

LAS RESTRICCIONES COMERCIALES

Y SU IMPACTO SOBRE EL COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS FORESTALES

por

I.J. Bourke
FAO
Roma, Italia

y

Jeannette Leitch
University of British Columbia
Vancouver, Canadá

**ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
PARA LA AGRICULTURA Y LA ALIMENTACION**
Roma, enero de 2000

Las denominaciones empleadas en este documento y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, de parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites.

Reservados todos los derechos. No se podrá reproducir ninguna parte de este documento, ni almacenarla en un sistema de recuperación de datos o transmitirla en cualquier forma o por cualquier procedimiento (electrónico, mecánico, fotocopia, etc.) sin autorización previa del titular de los derechos de autor. Las peticiones para obtener tal autorización, especificando la extensión de lo que se desea reproducir y el propósito que con ello se persigue, deberán enviarse a la Dirección de Información, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Viale delle Terme di Caracalla, 00100 Roma, Italia.

© FAO 2000

PREFACIO

Las restricciones comerciales controlan e influyen sobre el comercio internacional de productos forestales, como sobre la mayoría de los productos que atraviesan las fronteras. Su alcance abarca desde los aranceles hasta las menos obvias, y a menudo complejas, restricciones no arancelarias. Pueden influir sobre el nivel y las pautas del comercio, y sobre la situación competitiva de los países. En muchos casos, sus consecuencias son importantes tanto para los países exportadores como para los importadores.

La Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales Multilaterales del GATT, que se concluyó en 1994, dió como resultado numerosos cambios, algunos sustanciales, en el nivel de los aranceles, en el tipo y nivel de las barreras no arancelarias y en las “reglas” en las que se basa el comercio internacional. Los acuerdos alcanzados tienen, por lo tanto, importantes consecuencias para el comercio de productos forestales. De tales cambios, se desprenderán muchos beneficios, como ya está ocurriendo.

Sin embargo, después de un período de relativa calma, la cuestión del proteccionismo comercial ha vuelto a plantearse con insistencia. Esto se debe, en parte, a las medidas impulsadas por la Ronda Uruguay, y en parte a otros acuerdos negociados desde entonces (APEC, TLC, Mercosur, entre ellos) y, en el caso de los productos forestales, también a la constante atención que se presta a las cuestiones ambientales. El tema de las restricciones comerciales es propicio para muy variados puntos de vista y tomas de posición. Quienes proponen la expansión del intercambio consideran que el proteccionismo es uno de los principales obstáculos que debe enfrentar el comercio internacional. Otros, en cambio, sostienen que el incremento del comercio atenta contra la sostenibilidad de los bosques, y en consecuencia, consideran que las prácticas proteccionistas pueden actuar como contrapeso a las presiones que sufren los bosques. Este debate pone de relieve cuestiones como las siguientes: ¿cuál es realmente el nivel actual de las restricciones? ¿qué países aplican restricciones, sobre qué productos y de qué manera? ¿hay áreas donde la liberalización está teniendo escaso efecto? ¿quiénes se ven afectados? ¿qué puede hacerse para mejorar la situación?

El presente estudio, elaborado por el Dr. I.J. Bourke, del Departamento de Montes de la FAO, y Jeanette Leitch, de la Universidad de la Columbia Británica, Vancouver (Canadá), en el marco del Programa de Comercio de Productos Forestales de la FAO, trata de aclarar algunas de estas difíciles cuestiones. Es una secuencia lógica de otro estudio precedente de la FAO, “El comercio de productos forestales: un estudio de los obstáculos que encuentran los países en desarrollo” (Bourke, 1988, Estudio FAO: Montes N° 83). El lector debería consultarlo en busca de antecedentes, definiciones y bases teóricas sobre el tema, y asimismo comparar las conclusiones actuales con las de entonces.

Confiamos en que este documento contribuirá al debate sobre tan importantes asuntos. Los comentarios al respecto serán bienvenidos, así como cualquier información adicional o actualizada.

