

ACUERDO GENERAL SOBRE

RESTRICTED

TRE/W/4

16 de noviembre de 1992

ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO

Distribución especial

Grupo de las Medidas Ambientales
y el Comercio Internacional

PUNTO 2 DEL ORDEN DEL DIA: TRANSPARENCIA MULTILATERAL DE LOS
REGLAMENTOS NACIONALES EN MATERIA DE MEDIO AMBIENTE QUE
PUEBAN TENER EFECTOS SOBRE EL COMERCIO

Nota de la Secretaría

1. La presente Nota se presenta en respuesta a la solicitud formulada por el Grupo en su reunión de los días 1º y 2 de octubre para que la Secretaría complementara la información contenida en el documento TRE/W/2 a fin de ayudar al Grupo a examinar más a fondo la coherencia de las actuales disposiciones del Acuerdo General en materia de transparencia con las que resultarán de la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay en lo que se refiere a los reglamentos nacionales en materia de medio ambiente que puedan tener efectos sobre el comercio.

2. La presente Nota contiene una lista de instrumentos de política en materia de medio ambiente basada en la lista elaborada por la OCDE para examinar sus posibles efectos sobre el comercio.¹ La UNCTAD está utilizando una tipología análoga como base del ajuste de su Sistema de Información sobre Medidas de Control del Comercio. La presente Nota también se basa en los debates llevados a cabo por el Grupo y en las notificaciones hechas a la Secretaría del GATT incluidas en los documentos L/6896 y TBT/W/156.

3. En la presente Nota se ha utilizado la distinción hecha por la OCDE entre "instrumentos económicos" e "instrumentos reglamentarios". En general, los instrumentos económicos tendrán efectos sobre el comercio en una economía de mercado de mayor uniformidad y menor distorsión que los instrumentos reglamentarios, ya que afectan a los precios de modo directo y previsible. Por ese motivo, es probable que la transparencia de los instrumentos reglamentarios requiera más atención que en el caso de los instrumentos económicos.

¹OCDE: Grupo de Trabajo del Comité de Comercio: "Checklist of Environmental Instruments for Assessing their Potential Trade Impact". (Documento TD/TC/WP(91)6/REV2, distribuido el 24 de enero de 1992)

4. Con respecto a las solicitudes hechas por algunas delegaciones de que se intente evaluar la incidencia de las lagunas potenciales en la transparencia según la importancia de los efectos sobre el comercio atribuibles a los diferentes tipos de medidas, la Secretaría no dispone de datos firmes que permitan la elaboración de un sistema objetivo de evaluación; por consiguiente las indicaciones de los efectos sobre el comercio de los diferentes tipos de medidas tienen un carácter general únicamente.

I. Medidas relativas a los productos

i) Instrumentos económicos

5. En relación con el medio ambiente se utilizan varios impuestos y gravámenes internos. Aun cuando se apliquen de modo plenamente conforme con las disposiciones del Acuerdo General, sus efectos sobre el comercio pueden ser todavía considerables en la medida en que la diferenciación impositiva determina cambios importantes en las pautas de consumo. Sus efectos pueden incidir más profundamente sobre los productos importados si las pautas de consumo que se ven afectadas se satisfacen fundamentalmente mediante importaciones. Respecto de algunos impuestos puede existir el derecho al ajuste fiscal en frontera. Las prescripciones en materia de publicación del artículo X parecerían ser aplicables a todos los casos, así como el Entendimiento de 1979 relativo a las Notificaciones, aunque quizá no sean aplicables prescripciones más concretas en materia de notificación.

Se utilizan cada vez más los impuestos indirectos sobre el consumo a fin de influir sobre el consumo en favor de productos menos contaminantes. Un ejemplo importante es estimular la utilización de gasolina sin plomo en los vehículos de motor. No parece que esos impuestos tengan efectos directos sobre el comercio excepto los efectos generales sobre el comercio mencionados anteriormente.

Se aplican gravámenes sobre los productos que son contaminantes por sí mismos o provocan contaminación de otro modo, por ejemplo debido a que algunos de sus componentes crean problemas para su eliminación (por ejemplo, productos químicos tóxicos, detergentes que contengan fosfatos, baterías que contienen metales pesados, embalajes sin devolución). Esos gravámenes pueden aplicarse en el momento de la producción, el consumo o la eliminación. Sus efectos sobre el comercio pueden aumentar si los productores nacionales disponen más fácilmente que los productores extranjeros de oportunidades opcionales y más económicas de cumplir las normas en materia de medio ambiente sin pagar el gravamen sobre el producto (por ejemplo, estableciendo sistemas para el reciclado de los embalajes) o si el gravamen es elevado en relación con el valor del producto (por ejemplo, el gravamen sobre embalajes para el transporte a larga distancia).

