

ACUERDO GENERAL SOBRE

RESTRICTED

ARANCELES ADUANEROS Y COMERCIO

TRE/W/8

10 de marzo de 1993

Distribución especial

Grupo de las Medidas Ambientales
y el Comercio Internacional

Original: inglés

PRIMER PUNTO DEL ORDEN DEL DIA: DISPOSICIONES COMERCIALES
CONTENIDAS EN LOS ACUERDOS MULTILATERALES SOBRE EL
MEDIO AMBIENTE Y SU RELACION CON LOS PRINCIPIOS Y
DISPOSICIONES DEL GATT

Comunicación de Nueva Zelanda

1. En el marco del primer punto del orden del día, el Grupo está examinando la relación entre el GATT y las disposiciones comerciales contenidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente (AMUMA) existentes. Dos de los principales problemas que abarca este punto del orden del día son la aplicación de disposiciones comerciales a países que no sean partes en un AMUMA y la extraterritorialidad.

2. En el presente documento se examinan algunas cuestiones relacionadas con el primero de esos problemas. El documento no es la expresión de la posición nacional, no pretende dar respuestas definitivas a las cuestiones ni trata de hacer un análisis exhaustivo. Ilustra, en cambio, el tipo de labor analítica que Nueva Zelanda espera que el Grupo realice y constituye un intento de promover un examen más profundo de la cuestión de la aplicación de disposiciones comerciales a países que no sean partes en un AMUMA, junto con un estudio más amplio del papel de las medidas comerciales en esos acuerdos.

Las disposiciones comerciales y los países que no son partes en un AMUMA

3. El presente documento estudia la situación de un AMUMA cuya finalidad sea hacer frente a un problema ambiental transfronterizo o mundial. No se refiere a acuerdos cuyo objeto sea determinar un enfoque común para afrontar problemas ambientales internos que puedan plantearse en muchos países. Existen dos posibilidades generales:

- i) la aplicación en régimen NMF (nación más favorecida) a terceros países de medidas comerciales en vigor entre países partes, y
- ii) la imposición discriminatoria a terceros países de medidas no aplicadas entre países partes, o la no aplicación a terceros países de medidas que estén en vigor entre países partes.

4. Varias delegaciones han señalado que existe la posibilidad de que, en determinadas circunstancias, las acciones de países que no son partes resten eficacia (se han utilizado las expresiones "obstaculizar o anular") a las medidas adoptadas por las partes para tratar de mitigar un problema ambiental. En esas circunstancias, parecería lógico que las partes trataran de determinar el comportamiento de terceros países o de influir en él.

5. Cuando se trata de problemas ambientales transfronterizos o mundiales, la aplicación de medidas en régimen NMF a países que no son partes suscita en primer lugar la cuestión de la extraterritorialidad. A los fines del presente examen de la discriminación, se supondrá simplemente que la alternativa a la utilización de medidas comerciales discriminatorias es la aplicación de medidas comerciales en régimen NMF. Por consiguiente no se estudia la idoneidad de las medidas comerciales en sí mismas.

6. Por lo que se refiere a la utilización de medidas discriminatorias, se plantean dos cuestiones fundamentales:

- i) ¿hace la discriminación más eficaces las disposiciones comerciales impuestas a países que no sean partes? y, en ese caso,
- ii) ¿en qué circunstancias puede ser necesario imponer medidas discriminatorias a países que no sean partes?

7. Esos interrogantes pueden estudiarse en diversos contextos. Un posible contexto es el caso de una sustancia sintética que resulte perjudicial para el medio ambiente mundial. Los países partes en un acuerdo tendrán en principio interés en reducir la utilización mundial de esa sustancia, lo que entrañará, cuando proceda, la imposición de disciplinas a la producción y el consumo internos de cada uno de los países partes. Puesto que el comercio es, por definición, la diferencia entre la producción y el consumo internos, cabe suponer que esas disciplinas repercutirán en las corrientes comerciales.

8. El caso más sencillo es la prohibición de la producción y del consumo internos en cada país parte. El comercio, en ese caso, será igual a cero tanto entre los países partes como entre éstos y otros países. Mediante lo que equivale a la aplicación en régimen NMF de una medida interna a terceros países se lograrán todos los beneficios ambientales que cabía esperar de la imposición de una medida comercial a esa sustancia.

9. Otra posibilidad es controlar a niveles superiores a cero la producción y el consumo en los países partes pertinentes. En ese caso, se establece el nivel agregado de actividad dentro de las partes en el acuerdo. Si los controles de la producción y el consumo internos se aplican en régimen NMF, también se establecen los parámetros de interacción con los demás países. El límite superior de las corrientes comerciales netas con terceros países es el nivel de producción de las partes, de no haber consumo interno, o el nivel de su consumo, de no haber producción interna. En cualquiera de los dos casos, o, hipótesis más plausible, en

una situación en la que se combinen ambas posibilidades, al fijar su nivel agregado de actividad, las partes han hecho su contribución al logro del objetivo ambiental, contribución que no parece que pueda resultar afectada por ninguna corriente comercial conexas. (Una situación intermedia interesante entrañaría que se fijaran al mismo nivel en todos los países partes los niveles controlados de la producción y del consumo internos. En ese caso, las corrientes comerciales netas con los demás países serían iguales a cero.)