M. Hosny El-Lakany
Subdirector General
Departamento de Montes

AGRADECIMIENTOS

Los autores desean expresar su agradecimiento al Departamento de Recursos Naturales de Canadá, por su contribución a la financiación de la investigación, así como a David Boulter, del mencionado Departamento, y a Ilan Vertinsky y Mabel Yee, de la Universidad de la Columbia Británica. Asimismo, hacen pública su gratitud a todos aquellos que han aportado información y orientación sobre cómo obtenerla. También dan las gracias a Marku Simula, Michael Hicks y Bill Mankin, por sus útiles comentarios sobre el borrador final del documento. Finalmente, un agradecimiento muy especial a Elisa Rubini, quien se ocupó de transcribir y revisar los textos, y prestó apoyo de secretaría durante la elaboración del estudio.

NOTA: El presente estudio fue publicado primero en versión inglesa en 1998. Esta versión en español es esencialmente el mismo documento, aunque se han actualizado los datos y el texto en los casos en que las condiciones han cambiado desde la publicación original.

ÍNDICE

PREFACIO	iii
AGRADECIMIENTOS	iv
ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS	v
RESUMEN EJECUTIVO	vii
INFORME PRINCIPAL	1
I. Introducción	1
II. ¿Qué son las restricciones comerciales?	2
III. Fuentes de información	3
IV. Comercio internacional de productos forestales	3
4.1 Introducción	3
4.2 Dimensiones del comercio	4
4.3 Productos que se negocian	10
4.4 Estructura del comercio mundial de productos forestales	11
4.5 Síntesis	13
V. Restricciones comerciales	14
5.1 Introducción	14
5.2 Aranceles	15
5.2.1 Situación actual	15
5.2.2 Escalas progresivas de aranceles	16
5.2.3 Síntesis	17
5.3 Medidas no arancelarias	17
5.3.1 Introducción	17
5.3.2 Restricciones cuantitativas sobre las importaciones	18
5.3.3 Reglamentos técnicos y normas fitosanitarias	18
5.3.4 Otras medidas impuestas por los países importadores	21
5.3.5 Restricciones a la exportación	22
5.3.6 Síntesis	24
5.4 Trabas al comercio	25
5.4.1 Introducción	25
5.4.2 Prohibición y boicot	25
5.4.3 Certificación de productos forestales	28
5.4.4 La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres (CITES)	30
5.4.5 Síntesis	31
VI. ¿Cómo será el futuro?	32
6.1 Tendencias futuras de los aranceles	32
6.2 Tendencias futuras de los obstáculos no arancelarios al comercio	34
6.3 Tendencias futuras de las trabas al comercio	35
VII Consideraciones finales	37
ANEXOS	39
Anexo Tabla 1A. Tarifas arancelarias actuales – Países desarrollados importadores seleccionados (% <i>ad valorem</i>)	40
Anexo Tabla 1B: Tarifas arancelarias actuales – Países en desarrollo importadores seleccionados (% <i>ad valorem</i>)	41
Anexo Tabla 2A: Tarifas arancelarias <i>post</i> Ronda Uruguay – Países desarrollados importadores seleccionados (% <i>ad valorem</i>)	42
Anexo Tabla 2B: Tarifas arancelarias <i>post</i> Ronda Uruguay – Países en desarrollo importadores seleccionados (% <i>ad valorem</i>)	43
LISTA DE REFERENCIAS	44

ACRÓNIMOS Y ABREVIATURAS

ACP	Grupo de Estados de Africa, del Caribe y del Pacífico
APEC	Cooperación económica de la Región Asia-Pacífico
ASEAN	Asociación de Naciones de Asia Sudoriental
c.i.f.	costo, seguro y flete
CITES	Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de la fauna y flora silvestres
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
f.o.b.	franco a bordo
FSC	Consejo de Administración Forestal (<i>Forest Stewardship Council</i>)
GATT	Acuerdo general sobre aranceles aduaneros
ISO	Organización Internacional de Normalización
Mercosur	Mercado Común del Sur
NMF	Nación más Favorecida
OMC	Organización Mundial del Comercio
ONG	Organizaciones no gubernamentales
ONUCED	Organización de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
OTC	Obstáculos técnicos al comercio
PFNM	Productos Forestales no Madereros
SGP	Sistema generalizado de preferencias
TLC	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TRAINS	Sistema de Información y Análisis sobre el Comercio, de la ONUCED
UNCTAD	Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo
WWF	Fondo Mundial para la Naturaleza

RESUMEN EJECUTIVO

Las restricciones comerciales tienen un importante impacto sobre los exportadores. Plantean dificultades que afectan tanto a los exportadores de los países desarrollados como a los de los países en desarrollo. También a quienes tratan de exportar hacia los países desarrollados o en desarrollo. Los tipos y efectos de las diferentes restricciones varían mucho, y son muy específicos para cada producto y país.

