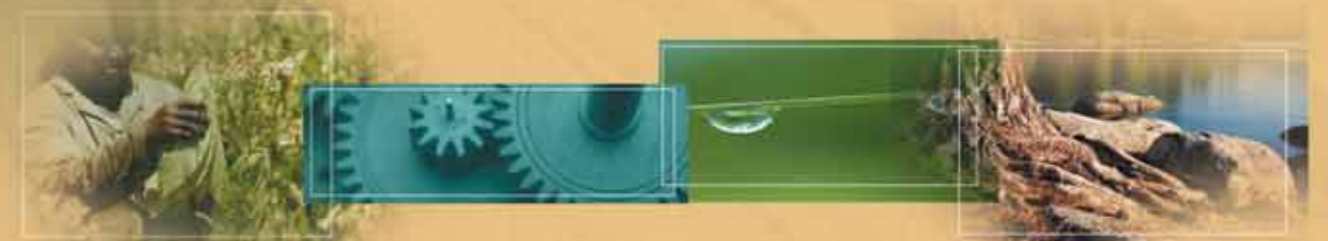
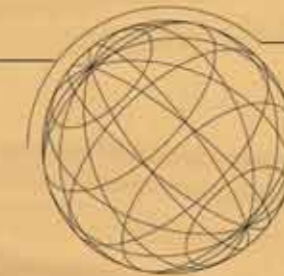


El comercio y el medio ambiente en la OMC



División de comercio y medio ambiente - Organización Mundial del Comercio

Acceso a los mercados y prescripciones ambientales

EFFECTO DE LAS MEDIDAS MEDIOAMBIENTALES EN EL ACCESO A LOS MERCADOS

Declaración de Marrakech - Punto 6 (primera parte)¹⁰

Efecto de las medidas medioambientales en el acceso a los mercados, especialmente en relación con los países en desarrollo, en particular los menos adelantados.

Declaración de Doha - Apartado i) del párrafo 32 (primera parte)

Efecto de las medidas medioambientales en el acceso a los mercados, especialmente en relación con los países en desarrollo, en particular los menos adelantados.

Este punto reviste una importancia especial en la labor del CCMA, puesto que es la clave de la complementación de una política comercial racional con una política ambiental racional. Es fundamental que los productos de los países en desarrollo tengan un mayor acceso a los mercados para alcanzar el objetivo de un desarrollo sostenible. De conformidad con el principio 11 de la Declaración de Río de 1992 sobre medio ambiente y desarrollo, las normas, objetivos y prioridades ambientales deben reflejar el contexto ambiental y de desarrollo específico en el que se aplican. Eso significa que las normas ambientales aplicadas por algunos países podrían ser inapropiadas y tener un costo económico y social injustificable para otros países, especialmente para los países en desarrollo. Las pequeñas y medianas empresas (PYME) son especialmente vulnerables a este respecto.

Los Miembros consideran por lo general que la protección del medio ambiente y la salud son objetivos políticos legítimos. No obstante, también admiten que las prescripciones ambientales impuestas para cumplir estos objetivos pueden perjudicar a las exportaciones. La respuesta a la preocupación por una reducción del acceso a los mercados no radica en suavizar las normas ambientales, sino en hacer que los

¹⁰ Véase la segunda parte del punto 6 y el apartado i) del párrafo 32 en la página 14.



exportadores las puedan cumplir. En este contexto, se ha alegado que los Acuerdos de la OMC constituyen un marco suficiente para garantizar que las medidas ambientales no restrinjan indebidamente las exportaciones (por ejemplo, las normas de los Acuerdos OTC y MSF).

Para llegar a un equilibrio adecuado entre la salvaguardia del acceso a los mercados y la protección del medio ambiente, los Miembros consideran que es necesario analizar cómo pueden concebirse medidas ambientales i) compatibles con las normas de la OMC; ii) incluyentes; iii) que tengan en cuenta la capacidad de los países en desarrollo; y iv) que permitan al país importador alcanzar sus objetivos legítimos.

Se reconoce que resulta fundamental implicar a los países en desarrollo en la concepción y elaboración de medidas ambientales para mitigar sus efectos negativos en el comercio. También es importante facilitar la participación efectiva de los países en desarrollo en las fases tempranas del proceso de elaboración de normas internacionales. Una vez se han elaborado estas normas, la flexibilidad en la aplicación de las medidas ambientales se considera un aspecto clave.

