

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/CTE/W/83  
10 de junio de 1998

(98-2344)

Comité de Comercio y Medio Ambiente

Original: inglés

## COMENTARIOS DE LA COMUNIDAD EUROPEA A LA NOTA DE LA SECRETARÍA DEL COMITÉ DE COMERCIO Y MEDIO AMBIENTE DE LA OMC

### BENEFICIOS RESULTANTES PARA EL MEDIO AMBIENTE DE LA ELIMINACIÓN DE LAS RESTRICCIONES Y DISTORSIONES DEL COMERCIO (WT/CTE/W/67)

#### Nota de la Comunidad Europea

1. La Secretaría redactó la nota WT/CTE/W/67 como contribución al debate del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) sobre el "efecto de las medidas ambientales sobre el acceso a los mercados, especialmente en relación con los países en desarrollo y en particular con los menos adelantados, y los beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio", que se suele designar como "punto 6" del programa de trabajo en 10 puntos del CCMA.
2. La Comunidad saluda con satisfacción la nota de la Secretaría, que se dio por terminada después de que los Miembros de la OMC formularan oralmente y por escrito sus observaciones al borrador previo. La Comunidad advierte los esfuerzos hechos por la Secretaría para tomar en consideración las opiniones a veces discrepantes expresadas por los miembros del CCMA y agradece a la Secretaría que haya incorporado muchas de las observaciones y sugerencias hechas por la delegación de la UE.
3. La nota de la Secretaría constituye una contribución informativa y útil a los debates del Comité de Comercio y Medio Ambiente en torno al punto 6 del programa de trabajo, aunque la delegación de la UE, al igual que otras delegaciones, no concuerda con todos los puntos destacados en ella ni con todas sus conclusiones. Los comentarios que siguen contienen referencias a algunos de los puntos de la nota considerados como los más importantes por la Comunidad, así como a algunos de los principales aspectos en los que sus puntos de vista difieren de los que figuran en la nota de la Secretaría.
4. En términos generales el texto representa una visión de conjunto ponderada de los beneficios resultantes para el medio ambiente de la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio y puede constituir una base de referencia útil. En consecuencia, la Comunidad saluda con satisfacción la mayor facilidad de acceso a la nota que se desprende de la supresión del carácter reservado de la misma.

## I. COMENTARIOS GENERALES

5. Las políticas comerciales y ambientales pueden apoyarse mutuamente en la búsqueda de un desarrollo sostenible. Citando el informe de 1996 del CCMA, la nota de la Secretaría subraya correctamente que la liberalización del comercio en general, incluyendo la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio, puede proporcionar beneficios en materia de desarrollo y protección del medio ambiente facilitando una asignación y una utilización más eficientes de los recursos. Aunque el documento identifica los lados negativos de ciertos aspectos de la liberalización del comercio y señala correctamente que a veces pueden ser necesarias medidas complementarias, se centra en los beneficios resultantes de eliminar las restricciones y distorsiones, lo cual resulta justificado habida cuenta del mandato del CCMA.

6. No obstante, aunque a la liberalización del comercio le corresponda hacer una contribución crucial al desarrollo sostenible, la Comunidad no comparte la idea contenida en la nota de la Secretaría de que es una condición previa al mismo. Antes bien, el desarrollo sostenible debe basarse en prácticas sostenibles de ordenación del medio ambiente y, como afirma la nota de la Secretaría, se requieren políticas ambientales apropiadas, sobre todo a nivel nacional, para que los beneficios de la liberalización den sus frutos.

7. La Comunidad saluda con apreciación que se incluyan y se traten de una manera en general completa los múltiples sectores enumerados en el párrafo 198 del informe final del CCMA ante la Reunión Ministerial de Singapur de 1996. Aunque la nota no incluye todavía los servicios ambientales, único sector enumerado en el párrafo 198 que no es objeto de consideración, la Comunidad entiende que la secretaría del CCMA está ahora elaborando un texto al respecto y espera comentarlo en su momento.