Aranceles: Si bien es difícil generalizar, resulta evidente que en los países desarrollados la mayor parte de los aranceles sobre productos forestales son actualmente bastante bajos (menos del 5 por ciento para la mayoría de los productos) y sólo tienen un efecto relativamente limitado sobre las exportaciones. Hay, sin embargo, algunas excepciones significativas, en ciertos países y productos. En varios países, a los tableros de madera (especialmente los contrachapados), algunos productos de valor agregado, y varios tipos de productos papeleros, se les aplican tasas de entre el 10 y el 15 por ciento.

Los aranceles son distintos para cada país y producto, y los problemas que pueden crear dependen mucho de quién es el exportador y quién el importador. Es difícil afirmar que un país en particular está mejor o peor situado al respecto. La mayoría de los países se encuentran en una situación mixta, con aranceles bajos sobre algunos productos y altos sobre otros. Sólo un número reducido de países, tanto desarrollados como en desarrollo, aplican bajos aranceles sobre casi todos sus productos – ej.: Singapur, Hong Kong/China y en menor medida la provincia china de Taiwan y la República de Corea. Los aranceles son actualmente bastante más altos en la mayoría de los países en desarrollo respecto a los de los países desarrollados.

Sin embargo, muchos países exportadores consiguen eludir la plena aplicación de las tasas, gracias a la aplicación de preferencias especiales a favor de determinados países. Los miembros de grupos regionales, por ejemplo, se benefician de excepciones dentro del mismo grupo, y algunos países conceden trato preferente a otros con los que mantienen estrechos vínculos comerciales o políticos – ej: TLC (Tratado de Libre Comercio de América del Norte), ASEAN (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático), Unión Europea-ACP (grupo de países de África, el Caribe y el Pacífico), Nueva Zelanda-Australia, los países del *Commonwealth*, etc. – mientras que otros (no todos) países en desarrollo se benefician del Sistema Generalizado de Preferencias (SGP).

Cuando las decisiones de la Ronda Uruguay se pongan en práctica por completo, los aranceles de los países desarrollados sobre muchos productos se reducirán a niveles muy bajos o se eliminarán completamente. Incluso antes de ese momento, puede que se hayan iniciado negociaciones sobre reducciones adicionales, si la llamada “Ronda del Milenio” de la OMC lleva adelante las previstas negociaciones multilaterales. Por otra parte, es probable que los acuerdos regionales ejerzan presión a la disminución de los aranceles. En los países en desarrollo, se aplicarán algunas reducciones, pero no del mismo grado. En casi todos los países, los aranceles seguirán una tendencia descendente hasta llegar a ser poco significativos. Las ventajas así obtenidas serán específicas a algunos países, limitadas a ciertos productos en determinados mercados, mientras que otros países seguirán manteniendo aranceles elevados sobre algunos, pero no todos, los productos. Los tableros de madera (especialmente los contrachapados) y algunos productos de valor agregado seguirán afectados por aranceles más altos que otros productos, lo que significa que las ventajas que se apliquen en el futuro serán probablemente mayores que en los demás productos.

Las **medidas no arancelarias** son mucho más difíciles de evaluar, pero en los últimos años parecen ser más importantes que los aranceles. La principal razón que hace problemática su evaluación reside en la extrema dificultad de determinar si las medidas vigentes son usadas para

restringir el comercio o por otros motivos legítimos. El efecto neto que tendrán en el futuro las medidas no arancelarias sobre determinados países será variable, dependiendo de los productos, de los socios comerciales implicados y de los compromisos adoptados por esos socios así como de los que adopten en futuras negociaciones. Si se consideran individualmente, las medidas no arancelarias no parecen tener mayor significación, pero suponen dificultades crecientes cuando forman parte de un grupo de medidas, y cuando se añaden a la aplicación de aranceles. Los obstáculos no arancelarios (OTC) están en retroceso en ciertos casos, pero aumentan en otros. Sin embargo, incluso en las situaciones más liberales, la incertidumbre creada puede inhibir a los exportadores.