Se aplican gravámenes sobre las emisiones en caso de descarga de productos contaminantes en el aire, el agua, la tierra y en caso de producción de ruidos. Esos gravámenes pueden aplicarse en el punto de consumo (en cuyo caso son análogos a los gravámenes sobre los productos y tienen

efectos análogos sobre el comercio) o pueden adoptar la forma de **gravámenes a los usuarios** para sufragar el costo del tratamiento público de residuos y desechos. También pueden aplicarse **gravámenes sobre la eliminación de carácter privado** en el caso de algunos productos particulares. No se cree que esos gravámenes tengan efectos particulares sobre el comercio.

Los **gravámenes administrativos** están vinculados por lo general a instrumentos reglamentarios destinados a sufragar los gastos de servicios gubernamentales y pueden adoptar la forma de derechos de licencia, registro, ensayo y control (por ejemplo, para ensayar y registrar productos químicos o para emitir licencias de vehículos de motor). Pueden aplicarse en el lugar de producción, importación, distribución o consumo. Sus efectos sobre el comercio pueden aumentar si los gravámenes son elevados en relación con el valor del producto y si el mercado está fraccionado entre productos concurrentes y diferenciados, cada uno de los cuales requiere el ensayo o el registro por separado.

6. Cada vez se aplican más ampliamente programas de depósitos reembolsables para enfrentarse a los problemas (tanto de cantidad como de peligrosidad) de la eliminación de desechos y para estimular el reciclado, y hay una tendencia a hacer responsables a los productores tanto de la recuperación como del reciclado. Esos programas se aplican en particular a los embalajes y los contenedores, pero también existen en el caso de productos usados como las baterías de pilas secas. Los gravámenes se aplican por lo general en el punto de consumo. Sus efectos sobre el comercio pueden aumentar si los productos importados necesitan mayor embalaje o un embalaje diferente (por ejemplo, debido a la mayor distancia de transporte), en particular si el depósito es elevado en relación con el valor del producto o si el acceso a los lugares de recuperación y reciclado es más difícil o más costoso para los importadores. Parece que en este caso son aplicables las disposiciones básicas de transparencia del artículo X y del Entendimiento de 1979.

7. Las subvenciones para productos concretos por razones de protección del medio ambiente pueden adoptar la forma de donaciones, préstamos en condiciones de favor o desgravaciones fiscales para la adquisición de productos menos contaminantes. Esas subvenciones se conceden por lo general a los productores (por ejemplo, para adquirir insumos intermedios, como maquinaria o equipo) pero también pueden concederse a los consumidores finales (por ejemplo, bonificaciones fiscales para aislamiento de los hogares). Sus efectos sobre el comercio parecen depender considerablemente de cómo se administran, pero pueden aumentar si los productos importados tienen un derecho menos claro a obtener esas subvenciones que los productos nacionales o si las subvenciones limitan la compra de productos importados concurrentes. Quizá sea necesaria la notificación de esas subvenciones en virtud del párrafo 1 del artículo XVI del Acuerdo General.

8. Cada vez se utilizan más los programas voluntarios de etiquetado ecológico (para las prescripciones en materia de etiquetado, véanse los reglamentos técnicos y normas). Esos programas están patrocinados a nivel privado y permiten a los productores participantes señalar a la atención

las cualidades favorables al medio ambiente de sus productos a fin de que los consumidores puedan elegir en el mercado entre las cualidades favorables al medio ambiente de los productos que compran. Los gobiernos pueden participar en esos programas para verificar la información dada en el etiquetado. Los efectos sobre el comercio dependerán sobre todo de cómo sea administrado el programa; el comercio puede verse afectado negativamente en la medida en que los productos importados no tengan acceso a los programas nacionales en las mismas condiciones que los productos nacionales. No parece que esos programas estén contemplados actualmente en el Acuerdo General, por lo que no están sujetos a ninguna prescripción en materia de transparencia. En el futuro quizá queden comprendidos, por lo menos en parte, en el Código de Buena Conducta para la elaboración, adopción y aplicación de normas que figura en el anexo 3 del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Ronda Uruguay, que contiene ciertas prescripciones sobre la notificación.