## II. COMENTARIOS SOBRE LAS DISTINTAS SECCIONES DE LA NOTA

### A. Introducción

8. La Comunidad apoya la orientación general de la introducción y en particular la idea de que la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio raramente equivale a mejoras inequívocas en la calidad ambiental *per se*: pueden darse efectos positivos, pero no automáticamente. Como señala correctamente la nota de la Secretaría, la relación es compleja, como lo es la medición de cualesquiera beneficios ambientales que puedan resultar de ello.

9. La Comunidad está de acuerdo con la observación general que figura en la nota de la Secretaría según la cual la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio mejora en su conjunto el funcionamiento del mercado, y en particular que un sistema de comercio más abierto y liberal incrementa las oportunidades para difundir los productos, servicios y tecnologías inocuas para el medio ambiente.

10. La Comunidad comparte la conclusión general de la introducción, pero subraya que las externalidades adversas en la producción y el consumo deben integrarse en el proceso de elaboración de decisiones para que se hagan realidad los beneficios descritos. Esas externalidades también deben reflejarse en el precio de los bienes y servicios.

### B. Agricultura

11. La sección sobre agricultura constituye una contribución provechosa al tema y la Comunidad se complace en comprobar que se han tomado en consideración algunos comentarios y sugerencias hechos anteriormente por la Comunidad. No obstante, el análisis habría mejorado si se hubieran tratado separadamente los distintos sectores agrícolas debido a que los efectos ambientales de la

liberalización pueden variar mucho de unos a otros. Análogamente, habría sido también útil tener en cuenta los lapsos de tiempo requeridos para los cambios en la producción.

12. Como resulta evidente a la luz de la nota de la Secretaría, el vínculo entre liberalización del comercio y beneficios ambientales es particularmente complejo en lo que a la agricultura se refiere, y no tiene nada de automático. Como subraya el documento de la Secretaría, los niveles de precios y la intensidad de la producción agrícola dependen no sólo de la liberalización, sino también de la evolución de los mercados, la demografía y la innovación técnica. Mientras los precios de mercado no reflejen las externalidades ambientales, ya sean costos o beneficios, los mecanismos de mercado no conducirán a la asignación óptima de recursos. La política ambiental se propone corregir estas imperfecciones del mercado.

13. Así pues, la liberalización del comercio puede necesitar el concurso de políticas ambientales y de gestión de recursos para que se haga plenamente efectivo su potencial para contribuir a mejorar la protección ambiental y a promover un desarrollo sostenible. La nota de la Secretaría podía haber puesto mayor énfasis en la importancia de ese aspecto. En los países en desarrollo, por ejemplo, la liberalización del comercio y los cambios resultantes en los precios, en ciertas condiciones, pueden llevar a una intensificación de la producción y a la degradación de los suelos, sobre todo si la producción, tal como se menciona en la nota de la Secretaría, se desplaza de los cultivos alimentarios a los cultivos de exportación. La intensidad de la producción agrícola puede verse afectada también por el aumento en la demanda de alimentos, especialmente en los países en desarrollo.

14. Se habría podido poner mayor atención en las externalidades ambientales positivas que pueden asociarse con las prácticas agrícolas, tales como la preservación de la biodiversidad, el establecimiento de microclimas, la prevención de la erosión del suelo y de las inundaciones, así como el mantenimiento de culturas y comunidades locales, que pueden ser sumamente valiosos.

### C. Energía

15. En esta sección, la nota de la Secretaría pone el acento en los efectos de las subvenciones e impuestos relacionados con los combustibles fósiles y en la contribución que la reducción de los mismos podría aportar a la calidad del medio ambiente. Esto es importante, pero el planteamiento de la Secretaría podría requerir alguna precisión adicional. En particular, aunque la supresión de subvenciones para algunas fuentes de energía, como el carbón, podría traer consigo beneficios ambientales automáticos, muchas veces son necesarias otras medidas simultáneas para impulsar la internalización de las externalidades ambientales en los precios de la energía.

16. La internalización de las externalidades ambientales provocadas por la producción y el consumo de energía es una exigencia fundamental, pero en la nota de la Secretaría no se subraya suficientemente el papel que la fiscalidad puede desempeñar para lograr este objetivo.

17. Habría valido también la pena dar mayor consideración a los resultados ambientales positivos que podrían derivarse de la reducción de las restricciones y distorsiones del comercio que tienen efectos sobre las fuentes de energía renovable y las tecnologías inocuas para el medio ambiente relacionadas con la energía.