Al debatir sobre la forma de progresar en las cuestiones relativas al acceso a los mercados, varios Miembros han opinado que ha de darse un peso mayor a la identificación de las oportunidades comerciales, con miras a alcanzar un desarrollo sostenible. El CCMA podría examinar los incentivos y medios de ayudar a los países en desarrollo a identificar los productos y desarrollar los mercados de exportación para los productos inocuos para el medio ambiente en los ámbitos en los que estos países disfrutan de una ventaja comparativa. Así se reforzaría el mensaje contenido en el "Informe de Singapur" del CCMA, de 1996, de que la liberalización del comercio puede generar recursos que podrían utilizarse en la ejecución de políticas ambientales racionales. Además, en el Plan de Aplicación adoptado en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible de Johannesburgo, celebrada en 2001, se reitera la necesidad de respaldar iniciativas voluntarias, compatibles con la OMC y basadas en el mercado, para crear y expandir los mercados nacionales e internacionales de productos que sean inocuos para el medio ambiente.

PRESCRIPCIONES RELATIVAS AL ETIQUETADO CON FINES AMBIENTALES



Declaración de Marrakech - Punto 3 (b)

Relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y las prescripciones aplicadas con fines ambientales a los productos, con inclusión de normas y reglamentos técnicos y prescripciones en materia de envase y embalaje, etiquetado y reciclado

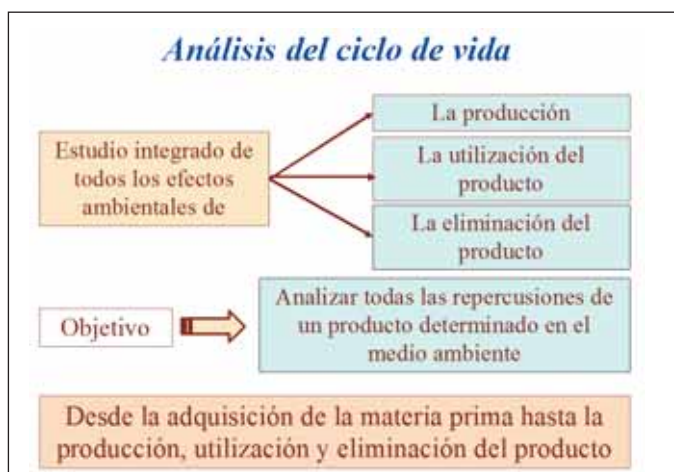
Declaración de Doha - Apartado (iii) del párrafo 32

Prescripciones relativas al etiquetado para fines medioambientales

El debate sobre el punto 3 b) del Programa de Trabajo de Marrakech se ha centrado principalmente en las cuestiones del etiquetado ecológico¹¹ y las prescripciones sobre manipulación¹² (como las relativas al envase y embalaje, el reciclado, la reutilización, la recuperación y la eliminación). Desde la Conferencia Ministerial de Doha, la cuestión de las prescripciones de etiquetado con fines ambientales recibe una atención especial en las reuniones ordinarias del CCMA.

Complejidad creciente de las etiquetas ecológicas

La utilización de etiquetas ecológicas por los gobiernos, la industria y las organizaciones no gubernamentales se está intensificando. Además, la complejidad y diversidad crecientes de los planes de etiquetado con fines ambientales plantea problemas a los países en desarrollo, y especialmente a las PYME, en los mercados de exportación. Aunque las normas internacionales de etiquetado tienen un gran potencial de facilitación del comercio, al fomentar la convergencia de las prescripciones sobre etiquetado, los países en desarrollo pueden encontrarse en desventaja, debido a su participación limitada o inefectiva en estos procesos. Es necesario hacer que estos países participen más en la elaboración de normas y reglamentos



¹¹ Véase el documento WT/CTE/W/150, de 29 de junio de 2000, "Información pertinente para la consideración de los efectos de los programas de etiquetado ecológico sobre el acceso a los mercados", Nota de la Secretaría.

¹² Véase *infra*, página 13.



medioambientales, ya sea a nivel nacional o internacional.