ii) Instrumentos reglamentarios

9. Se utilizan ampliamente en la esfera del medio ambiente las prohibiciones o restricciones de las importaciones o las exportaciones o de la venta, la compra, el transporte, la distribución o la utilización nacionales de productos. Son posibles numerosas variaciones, inclusive combinaciones de las medidas que se indican a continuación. Sus efectos potenciales sobre el comercio pueden ser mayores que los de los impuestos y gravámenes internos, que provocan una modificación relativa de los precios en una única ocasión, ya que los instrumentos reglamentarios tienden a bloquear las señales de los precios y a enmascarar la evolución de la competitividad internacional. Además de estar sujetas al artículo X y al Entendimiento de 1979, muchas de esas medidas están sujetas a prescripciones concretas en materia de notificación en el marco del Acuerdo General y de los proyectos de Acuerdo de la Ronda Uruguay.

Las prohibiciones o restricciones a las importaciones se utilizan para hacer respetar las normas nacionales sobre medio ambiente (véanse los reglamentos técnicos y normas) y para reforzar las restricciones a las exportaciones de terceros países, por ejemplo en el contexto de acuerdos bilaterales, regionales o multilaterales sobre medio ambiente (por ejemplo, sobre especies amenazadas, desechos peligrosos). Sus efectos sobre el comercio parecen ser evidentes, pero pueden depender del modo en que se apliquen las restricciones (por ejemplo, asignación de contingentes). El cuestionario sobre procedimientos para el trámite de licencias de importación (serie de documentos L/5640) o la recomendación aprobada en 1984 por las PARTES CONTRATANTES (IBDD 31S/13) pueden hacer necesarias notificaciones concretas (véase L/6896, anexo V). Se han hecho algunas notificaciones en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (véase TBT/W/156).

Las prohibiciones o restricciones a las exportaciones se aplican para reforzar los controles nacionales sobre la producción o el consumo de productos concretos (por ejemplo, recursos naturales no renovables) y en el contexto de acuerdos bilaterales, regionales y multilaterales sobre el

medio ambiente (por ejemplo, sobre especies amenazadas, desechos peligrosos). Sus efectos sobre el comercio parecen evidentes. Puede ser necesario hacer notificaciones concretas en virtud de la recomendación de 1984 aprobada por las PARTES CONTRATANTES (véase la referencia anterior, así como el documento L/6896, anexo V). Se han hecho algunas notificaciones en el marco del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (véase TBT/W/156).

Las prohibiciones o restricciones a la venta, compra, circulación o utilización nacionales se utilizan ampliamente en la esfera del medio ambiente. Pueden ser complementadas por restricciones explícitas a la importación o pueden aplicarse mediante verificaciones y controles aduaneros autorizados por la legislación nacional a fin de garantizar la integridad de los reglamentos nacionales sobre los mercados. En cualquier caso, sus efectos directos sobre el comercio parecen evidentes, aunque esos efectos dependen considerablemente del modo particular en que se administran las medidas. Las prescripciones del artículo X y del Entendimiento de 1979 parecen ser los principales instrumentos sobre transparencia aplicables a esas medidas, pero respecto de alguna de ellas también parecen ser aplicables otras prescripciones sobre notificación. El proyecto de Decisión sobre los productos prohibidos o rigurosamente restringidos en el mercado interno podría introducir nuevas disposiciones sobre transparencia en esta esfera.

En particular, los reglamentos técnicos y normas son probablemente la subdivisión más importante de esas medidas. Pueden estar dirigidos y aplicarse a cualquiera de las fases del ciclo de vida de un producto durante su producción, embalaje, etiquetado, manipulación, transporte, venta, utilización y eliminación (véase también TRE/W/3). A menudo se aplican conjuntamente con los programas de ensayo y certificación para verificar el cumplimiento de las normas de que se trate. En algunos países puede haber variaciones considerables a los reglamentos técnicos y normas entre los niveles nacional y subnacional de gobierno. Sus efectos sobre el comercio pueden depender de muchos factores, inclusive de cómo se establecen y administran esos reglamentos y normas, de los gastos que entraña su cumplimiento (véanse también los gravámenes administrativos) y de la accesibilidad de los programas de ensayo y certificación para los productos importados, de la capacidad tecnológica para cumplir reglamentos y normas más estrictos que los existentes en otros mercados y de si la proporción del mercado es suficiente para que los costos de producción adicionales que entraña el cumplimiento de normas diferentes en diferentes mercados puedan amortizarse durante el período de producción. En el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio figuran prescripciones concretas sobre notificación (véase TBT/W/156). Sin embargo, no todas esas medidas están contempladas sin ambigüedades en las disposiciones de ese Acuerdo. En particular, los reglamentos técnicos y normas relativos a la manipulación de productos y al tratamiento y eliminación de desechos (como recuperación y reciclado) no se mencionan de modo explícito en el anexo 1 del Acuerdo.