10. La alternativa a la aplicación de medidas en régimen NMF es el trato discriminatorio de los países que no sean partes; un posible ejemplo de ello es la imposición de niveles controlados y compensados de comercio entre las partes, acompañada de una prohibición del comercio con los demás países. ¿Qué beneficios ambientales se lograrán con esa discriminación que no puedan conseguirse mediante la aplicación de medidas en régimen NMF?

11. Pueden plantearse varias situaciones distintas. A continuación se examinan brevemente cinco de ellas. No se trata de una lista exhaustiva pero puede servir de base para ulteriores exámenes. Cabe señalar que se pretende que los planteamientos de los casos siguientes sean exclusivos. Por ejemplo, con respecto al tercer caso, debe entenderse que, en el momento de la entrada en vigor del AMUMA, las instalaciones de producción de los países que no sean partes son inexistentes o insignificantes.

Primer caso: Los países partes son los principales productores y consumidores de la sustancia

12. Si las partes en el acuerdo son el principal origen y representan la mayor parte de la producción y el consumo, el comportamiento de los demás países sólo tendrá un impacto marginal. En ese caso, tendría poco sentido adoptar medidas comerciales discriminatorias.

Segundo caso: Los países que no son partes son importantes productores y consumidores de la sustancia

13. Si las principales fuentes de producción y de consumo se encuentran en países que no son partes en el acuerdo, toda medida adoptada por las partes, incluida la imposición de medidas comerciales discriminatorias, sólo tendrá un efecto marginal. Puede darse el caso alternativo de que países no participantes en el acuerdo representen un porcentaje considerable de la producción y el consumo totales. En ese caso, las corrientes comerciales netas entre los países partes y los demás dependerán de las respectivas ventajas comparativas de los países productores. Cuando las corrientes comerciales netas sean pequeñas, las medidas comerciales, discriminatorias o no, no surtirán mucho efecto. Aunque las corrientes netas sean inicialmente sustanciales, los países que no sean partes podrán probablemente lograr la autosuficiencia colectiva, con lo que se reducirá al mínimo la influencia de las medidas comerciales discriminatorias.

Tercer caso: Los países no participantes son consumidores importantes

14. Si los países que no son partes son consumidores importantes, las medidas comerciales discriminatorias, que pueden cortar las fuentes de suministro antes de que se disponga de productos de sustitución, podrán constituir un "incentivo" para que los países que no son partes se adhieran al acuerdo. Pero cabe preguntarse si los efectos sobre el medio ambiente de ese consumo por un país que no sea parte que se produzcan en el marco del acuerdo serán diferentes de los que se registren fuera del acuerdo de imponer las partes medidas comerciales en régimen NMF. Habida cuenta de que, en ese caso las limitaciones que la oferta impone a la producción de las partes determina en gran medida el potencial mundial de consumo, la diferencia no es evidente a primera vista.

15. Sin embargo, en vez de proporcionar un incentivo para que los países que no son partes se sumen al acuerdo, las medidas discriminatorias también pueden tener por efecto impulsar a esos países a establecer instalaciones de producción internas para abastecer sus propios mercados. En vez de depender de las importaciones procedentes de países partes, como anteriormente, los países que no sean partes podrán alcanzar la autosuficiencia en la sustancia. Ese resultado tenderá a dificultar el logro del objetivo ambiental al frustrar los esfuerzos posteriores de las partes por suministrar a los demás países sucedáneos menos perjudiciales para el medio ambiente (pero también más caros).

Cuarto caso: Los países que no son partes constituyen importantes fuentes de producción

16. Si países que no son partes constituyen importantes fuentes de producción, es probable que sean exportadores netos a los países partes. En ese caso, la aplicación de medidas comerciales discriminatorias resultará eficaz para socavar la viabilidad de esa producción, por lo que podrá considerarse eficaz para lograr el objetivo ambiental. Cabe preguntarse, sin embargo, si las medidas discriminatorias resultarán más eficaces que las medidas aplicadas en régimen NMF. En ese caso, las restricciones de la demanda en los países partes aplicadas en régimen NMF determinarán el nivel viable de la producción mundial. Sin embargo, de aplicarse medidas discriminatorias, también cabe preguntarse cómo satisfarán las partes en el acuerdo sus necesidades de consumo durante la fase de transición, hasta que se disponga de sucedáneos. ¿Tendrán que establecerse nuevas instalaciones de producción en los países partes o podrá aumentarse el volumen de producción para abastecer ese mercado? En ese caso, la cuestión es, una vez más, en qué medida la ubicación de las instalaciones de producción afectará al objetivo ambiental en el contexto de un problema de ámbito mundial.

Quinto caso: Potencial de producción de países que no son partes

17. Similares consideraciones son pertinentes con respecto a países que no son partes y que tienen posibilidades de convertirse en exportadores netos a países partes, independientemente de que produzcan o no en la actualidad la sustancia en cuestión. Esa situación reúne elementos de los casos

primero, tercero y cuarto, pero también puede corresponder a casos en los que, antes de concertarse el acuerdo, no existían actividades de producción ni de consumo en un país o grupo de países determinados.