Además, los planes de etiquetado ecológico tienden a basarse en el análisis del ciclo de vida de los productos, es decir, en el estudio de sus efectos ambientales desde el momento de su producción hasta el de su eliminación definitiva. En la práctica, el análisis del ciclo de vida no es fácil de realizar y las etiquetas ecológicas se basan frecuentemente en criterios relacionados con unos pocos aspectos del proceso de producción o del propio producto.

La proliferación de planes de etiquetado ecológico puede confundir a los consumidores (es decir, impedirles reconocer una etiqueta o confiar en ella) y dificultar el cumplimiento por los exportadores de los numerosos y heterogéneos criterios sobre los que se basan estos planes (en particular cuando afectan a los mismos productos).

¿Son las etiquetas ecológicas instrumentos comerciales eficientes?

Los Miembros suelen admitir que los programas de etiquetado con fines ambientales voluntarios, participativos, basados en el mercado y transparentes, son instrumentos económicos potencialmente eficientes para informar a los consumidores sobre los productos inocuos para el medio ambiente. Además, tienden a imponer menos restricciones al comercio que otros instrumentos. Sin embargo, los programas de etiquetado ecológico pueden ser utilizados abusivamente para proteger los mercados nacionales. De ahí la necesidad de que estos programas sean no discriminatorios y no creen obstáculos innecesarios o restricciones encubiertas al comercio internacional.

Algunos han cuestionado el supuesto de que los programas de etiquetado tienen un efecto positivo para la protección del medio ambiente. Los criterios en los que se basan las etiquetas ecológicas frecuentemente se determinan mediante una consulta con las partes interesadas a escala nacional. Una queja común de los usuarios de etiquetas ecológicas ha sido que los criterios de etiquetado ecológico tienden a centrarse en las preocupaciones locales y no tienen en cuenta las opiniones de los proveedores extranjeros, ni la situación ambiental específica en que se encuentran sus países. Por ejemplo, una etiqueta ecológica elaborada en un país que padece un grave problema de contaminación quizás haga hincapié en las medidas de control de la contaminación del aire, mientras en el país extranjero quizás el principal problema ambiental tenga que ver con el agua, y no con el aire.



La cuestión de los procesos y métodos de producción (PMP)

Una cuestión particularmente espinosa en el debate sobre el etiquetado ecológico ha sido la utilización de criterios vinculados a los procesos y métodos de producción (PMP). Los Miembros de la OMC concuerdan en que, con arreglo a las normas de esta Organización, los países tienen perfecto derecho a establecer criterios sobre la forma de producción, si su método de producción deja una huella en el producto final (por ejemplo, el algodón cultivado con el uso de plaguicidas puede tener residuos de esos plaguicidas). Sin embargo, discrepan sobre la compatibilidad con la OMC de las medidas basadas en lo que se conoce como "PMP no incorporados" (o "PMP no relacionados con los productos"), es decir, los PMP que no dejan huellas en el producto final (por ejemplo, el algodón en el que no han quedado huellas de los plaguicidas utilizados en el cultivo). Muchos países en desarrollo aducen que las medidas que discriminan entre productos en función de que se hayan empleado o no PMP no incorporados, como algunos etiquetados ecológicos, deben considerarse incompatibles con la OMC.

La cuestión de los PMP no incorporados ha suscitado un debate jurídico en la OMC sobre el ámbito de aplicación del Acuerdo OTC y la admisibilidad de las medidas basadas en PMP no incorporados. Actualmente, el uso cada vez mayor (no sólo en el sector del medio ambiente) de reglamentos y normas basados en el proceso de producción y no en el producto supone un problema importante para la efectividad del Acuerdo OTC. Esto puede requerir una mayor reflexión sobre las normas del Acuerdo OTC referidas a la equivalencia y al reconocimiento mutuo, como medio para hacer frente a los problemas planteados por las diferentes normas ambientales en unos y otros países. El Acuerdo OTC insta a los países a reconocer la equivalencia de las normas dictadas por sus interlocutores comerciales, incluso cuando difieran de sus propias normas, siempre que logren el mismo resultado final. Para los países en desarrollo, el reconocimiento de la equivalencia de sus propios sistemas de certificación es una esfera de especial preocupación. En cuanto al reconocimiento mutuo, en el Acuerdo OTC se insta a los países a reconocer los procedimientos utilizados por sus interlocutores comerciales para evaluar la conformidad con las normas, si están convencidos de la fiabilidad y competencia de sus instituciones encargadas de evaluar la conformidad. Se ha sostenido que los principios de equivalencia y reconocimiento mutuo del Acuerdo OTC podrían tener aplicaciones útiles en el campo del etiquetado, donde los Miembros podrían llegar a reconocer los programas de etiquetado de sus interlocutores comerciales, incluso si se basan en criterios diferentes de los suyos, siempre que logren alcanzar el objetivo previsto.



