O. (2011). Aproximación a una Teoría de los Regímenes Internacionales en Derecho internacional Público. En Rodrigo, A. J. y García, C. (eds.). *Unidad y Pluralismo en el Derecho internacional Público y en la Comunidad internacional. Coloquio en Homenaje a Oriol Casanovas, Barcelona, 21-22 de mayo de 2009* (pp. 41-60). Madrid: Tecnos.

- Díaz Mora, C. *et al.* (2019). La Política Comercial de la UE. En Camarero, M. y Tamarit, C. (eds.). *Economía en la Unión Europea* (pp. 201-223). Pamplona: Thomson Reuters Aranzadi.
- Fajardo del Castillo, T. (2017). Sobre los 25 Años de la Declaración de Río sobre el Medio ambiente y el Desarrollo. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 8, Núm. 1.
- Fajardo del Castillo, T. (2022): Biodiversidad y civilización ecológica en el aniversario de la Declaración de Estocolmo sobre el medio humano. *Revista Catalana de Dret Ambiental*, Vol. 13, Núm. 2.
- Fernández Rozas, J. C. (2019). Permanencia y extensión del bilateralismo: Los acuerdos comerciales de nueva generación entre la Unión Europea y terceros países, *La Ley Unión Europea*, Núm. 68.
- Ferrero Diez Canseco, A. (2001). Trato especial y diferenciado para países en desarrollo, *THEMIS Revista de Derecho*, Núm. 43, 249-259.
- García López, J. A. (2010). Comercio internacional y medio ambiente. El dumping ecológico. En *Cursos de derecho internacional y relaciones internacionales de Vitoria-Gasteiz* (pp. 475-494). Disponible en: <https://www.ehu.es/documents/10067636/10764488/2010-Julio-Garcia-Lopez.pdf/83fae948-529c-a329-92fe-d6d00dc78690>
- González Alonso, L. N. (2000). La Política Comercial Común (I). En Martín y Pérez de Nanclares, J. y López Escudero, M. (eds.). *Derecho Comunitario Material* (pp. 412-423). Madrid: McGraw-Hill.
- Harrison, J. *et al.* (2018). Governing Labour Standards through Free Trade Agreements: Limits of the European Union's Trade and Sustainable Development Chapters. *Journal of Common Market Studies*, Vol. 57, Núm. 2, 260-277.
- Hilf, M., (2000). ¿Libertad de comercio mundial contra protección del medio ambiente? *Revista electrónica de estudios internacionales*, Núm. 1, 45-78.

- Hinojosa Martínez, L. M. y Fajardo del Castillo, T. (2010). Los Nuevos Problemas del Comercio Internacional y la Ronda de Doha. En Hinojosa Martínez, L. M. y Roldán Barbero, J. (coords.). *Derecho internacional Económico* (pp. 209-228). Madrid: Marcial Pons.
- Hradilova, K. y Svoboda, O. (2018). Sustainable Development Chapters in the EU Free Trade Agreements: Searching for Effectiveness. *Journal of World Trade*, Vol. 52, Núm. 6, 1019-1042.
- Illescas, R. (2005). Derecho Mercantil y Globalización. *Anuario de la facultad de derecho de la universidad autónoma de Madrid*, Núm. 1, 79-94.
- López Libreros, J. M. (2008). Las normas de origen para las mercancías en el sistema GATT-OMC. *Boletín de ICE*, Núm. 843, 163-180.
- López-Jurado, C. (2005). El Nuevo Sistema de Preferencias Arancelarias Generalizadas Comunitario a la Luz de los Informes de la Organización Mundial del Comercio. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, 21, 447-484.
- Manero Salvador, A. (2006). La cuestión del desarrollo en la ronda de Doha: trato especial y diferenciado. *Revista española de derecho internacional*, Vol. 58, Núm. 2, 843-868.
- Manero Salvador, A. (2014). ¿Gobernanza o desgobierno en las relaciones económicas internacionales? *Revista Española de Derecho Internacional*, Vol. 66, 155-170.
- Manero Salvador, A. (2018). Los Tratados de Libre Comercio de Estados Unidos y de la Unión Europea. Barcelona: Bosch Editor.
- Manero Salvador, A. (2020). La política comercial común de la Unión Europea y el desarrollo sostenible. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Núm. 66, 603-627.
- Mankiw, N. G. (2009). *Principios de economía*. Cengage Learning Editores
- Martínez San Millán, C. (2020). Hacia una efectiva implementación de los capítulos de comercio y desarrollo sostenible de los acuerdos de libre comercio de la