Lo más probable es que sigan creando dificultades y por consiguiente es necesario prestar una atención continua y asegurarse de que no sean usadas como barreras encubiertas. En particular, medidas tales como las normas sanitarias y técnicas son y serán fuentes de problemas en situaciones específicas. El nivel al que se fijan esas normas, y el modo en que se aplican, seguirán requiriendo atención. Es este un aspecto que podría incluirse en la próxima ronda de negociaciones multilaterales sobre comercio. El sector forestal se beneficiaría de cualquier progreso que refuerce las reglas de los acuerdos sobre la aplicación de medidas sanitarias y fitosanitarias y sobre obstáculos técnicos sobre el comercio (OTC) en el sentido de limitar o eliminar la posibilidad de usar medidas no arancelarias como obstáculos al comercio.

Deberán hacerse tenaces esfuerzos para identificar dónde residen las dificultades y dónde pueden surgir en el futuro, analizar sus efectos y asegurar que no tienen carácter discriminatorio ni restringen el comercio. Es necesario esforzarse para combatir las prácticas excesivamente restrictivas, así como para desarrollar respuestas positivas adecuadas a los propósitos legítimos que animan algunas de tales medidas.

Actualmente, las **trabas al comercio**, como las relacionadas con las cuestiones del medio ambiente, tienen un efecto limitado, particularmente las que pretenden usar los controles comerciales para estimular la ordenación sostenible de los bosques (certificación, etiquetado ecológico, CITES [Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres], etc.), pero parecen tener la capacidad potencial de causar crecientes dificultades en algunos mercados. Todas estas acciones giran alrededor de los temas medioambientales. Algunas de ellas están relacionadas con el transporte, procesamiento y consumo, otras con los métodos de ordenación de los bosques. Aunque técnicamente no son OTC, equivalen a ellas por sus efectos y propósitos. Actualmente, están influyendo sobre los niveles y los patrones del comercio en ciertas áreas.

El efecto exacto y la dirección que seguirán en el futuro este tipo de medidas es difícil de predecir con certitud. Dependerán mucho de los mercados que las establezcan, del grado de apoyo que reciban de los consumidores, legisladores y comerciantes, así como de la armonización, o al menos del mutuo reconocimiento, de tales prácticas. Aunque es cierto que muchas de ellas tienen objetivos valiosos, también pueden tener efectos indeseables. Es difícil para los exportadores reaccionar ante ellas, puesto que a menudo se basan en supuestos que no es sencillo aprobar o desaprobado. Otro factor que hace que estas prácticas sean especialmente difíciles para los exportadores es que se aplican al margen de las reglas del comercio internacional. La inclusión de los temas relativos al medio ambiente en una nueva ronda de negociaciones multilaterales puede que clarifique aspectos que interesan y preocupan al sector forestal.

Si bien el efecto sobre el comercio de la mayor parte de estas trabas ha sido limitado hasta ahora, están originando un considerable grado de incertidumbre en muchos mercados. Como un paso importante para evitar los efectos nocivos de estas medidas, los países y las empresas deben asegurarse de que se aplican políticas forestales correctas, de modo que los compradores puedan confiar en que los productos con los que comercian proceden de recursos manejados de manera adecuada.

En una visión de conjunto, puede decirse que, en general, los **aranceles** no son un problema importante, pero para ciertos productos en algunos países pueden tener gran significación. Las **medidas comerciales no arancelarias** son más difíciles de evaluar, pero algunas de ellas parecen estar creando dificultades importantes. Las **trabas al comercio** son actualmente fuente de dificultades en ciertas situaciones, y parece probable que tales dificultades aumenten en el futuro. En general, se encuentran fuera del alcance de las normas y negociaciones internacionales, por lo tanto, requieren que se les dedique especial atención. Algunas de estas medidas pueden tener, potencialmente, una influencia positiva en muchos mercados, y si bien muchas empresas consideran que son un instrumento de marketing para incrementar su cuota de mercado, para otras pueden tener los efectos de los OTC. El desafío que se plantea consiste en desarrollar sistemas que preserven los elementos positivos, al mismo tiempo eviten los negativos.