El Acuerdo OTC

La mayoría de los Miembros opina que las actuales disciplinas de la OMC son adecuadas para abordar la cuestión del etiquetado con fines ambientales, incluidas las preocupaciones comerciales específicas que pudieran surgir. El problema tiene que ver con una ejecución satisfactoria de los Acuerdos MSF y OTC.¹³ En su opinión, no se ha formulado ningún argumento convincente en favor de negociar un entendimiento o una orientación comunes respecto del etiquetado con fines ambientales. Tampoco está claro que la futura labor sobre esta cuestión deba incluir la aclaración de las normas vigentes. Para estos Miembros, los Acuerdos OTC y MSF han creado el equilibrio idóneo entre derechos y obligaciones en los programas de etiquetado tanto voluntarios como obligatorios.

Con respecto a los programas voluntarios de etiquetado ambiental, el Código de Buena Conducta para la Elaboración, Adopción y Aplicación de Normas, del Acuerdo OTC, es importante, y se alienta a los organismos que elaboran prescripciones de etiquetado a aceptarlo. Además, en 2000 el Comité OTC acordó una serie de "Principios para la Elaboración de Normas Internacionales", que constituye una orientación útil.¹⁴ Esta decisión contiene los principios para la elaboración de normas, incluidas las relativas al etiquetado con fines ambientales. Son los siguientes: transparencia, apertura, imparcialidad y consenso, eficiencia y pertinencia, coherencia y, cuando sea posible, sensibilidad a las necesidades e intereses de los países en desarrollo.

¿Cuál es el foro adecuado para debatir esta cuestión?

Las opiniones sobre el foro apropiado para debatir la cuestión del etiquetado ambiental divergen. Algunos Miembros piensan que, teniendo en cuenta el mandato contenido en el apartado iii) del párrafo 32 de la Declaración Ministerial de Doha, que encomienda al CCMA prestar especial atención a las prescripciones relativas al etiquetado para fines medioambientales, el CCMA debe intensificar su labor sobre el etiquetado ambiental. Los debates que se celebren en este Comité podrían utilizarse como aportación al debate en el Comité OTC.

No obstante, muchos otros Miembros tienen una opinión distinta. Alegan que el Comité OTC está mejor preparado para la tarea de examinar las normas de la OMC en relación con el etiquetado, ya que está debatiendo el etiquetado en general, incluyendo el etiquetado ambiental. Sostienen que no sería acertado que el CCMA se arrogara este trabajo o lo duplicara, y que sería preferible tener en cuenta los resultados del trabajo del Comité OTC antes de tomar una decisión sobre lo que debe hacer el CCMA.

¹³ Véanse más datos sobre los Acuerdos OTC y MSF en la página 28.

¹⁴ Anexo 4 del documento G/TBT/9, de 13 de noviembre de 2000, "Segundo examen trienal del funcionamiento y aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio".



Debates sobre etiquetado en el Comité OTC

Durante el segundo examen trienal del Acuerdo OTC (noviembre de 2000), el Comité OTC "reiteró la necesidad de que cualesquiera [prescripciones sobre etiquetado] fueran compatibles con las disciplinas del Acuerdo, y subrayó, en concreto, que no debían convertirse en restricciones encubiertas al comercio".¹⁵ En 2001, el Comité OTC acordó iniciar debates formales sobre etiquetado. Estos debates abarcan todos los tipos de programas de etiquetado que han proliferado en el mercado (unos obligatorios, otros voluntarios y otros basados en PMP no incorporados).