- Unión Europea. *Revista de estudios europeos*, Núm. 75, 72-85.
- Martínez San Millán, C. (2022). Trabajo decente y crecimiento económico: la necesaria reforma institucional de la Organización Mundial del Comercio para su adaptación a la Agenda 2030. *Revista Con-Texto*, Núm. 57, 17-42.
- Martínez Serrano, J. A. (2020). La crisis del multilateralismo. *Boletín de ICE*, Núm. 913, 17-32.
- Orbie, J. *et al.* (2017). ¿Promover el desarrollo sostenible o legitimar el libre comercio? Mecanismos de la sociedad civil en la UE acuerdos comerciales. *Temáticas del Tercer Mundo: una revista de TWQ*, 526-546.
- Pagliari, A. S. (2009). Reflexiones sobre la fragmentación del derecho internacional. Aplicación y efectos. *Ars Boni et Aequi*, Núm. 5, 11-38.
- Raess, D. (2018). Labour (and environmental) provisions in FTAs: What do they do? En Workshop: The future of sustainable development chapters in EU free trade agreements. *European Parliament*.
- Rodríguez Carmona, A. (2008). El dumping ecológico: el papel de las medidas comerciales. *Documentos de trabajo de la Facultad de Ciencias Económicas y Empresariales*, Núm. 32, 1-19.
- Suciu Gavrioloaie, D. C. (2023). El bilateralismo en las relaciones comerciales de la Unión Europea: un análisis de los acuerdos de nueva generación. *Revista de Derecho Comunitario Europeo*, Núm. 74, 227-269.
- Tamames, R. (2012). Transacciones internacionales: del GATT a la OMC. *Mediterráneo económico*, Núm. 22, 125-138.
- Toribio Dávila, J. J. (2005). Las instituciones de Bretton Woods: 60 años de cambios. *Boletín de ICE*. Núm. 827.

DOCUMENTOS OFICIALES

FMI. (2002). “Globalización: Marco para la participación del FMI” Disponible en: <https://www.imf.org/external/np/exr/ib/2002/esl/031502s.htm>

OMC. (1979). Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo, Decisión de 28 de noviembre de 1979 (L/4903).

OMC. (1999). Turquía – Textiles (WT/DS34/R), Informe del Grupo Especial.

ONU. (1969). Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, Viena, 23 de mayo de 1969. U.N. Doc A/CONF.39/27 (1969), 1155 U.N.T.S. 331. Disponible en: https://www.oas.org/xxxivga/spanish/reference_docs/convencion_viena.pdf

ONU. (2006). Informe de 13 de abril de 2006 sobre «Fragmentación del Derecho internacional: dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho internacional» (A/CN.4/L.682) junto con un apéndice de Proyecto de Conclusiones (A/CN.4/L.682/Add.1).

ONU. (2006). Informe sobre la fragmentación del Derecho Internacional sobre la labor realizada en su 58.º periodo de sesiones sobre la fragmentación del Derecho Internacional: Dificultades derivadas de la diversificación y expansión del Derecho Internacional. Anuario de la Comisión de Derecho internacional, 2006, vol. II, 2ª Parte (A/CN.4/L.702).

UE. (2015). “Comercio para todos: la Comisión Europea presenta la nueva estrategia de comercio e inversión.” Bruselas, 14 de octubre de 2015. Disponible en https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/es/IP_15_5806

UE. (2018). “Feedback and way forward on improving the implementation and enforcement of Trade and Sustainable Development chapters in EU Free Trade Agreements, Non-paper of the Commission services”, 2018.

UE. (2022). Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo, al Consejo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones: “El poder de las asociaciones comerciales: juntos por un crecimiento económico ecológico y justo” del 22 de junio de 2022 COM (2022) 409 final.

UE. (2022). Evaluación ex post de la implementación del Acuerdo Comercial entre la UE y sus Estados Miembros, y Colombia, Perú y Ecuador, de 17 de marzo de 2022. Disponible en <https://op.europa.eu/es/publication-detail/-/publication/f09dba9e-aa5a-11ec-83e1-01aa75ed71a1>

UE. (2022). Ex-post evaluation of the implementation of the Deep and Comprehensive Free Trade Area between the EU and its Member States and Moldova, del 6 de julio de 2022. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/ex-post-evaluations_en

UE. (2023). Evaluación ex post de la implementación de la parte IV del Acuerdo de Asociación (Pilar Comercial) entre la UE y sus Estados Miembros y Centroamérica, del 20 de junio de 2023. Disponible en: https://policy.trade.ec.europa.eu/analysis-and-assessment/ex-post-evaluations_en

UNCTAD. (1968). Informe del Secretario General de la Conferencia de Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo, Nueva Delhi, 1 de febrero – 28 de marzo de 1968, vol. I (TD/97, Vol. I).

UNCTAD. (1970). Decisión 75 (IV) sobre el Sistema de Preferencias Generalizadas, de 13 de octubre de 1970 (TD/B/332).