18. En el documento no se aborda adecuadamente la creciente importancia de los problemas ambientales mundiales, en particular el cambio climático, que resulta del consumo de combustibles fósiles. Habría sido provechoso referirse al Protocolo de Kyoto de la Convención sobre el Cambio Climático, en virtud del cual los llamados países del Anexo I aceptaron limitaciones cuantificadas en la emisión de seis gases de efecto invernadero y compromisos de reducción de los mismos. También es importante señalar que estos países han acordado reducir o eliminar progresivamente las imperfecciones del mercado, los incentivos fiscales, las exenciones fiscales y exenciones de derechos

y las subvenciones en todos los sectores que emiten gases de efecto invernadero en proporciones contradictorias con los objetivos de la Convención sobre el Cambio Climático, y que han acordado también aplicar mecanismos de mercado (artículo 2.1.a).v) del Protocolo). Los países del Anexo I también han acordado cooperar entre sí para aumentar la eficacia individual y combinada de sus políticas y de sus medidas en éste y en otros ámbitos.

19. Habría sido provechoso referirse en esta sección a la abertura y liberalización graduales del mercado de la energía dentro de la UE.

#### D. Pesca

20. La sección sobre la pesca examina una serie de elementos que tienen consecuencias sobre la actividad pesquera y las poblaciones ícticas. La Comunidad está de acuerdo con la puntualización hecha en la nota de la Secretaría de que la cuestión clave para lograr una explotación sostenible de los recursos es la ordenación de las pesquerías y no el comercio. De hecho la pesca es un sector en el cual tiene particular importancia que la liberalización del comercio vaya acompañada por una ordenación sostenible de los recursos tanto a nivel nacional como internacional. Las organizaciones pesqueras regionales pueden desempeñar una función crucial para lograr esta finalidad.

21. La Comunidad concuerda también con la afirmación que figura en el texto de la Secretaría, y que la propia Comunidad ha defendido en otras ocasiones, según la cual las subvenciones no son intrínsecamente buenas o malas para las poblaciones ícticas. Las subvenciones que corrigen las externalidades ambientales, por ejemplo, no provocan distorsiones del comercio, mientras las que subvencionan directamente el proceso de la pesca distorsionan la asignación de recursos.

22. La Comunidad, no obstante, pone en tela de juicio la afirmación no probada que figura en la nota de la Secretaría según la cual "es un hecho ampliamente reconocido que las subvenciones a la pesca contribuyen notablemente ... a los problemas de ordenación de los recursos pesqueros". Si bien en algunas organizaciones internacionales se ha sugerido que ciertas subvenciones no son neutrales desde el punto de vista de la ordenación de los recursos, esto dista de constituir un consenso político que condene *a priori* todas las modalidades de subvenciones.

23. Respecto al asunto de las medidas no arancelarias, habría sido útil haber hecho referencia al papel de las medidas no arancelarias relacionadas con el tránsito y acceso a puertos, factores que pueden tener un efecto significativo sobre la conservación de recursos, especialmente cuando se utilizan para impedir la pesca ilícita. También se podría haber hecho referencia a las medidas comerciales utilizadas contra países no dispuestos a cooperar en una ordenación responsable de los recursos pesqueros en alta mar.

#### E. Silvicultura

24. Habría sido más adecuado denominar esta sección "El sector forestal", término que alude más claramente a los recursos forestales y, a la vez, a las industrias transformadoras basadas en estos recursos. La sección ofrece una base útil para ulteriores debates, pero habría mejorado proporcionando ejemplos más concretos para reforzar las argumentaciones generales formuladas en ella.

25. La Comunidad comparte la idea contenida en la nota de la Secretaría de que la deforestación tiene poco que ver directamente con el comercio internacional y, en cambio, tiene más que ver con el aumento de la demanda de alimentos, los sistemas de tenencia de tierras, la expansión de la agricultura de subsistencia y la demanda de leña. No obstante, es importante reconocer que incluso la explotación forestal selectiva puede tener efectos indirectos a veces fundamentales para desencadenar otros agentes causales, sobre todo cuando se concentran localmente. De hecho, aunque los

porcentajes, por ejemplo, de madera en rollo procedente de los países en desarrollo y destinada al mercado mundial tal vez sean bajos, pueden ocultar tanto la situación en países concretos donde el comercio de productos forestales puede ser económicamente importante como los efectos derivados de la explotación forestal con finalidades comerciales.