Quizás el mayor de los problemas, y una permanente fuente de dificultades, procede del hecho de que diferentes restricciones comerciales se aplican simultáneamente – aranceles, medidas comerciales no arancelarias y trabas. Por consiguiente, incluso allí donde los obstáculos individuales podrían no tener consecuencias mayores, el efecto puede ser mucho más severo si se consideran colectivamente. El reconocimiento de este efecto acumulativo y una comprensión de los propósitos subyacentes de muchas medidas que tienen un impacto inmediato sobre el comercio, podrían ser incorporados a una nueva ronda de negociaciones multilaterales.

Hay, no obstante, áreas en las que es más difícil cumplir con los requisitos específicos: en algunas de ellas se aplican aranceles elevados o determinadas exigencias, y en otras adquieren una orientación específica. Esto último es particularmente cierto en el caso de ciertas medidas que entran en la categoría de trabas al comercio, como es el caso de las dictadas por los municipios. Esta es una cuestión en la que los países tropicales parecen tener más dificultades que los no tropicales. Todos los productores de maderas tropicales son países en desarrollo, lo que implica que afrontan dificultades adicionales – muchos tienen menos recursos humanos y financieros, pericia u oportunidades para seguir el ritmo de las cambiantes normas y regulaciones. Y con frecuencia cuentan con menos influencia en los procesos de negociación.

Aunque muchas restricciones están siendo reducidas, los obstáculos al comercio seguirán siendo uno de los muchos problemas que los exportadores de productos forestales deberán superar, o al menos adaptarse a ellos, durante los tiempos venideros. Los obstáculos al comercio existen por una variedad de razones, entre ellas la protección de la industria local, que no desaparecerán de la noche a la mañana. Esto se aplica igualmente a los países en desarrollo como a los desarrollados.

INFORME PRINCIPAL

I. INTRODUCCIÓN

El creciente interés que despiertan las cuestiones relacionadas con el acceso al mercado, entre ellas el proteccionismo es un hecho acertado, a pesar de que el proteccionismo, con los obstáculos que representa para el comercio, está muy arraigado en el comercio internacional de productos forestales. El interés en estas cuestiones ha aumentado en los últimos años, dado el carácter cada vez más global de la actividad forestal y del comercio internacional de sus productos, así como la naturaleza cambiante del proteccionismo. Por varias razones, las circunstancias actuales han dado a la cuestión de las restricciones comerciales un mayor realce que en el pasado. En parte, porque la Ronda Uruguay de negociaciones dentro del Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT) culminó en 1994; en parte por las disputas comerciales en acto entre países como Estados Unidos y Canadá, Estados Unidos y Japón, y Estados Unidos y la Unión Europea. Pero probablemente la principal razón reside en la inquietud sobre la pérdida y degradación de los bosques del mundo, especialmente de los bosques tropicales, y en general el interés en las cuestiones medioambientales. Esta situación ha aumentado la atención sobre el papel del comercio como la causa y al mismo tiempo, la solución de, los problemas. Un cierto número de países desarrollados y de organizaciones no gubernamentales (ONG) dedicadas a la defensa del medio ambiente, han promovido la adopción de restricciones comerciales o de políticas que, potencialmente, pueden restringir el comercio, como medios para resolver aquellos problemas.

Un estudio como el que aquí presentamos debe focalizar las grandes tendencias, o las situaciones más comunes, ya que no es posible discutir los casos individuales de cada producto, país o situación. Por lo tanto, el objetivo de este documento es identificar la situación de conjunto que afecta a los principales productos forestales, y no pretende analizar cada situación. Al mismo tiempo, es evidente que muchas restricciones comerciales son de diversa naturaleza, y que sus efectos tienen distinto impacto, según de qué país y producto se trate. Estos efectos no pueden ser apreciados mediante una generalización, pero sí pueden indicarse a través de ejemplos ilustrativos. Esto es aplicable a la mayor parte de los obstáculos no arancelarios y es más frecuente en lo que concierne a las cuestiones ambientales, algunas de las cuales se incorporan a las barreras formales a través de normas, pero otras pueden ser descritas con más propiedad como “trabas al comercio”.