18. El ajuste a niveles inferiores de producción y de consumo en los países partes puede lograrse, en lo relativo al consumo, por medio del mecanismo de los precios, acompañado por restricciones de la oferta por mecanismos distintos de los de mercado. Cualquier aumento del precio de la sustancia hará que la producción en países que no sean partes resulte más atractiva, y tenderá a alentar la incorporación de nuevas empresas a la industria. Por consiguiente, es posible que la aplicación de medidas al régimen NMF no impida que algunas instalaciones de producción se trasladen a los países que no sean partes, lo que impedirían, en cambio, las medidas discriminatorias. Sin embargo, vuelve a plantearse la misma cuestión que en los casos tercero y cuarto. Cuando se trata de una sustancia que ocasiona un problema ambiental de alcance mundial, ¿debe referirse el objetivo ambiental al nivel mundial agregado de producción y de consumo o a su ubicación geográfica?

19. En situaciones que planteen auténticos problemas ambientales de alcance mundial, y en que las condiciones ambientales locales constituyan una consideración de segundo orden, las cuestiones de ubicación se reducen rápidamente a cuestiones económicas. Se trata de a quién ha de corresponder percibir las rentas económicas (ganancias) que se obtendrán abasteciendo a los mercados cada vez más reducidos de los países partes. Ese razonamiento está en cierta medida emparentado con el argumento del "beneficiario sin contrapartida" con respecto a las medidas discriminatorias, a saber que las medidas discriminatorias son necesarias para impedir que los países que no sean partes obtengan una ventaja comercial de su situación.

20. Se trata de un argumento que ha sido rechazado por varios participantes en el Grupo como justificación de medidas discriminatorias. Cabe suponer que una de las razones de ese rechazo es que la distribución de las ganancias entre países partes y otros países no guarda relación con el logro del objetivo ambiental. Algunos partidarios del argumento del "beneficiario sin contrapartidas" han apuntado una hipótesis diferente. En planteamientos más complejos del problema del "beneficiario sin contrapartida" se sugiere que la ventaja comparativa que puede derivarse de la situación de no ser parte en los acuerdos también puede contribuir a anular el objetivo ambiental. No está claro en absoluto el mecanismo por el que podría ocurrir tal cosa. Sin embargo, puede alegarse que las ganancias derivadas de los mercados cada vez más reducidos de los países partes han de ser devengadas por los productores de esos países a fin de financiar la investigación y el desarrollo de sucedáneos más inocuos para el medio ambiente.

21. Ese argumento carece de pertinencia cuando la propia sustancia o la tecnología necesaria para producirla estén sujetas a patentes concedidas a los productores de países partes en el AMUMA. En ese caso, las rentas seguirán devengándose al titular de la patente, cualquiera que sea el lugar de producción. Sin embargo, puede imaginarse una situación en la que una

sustancia que no esté sujeta a patente o que vaya a dejar de estarlo en breve se convierta en objeto de un AMUMA. En ese caso, parte de la producción puede trasladarse a instalaciones, nuevas o sin relación con las anteriores, situadas en países que no sean partes, con la correspondiente reducción de las ganancias de los productores de los países partes.

22. El alcance de esa migración y del efecto de reducción de las ganancias dependerá, entre otras cosas, de la magnitud de las variaciones de los precios engendradas por las restricciones al consumo, las características de la tecnología de producción, entre ellas el grado en que requieren inversiones sustanciales de capital, y la longitud del período de transición necesario para llegar a producir sucedáneos. En otras palabras, para determinar en qué medida, al imponerse medidas comerciales en régimen NMF, puede anular u obstaculizar el logro del objetivo ambiental la posible migración de la producción a países que no sean partes es necesario un examen cabal de las circunstancias concretas, entre ellas la disponibilidad de otras fuentes de financiación para la investigación y el desarrollo de sucedáneos.

Conclusión

23. También puede aplicarse un análisis de ese tipo en el caso de que la sustancia o el producto pueda utilizarse como componente de otros productos. En ese caso, las medidas pueden hacerse extensivas también a los productos que contengan la sustancia perjudicial para el medio ambiente. Una vez más, pueden estudiarse casos similares para determinar qué beneficios ambientales permitirá obtener la imposición de medidas discriminatorias que no puedan lograrse mediante la aplicación de medidas en régimen NMF.

24. Al comienzo de este documento se subrayaba que el análisis no pretende ser exhaustivo. Existen, sin duda, muchas formas de discriminación diferentes de la modalidad sencilla que aquí se ha examinado. Sin embargo, lo que se sugiere en el presente documento es que, en el contexto de las medidas aplicadas a una sustancia o producto, los efectos de la discriminación no son evidentes y, en algunos casos, pueden no coadyuvar al logro del objetivo ambiental de un AMUMA.

25. Nueva Zelandia estaría interesada en seguir depurando y ampliando este análisis en respuesta a las observaciones y análisis de otras delegaciones.