26. Es importante advertir que en el caso de la madera y la leña no siempre se aplica la premisa en que se basa la nota de la Secretaría, según la cual "en las economías de mercado que funcionen satisfactoriamente, los precios acusan la escasez relativa de los recursos y las preferencias de los consumidores". En este contexto, la nota de la Secretaría no distingue entre los valores de la madera en pie fijados por los gobiernos, a menudo para recursos forestales (semi-) naturales, y los costos crecientes en que incurren los propietarios particulares de bosques. El mecanismo de los precios es incapaz de detectar la escasez de madera o de tomar en consideración los servicios que brinda el bosque más allá de la riqueza maderera, incluido su valor como sumidero de dióxido de carbono. El largo periodo que separa la producción y la recolección de la madera (que puede ser de entre 50 a 100 años o más) significa que la duración de la producción maderera puede superar el horizonte temporal de los propietarios particulares o incluso de algunos gobiernos. En consecuencia, algunos países han implantado reglamentaciones forestales obligatorias o regímenes de propiedad pública para evitar que la tierra resulte deforestada y utilizada para obtener los máximos beneficios desde la perspectiva más a corto plazo del propietario privado.

27. Además, la madera constituye sólo una parte reducida de los beneficios que brindan los bosques, muchos de los cuales son bienes públicos, siendo alguno de los servicios proporcionados por los bosques de ámbito mundial, como la regulación del clima o el mantenimiento de la biodiversidad. Así pues, al examinar el sector forestal es importante tener presente que, en lo que respecta a la variable "recursos forestales", los precios no pueden reflejar su uso óptimo porque algunos de los beneficios derivados de los bosques no van a parar a los propietarios privados, a la generación presente o únicamente al país en el que están ubicados los recursos forestales, y además, estos beneficios son difíciles de cuantificar en términos de mercado.

28. Al examinar la función de las subvenciones en el sector forestal, es importante distinguir entre las diferentes etapas que recorre la producción de madera y su elaboración. Las subvenciones concedidas a productos "más próximos al mercado", como los de la industria de muebles de madera, pueden provocar más distorsiones que las que se dan para fomentar medidas forestales relacionadas con la producción de madera y que pueden concederse entre 50 y 100 años antes de que la madera se comercialice. También habría que distinguir las subvenciones concedidas por razones sociales o ambientales cuyos efectos de distorsión pueden ser sólo limitados o localizados, pero pueden justificarse por los beneficios no mercantiles que aportan.

29. La referencia a "crestas arancelarias" en la nota de la Secretaría no viene detallada, de modo que es difícil saber a qué países se refiere. Las citadas reducciones en los aranceles no concuerdan con las exigencias de progresividad arancelaria que se formulan en el resto del texto. En particular, esto es lo que ocurre para la UE, donde los aranceles del papel están eliminándose gradualmente durante un lapso de 10 años, mientras que los que se aplican a los productos de la madera persisten con tipos más bajos que antes de la Ronda Uruguay. Además, el citado informe de la FAO sobre comercio de productos forestales se basa todavía en estimaciones (laxas), pero en cualquier caso el análisis no distingue los aumentos del comercio debidos a la liberalización de aquellos debidos a otros factores, como el crecimiento de la riqueza, la alfabetización, la libertad de prensa, los hábitos higiénicos y la industrialización, especialmente la informatización.

30. En la sección de medidas no arancelarias, habría sido provechoso examinar el efecto de las restricciones a la importación sobre las tecnologías ambientales que puedan contribuir a reducir el consumo de energía y la contaminación de las industrias basadas en los bosques.