El Comité volvió sobre la cuestión del etiquetado durante el tercer examen trienal. Como se dice en el informe del examen bajo el punto "Otros asuntos", acordó seguir examinando las preocupaciones de etiquetado en sus debates en el contexto de la aplicación y el funcionamiento del Acuerdo OTC.¹⁶

En octubre de 2003 tuvo lugar un taller bajo los auspicios del Comité OTC. La finalidad de este acto era que los Miembros comprendieran mejor la preparación, adopción y aplicación de las prescripciones sobre etiquetado en el contexto de la aplicación del Acuerdo OTC, así como la repercusión de esas prescripciones sobre el acceso a los mercados. También brindó a los Miembros la oportunidad de obtener información sobre una amplia gama de perspectivas y experiencias concretas (incluidas las de los consumidores, las ramas de producción, los importadores, los exportadores y los organismos normativos). Este acto se basó en estudios de casos reales y prestó particular atención a las preocupaciones de los países en desarrollo. Se tomaron en consideración los diversos programas de etiquetado en diferentes sectores y con objetivos dispares que podían ser de interés para los Miembros de la OMC.¹⁷

Prescripciones sobre manipulación

Varios países han aplicado políticas sobre el tipo de envase y embalaje que puede usarse en sus mercados y sobre la recuperación, reutilización, reciclado o eliminación de los materiales de envase y embalaje una vez han cumplido su función. Estas políticas pueden suponer un incremento de los costes para los exportadores, constituir obstáculos potenciales al comercio y generar un trato discriminatorio, incluso si se imponen las mismas prescripciones a los productos nacionales e importados. Por ejemplo, en muchos países asiáticos se utiliza la madera en los envases y embalajes, mientras que en Europa no se considera reciclable.

¹⁵ Documento G/TBT/9, de 13 de noviembre de 2000, "Segundo examen trienal del funcionamiento y aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio".

¹⁶ Documento G/TBT/13, de 12 de noviembre de 2003, "Tercer examen trienal del funcionamiento y aplicación del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio".

¹⁷ Véase un resumen del taller sobre etiquetado en: http://www.wto.org/english/tratop_e/tbt_e/event_oct03_e/labelling_oct03_summary_e.htm.



En lo referente a la cuestión de los efectos potenciales de las prescripciones sobre manipulación de los residuos en el comercio, los Miembros expresaron su inquietud acerca de:

- la medida en la que los criterios de selección que rigen los programas de tratamiento de desechos se delegan a los grupos industriales nacionales ajustándolos a sus preferencias;
- el grado en que los proveedores extranjeros están autorizados a participar en el diseño y elaboración de estos planes;
- la medida en que se acepta en los planes el tipo de embalaje promovido por los proveedores extranjeros;
- el costo de la participación en los planes; etc.

IMPUESTOS APLICADOS CON FINES AMBIENTALES

Declaración de Marrakech - Punto 3 (a)

Relación entre las disposiciones del sistema multilateral de comercio y las cargas e impuestos aplicados con fines ambientales.

Los gobiernos de los Miembros de la OMC utilizan cada vez más las cargas e impuestos con fines ambientales para alcanzar los objetivos de política nacional relativa al medio ambiente y para "internalizar" los costes ambientales nacionales. Las normas de la OMC establecen una disciplina sobre la manera en que los gobiernos someten a impuestos y cargas las mercancías que son objeto de transacción comercial, cargándolos en los productos importados o descontándolos de los exportados. Se trata de un asunto de mucho interés e importancia para los responsables de las políticas relativas al comercio y al medio ambiente, en el contexto de las propuestas hechas para incrementar los impuestos sobre insumos de la producción con impactos ambientales, como la energía (esto es, los impuestos sobre las emisiones de dióxido de carbono) y el transporte.

En cumplimiento de las normas y de la jurisprudencia del GATT, los impuestos y las cargas sobre los "productos" pueden ajustarse en frontera, algo que no puede hacerse en gran medida en el caso de los impuestos y las cargas sobre los "procesos". Por ejemplo, un impuesto nacional sobre el combustible



puede aplicarse de manera totalmente legítima a un combustible importado, pero un impuesto sobre la energía consumida en la producción de una tonelada de acero no puede aplicarse al acero importado. Dado que los impuestos y las cargas con fines ambientales están orientados al menos tanto hacia los procesos como hacia los productos, las normas de la OMC han producido preocupación por las repercusiones que podían tener para la competitividad los impuestos y las cargas sobre los procesos aplicados con fines ambientales a los productores nacionales. El CCMA señaló la importancia de proseguir el trabajo sobre la conveniencia de reexaminar las normas de la OMC para acomodar los impuestos y las cargas relacionadas con el medio ambiente.