El proyecto de Acuerdo de la Ronda Uruguay sobre Obstáculos Técnicos al Comercio amplía el alcance de la transparencia para abarcar los reglamentos técnicos y normas que establecen "características para los productos o los procesos y métodos de producción conexos", inclusive "... prescripciones en materia de ... embalaje, marcado o etiquetado aplicables a un producto, proceso o método de producción".

10. Se pueden aplicar contingentes de uso de recursos a los productos a fin de limitar la utilización de recursos naturales renovables o la cantidad de emisiones (por ejemplo, contingentes pesqueros o forestales, límites a la utilización de agua, prescripciones sobre utilización de proporciones determinadas de productos reciclados como papel de periódico, embalajes o contenedores). Esos contingentes se aplican en el lugar de la producción. Sus efectos sobre el comercio pueden aumentar debido a las comprobaciones del origen de las importaciones a fin de lograr la observancia eficaz de los contingentes de recursos o debido a las prescripciones sobre utilización de productos reciclados en lugar de nuevos productos importados. Los contingentes de uso de recursos también pueden reducir las exportaciones. Parecen ser aplicables el artículo X y el Entendimiento de 1979, pero esas medidas no parecen estar sujetas concretamente a las prescripciones de notificación del Acuerdo General.

11. Los procedimientos de consentimiento previo fundamentado están encaminados a proporcionar información sobre las cualidades ecológicas de los productos comercializados y sobre las medidas adoptadas por un país exportador con respecto a su trato nacional de los productos, a fin de que los terceros países puedan adoptar decisiones mejor fundadas sobre si deben permitir o no la importación del producto en sus propios mercados. Por consiguiente, uno de los objetivos principales de esos procedimientos es aumentar la transparencia del comercio de los productos de que se trate. La Convención de Washington sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas, las Directrices de Londres y el Convenio de Basilea incluyen procedimientos sobre consentimiento previo fundamentado. Esos procedimientos parecen estar sujetos a las prescripciones en materia de transparencia para la concesión de licencias de importación y exportación, inclusive en el marco del Acuerdo sobre Procedimientos para el Trámite de Licencias de Importación. El proyecto de Decisión sobre los productos prohibidos o rigurosamente restringidos en el mercado interno podría incluir nuevas disposiciones sobre transparencia en esta esfera.

II. Medidas aplicadas a los procesos y métodos de producción

12. Las medidas aplicadas a los procesos y métodos de producción son un sector cada vez más importante de la elaboración de políticas nacionales sobre el medio ambiente. La degradación del medio ambiente puede ser provocada por un producto durante todo su ciclo vital (de la producción, la comercialización y el consumo a su eliminación definitiva como desechos). La teoría de la política de intervención óptima propone que la política más eficiente es la que aborda el problema en sus orígenes, de modo que puede esperarse justificadamente que la elaboración de políticas en materia de medio ambiente (sobre la base, por ejemplo, del principio de que el contaminador debe pagar) se centre al menos en parte en la contaminación causada por los procesos y métodos de producción.

13. Las medidas aplicadas a los procesos y métodos de producción en el plano nacional pueden tener efectos sobre el comercio en el caso de los productores nacionales; por ejemplo, un impuesto aplicado a un proceso o método de producción particular (que puede afectar a la producción de uno o varios productos) puede elevar los costos de producción y reducir la competitividad de los productores a los que se aplica el impuesto. Sin embargo, este hecho por sí solo no parece ser una fuente legítima de preocupación en el marco del Acuerdo General o de los proyectos de Acuerdo de la Ronda Uruguay, como no lo son otros cambios de los costos de producción nacionales determinados por la adopción de políticas.

14. Tampoco parece ser que el Acuerdo General o los proyectos de Acuerdo de la Ronda Uruguay consideren a los procesos y métodos de producción como justificación para diferenciar entre productos en lo que se refiere a su trato en el marco de la política comercial si dichos procesos y métodos no alteran las características de un producto. Por consiguiente, no parece que exista una base en el Acuerdo General para aplicar a los productos medidas comerciales o relacionadas con el comercio sobre la base de procesos y métodos de producción no comprendidos en ningún Acuerdo, de lo que se puede deducir que en el Acuerdo General no existen disposiciones en materia de transparencia que sirvan de base para esas medidas.