31. La Comunidad está de acuerdo con la nota de la Secretaría en que la certificación de la ordenación sostenible del bosque y el etiquetado de los productos forestales son complementarios con la gestión forestal. No está de acuerdo en que los programas de esta naturaleza creen necesariamente incertidumbre o costos adicionales para los exportadores, constituyendo así obstáculos al comercio. De hecho, los principios que orientan los procedimientos de certificación acordados por el Grupo Intergubernamental *ad hoc* sobre los bosques están pensados para evitarlo. Los principios del Grupo Intergubernamental reclaman libre acceso y no discriminación, credibilidad, veracidad, eficacia en relación con el costo, participación de todas las partes implicadas, ordenación sostenible de los bosques y transparencia.

32. Es importante examinar cómo y bajo qué condiciones la certificación y el etiquetado pueden contribuir a paliar las insuficiencias del mercado en la silvicultura, por ejemplo cuando una madera producida de modo sostenible compite con otra madera extraída de recursos naturales sin consideración alguna por la tasa natural de regeneración. Las directrices acordadas en las propuestas de medidas del Grupo Intergubernamental proporcionan un punto de referencia útil.

33. Habría sido oportuno mirar qué clase de condiciones se requieren para lograr que el comercio y el medio ambiente se refuercen mutuamente, y poner más énfasis en la contribución que pueden aportar a este objetivo los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente (AMUMA).

#### F. Metales no ferrosos

34. La Comunidad está de acuerdo con las observaciones sobre los beneficios potenciales que pueden lograrse con la reforma de la política comercial en el sector de los metales no ferrosos.

35. La pretensión de que el aumento en los costos de eliminación de residuos, sobre todo en los países de la OCDE, han fomentado paulatinamente la recuperación y reciclado de los metales no ferrosos no corresponde exactamente a la realidad. La verdad es que, junto con los crecientes costos de eliminación de los residuos, también el valor intrínseco de los metales contenidos en los productos desechados al final de su ciclo de vida, en la chatarra y en otros residuos, han favorecido siempre la recuperación y el reciclado de metales no ferrosos, de modo que los metales no ferrosos secundarios actualmente satisfacen en torno al 40 ó 50 por ciento de la demanda mundial para la mayoría de los metales.

36. Respecto al volumen y a la estructura del comercio internacional de chatarra y residuos a que se alude al final de la sección dedicada al cobre, para tener una imagen más completa del asunto habría que haber hecho referencia a las estructuras arancelarias y al establecimiento de precios nacionales que producen distorsiones en el mercado.

#### G. Textiles y vestido

37. Esta sección se refiere sobre todo al algodón, mientras que la inclusión de las fibras sintéticas y la lana habría proporcionado un cuadro más amplio, más equilibrado y más informativo.

38. El análisis de esta sección subestima la parte de los países en desarrollo en el comercio mundial de textiles porque mide el comercio en términos de valor y no de volumen, aunque es cierto que el volumen del comercio es lo que interesa desde el punto de vista ambiental.

39. Dado que el tinte y el acabado de los productos por procedimientos químicos son, en el sector de los textiles y el vestido, los factores que, individualmente considerados, tienen un impacto más importante en el medio ambiente, la nota de la Secretaría podía haber dedicado mayor atención a este aspecto. El hecho de que la liberalización en este sector no haya incrementado el uso en los países en

desarrollo de tecnologías inocuas para el medio ambiente es un elemento que habría merecido un análisis más detallado.

40. En conclusión, la Comunidad cree que la nota de la Secretaría proporciona una visión de conjunto rica en contenido informativo y razonablemente amplia de las ventajas que para el medio ambiente tiene la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio en una serie de sectores económicos concretos. La Comunidad subraya una vez más que las políticas relativas al comercio y al medio ambiente pueden reforzarse mutuamente para avanzar hacia un desarrollo sostenible, pero recuerda que la supresión de las restricciones y distorsiones del comercio no comporta automáticamente mejoras inequívocas en la calidad ambiental, y que en la práctica raramente ocurren así las cosas. Para que sean efectivos los beneficios de la liberalización, incluidos los ambientales, se requieren políticas ambientales apropiadas a nivel nacional.

41. La Comunidad felicita a la Secretaría por sus esfuerzos encaminados a lograr un texto equilibrado que ha tenido en cuenta las observaciones hechas por las delegaciones del CCMA durante los anteriores debates.

---