15. A continuación se enumeran los tipos principales de medidas aplicadas a los procesos y métodos de producción. Teniendo en cuenta lo dicho anteriormente, el Grupo puede considerar que esas medidas no son pertinentes para sus debates. Sin embargo, conviene mencionar que en el Protocolo de Montreal se prevé que actualmente pueden aplicarse restricciones al comercio en algunas circunstancias respecto de los productos producidos con sustancias controladas previstas en el Protocolo, aunque esos productos no las contengan.

16. Las prohibiciones y restricciones de los procesos y métodos de producción son utilizadas cada vez más en los países de la OCDE y en otros países. Esas prohibiciones y restricciones pueden introducirse mediante reglamentos o pueden ser voluntarias, resultantes de la presión pública. Pueden aplicarse en cualquier fase de la producción, desde la recolección o la extracción de recursos naturales que se utilizan como insumos hasta el proceso de producción final.

17. Los reglamentos técnicos y normas aplicables a los procesos y métodos de producción se utilizan ampliamente (por ejemplo, las normas en materia de emisiones).

18. Se utilizan ciertos tipos de prescripciones de provisión de información a fin de asegurar la difusión a los consumidores de información sobre las cualidades ecológicas de los procesos y métodos de producción. El etiquetado ecológico (tanto voluntario como obligatorio) puede utilizarse con ese objeto. Otros tipos son los programas de evaluación de los efectos sobre medio ambiente y las evaluaciones del medio ambiente. Si esas prescripciones se dan a conocer únicamente a los productores nacionales, la

carencia de información de los productores extranjeros puede afectar negativamente la opinión de los consumidores respecto de los productos importados. Si las prescripciones se aplican igualmente a los productores nacionales y extranjeros, se puede deducir de ello la condición de extra-territorialidad de la elaboración de normas sobre los procesos y métodos de producción.

19. Las subvenciones a los procesos y métodos de producción pueden utilizarse para ayudar a los productores a cumplir normas más estrictas en materia de medio ambiente. Las subvenciones pueden tener el efecto de reducir la desventaja competitiva respecto de los productores extranjeros que no están obligados a cumplir normas de producción equivalentes en relación con el medio ambiente. Los efectos más directos sobre el comercio se producirían si se concedieran esas subvenciones para aumentar la competitividad de las exportaciones o para aumentar la competitividad de los productores nacionales en los mercados internos frente a las importaciones.

20. Los permisos de comercialización se utilizan para permitir a los productores comerciar entre sí, con sujeción a una serie de normas, los contingentes, permisos o límites máximos de contaminación o los contingentes de utilización de recursos que en el marco de la política de medio ambiente les asignan inicialmente las autoridades competentes. Esos programas existen en la actualidad únicamente en los planos subnacional y nacional, pero en principio podrían utilizarse en los planos regional e internacional. Ese sistema da a los productores más flexibilidad para organizar sus procesos y métodos de producción y, por consiguiente, puede ayudar a mitigar los efectos sobre el comercio de las normas y reglamentos en materia de medio ambiente aplicables a los procesos y métodos de producción.

III. Reglamentos en materia de medio ambiente adoptados en cumplimiento de los acuerdos multilaterales sobre medio ambiente

21. En la presente Nota no se individualizan por separado los reglamentos nacionales sobre medio ambiente adoptados en cumplimiento a las disposiciones de un acuerdo multilateral sobre medio ambiente. En cualquier caso, ésa es materia de otro punto del programa. Asimismo, parece ser que las partes contratantes tienen una responsabilidad individual más que colectiva de cumplir las obligaciones del Acuerdo General en materia de transparencia, y parece ser que las obligaciones de notificar las medidas que pueden afectar el funcionamiento del Acuerdo General no se ven alteradas sensiblemente por el contexto en que se adoptan esas medidas. Sin embargo, una cuestión planteada en los debates del Grupo, y que se mencionó en el documento TRE/W/2, es que las disposiciones de los Acuerdos sobre Obstáculos Técnicos al Comercio y sobre Medidas Sanitarias y Fitosanitarias disponen la notificación de los reglamentos técnicos y normas únicamente en caso de que, entre otras cosas, éstos no estén basados por completo o de modo considerable en normas internacionales; por consiguiente, en la medida en que esos Acuerdos sean pertinentes, el Grupo quizá desee examinar las repercusiones que esto pueda tener en la transparencia de las medidas adoptadas en aplicación de las disposiciones de un acuerdo multilateral sobre medio ambiente.