Es necesario recordar que el comercio no tiene lugar entre países, si bien sus términos y condiciones son aplicables a los países y han sido establecidos sobre la base de sus relaciones recíprocas. Se comercia entre organizaciones mercantiles, que por lo general son privadas. Los productos que se comercian varían según quién los vende, y puede que se vean afectados por restricciones diferentes, que dependen de cada producto o incluso de su dimensión específica, de su composición, del grado de preparación de la superficie, etc. Por ejemplo, en algunos mercados a las diferentes calidades de papel y sus respectivos tamaños, etc. corresponden aranceles diferentes. No se pueden abordar todas las diferencias en este documento, cuyo enfoque se limita al comercio de los principales productos forestales y a las restricciones que sufren, así como a los efectos de las restricciones sobre los principales países exportadores e importadores.

La cuestión del proteccionismo ha sido suficientemente puesta de relieve, sin embargo, los puntos de vista y posiciones al respecto varían considerablemente. Quienes proponen la expansión del comercio internacional ven en el proteccionismo uno de los principales obstáculos, sosteniendo que los niveles de intercambio, así como la rentabilidad de las exportaciones podrían incrementarse sustancialmente si los exportadores no tuvieran que

enfrentar una serie de barreras discriminatorias contra sus productos forestales. Otros, por el contrario, ven en el incremento del comercio una amenaza a la sostenibilidad de los bosques, y por ello consideran que las prácticas proteccionistas pueden ser un elemento esencial para aliviar la presión que se ejerce sobre los recursos forestales.

Este documento examina el modo en que los diversos tipos de restricciones actúan sobre el comercio de productos forestales y al mismo tiempo, actualiza las informaciones publicadas por la FAO en el informe “*Trade in Forest Products: a Study of the Barriers Faced by the Developing Countries*” (Bourke, 1988, Estudio FAO Montes N° 83). Aquel informe presentaba una discusión amplia de los propósitos y efectos de las medidas arancelarias y no arancelarias, aportando definiciones y explicaciones de tales medidas, al mismo tiempo que evaluaba la situación imperante a la fecha del estudio. Por lo tanto, ha sido tomado como base para la elaboración del presente documento. El lector puede consultar aquel estudio, que sigue siendo válido por sus antecedentes, definiciones y bases teóricas, así como por sus conclusiones.

El presente documento se ocupa en primer lugar de los obstáculos al comercio que afectan a los productos forestales, que han sido usadas, y se siguen usando, por razones económicas y sociales, más que por consideraciones ambientales y al mismo tiempo, se analiza en qué medida tales barreras son significativas. Una cuestión importante es determinar a dónde conducen las restricciones sobre los productos forestales. Por consiguiente, se describe el impacto de los acuerdos alcanzados dentro de la Ronda Uruguay de negociaciones multilaterales, que se concluyó en 1994 bajo los auspicios del GATT. Por otra parte, un aspecto importante es el hecho de que el documento se ocupa también de las restricciones más recientes, que han sido promovidas sobre todo por razones ambientales.

II. ¿QUÉ SON LAS RESTRICCIONES COMERCIALES?

Es importante observar que en el lenguaje de los analistas y de los negociadores, la noción de restricción comercial está limitada a las medidas de carácter institucional que restringen el comercio – ya sea abiertamente o, en muchos casos, de manera encubierta. En particular, esto implica las medidas impuestas por los gobiernos que están deliberadamente dirigidas a restringir o distorsionar la estructura del comercio, o que lo hacen sin proponérselo. A este tipo pertenecen las restricciones que han sido objeto de negociaciones formales, como las de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Estas medidas formales, de naturaleza institucional, que afectan al comercio, han sido tradicionalmente divididas en dos categorías: arancelarias y no arancelarias (a menudo llamadas obstáculos no arancelarios).

Hay, sin embargo, otras restricciones más recientes, que se colocan en una zona gris – como aquellas que tienen su origen en las preocupaciones medioambientales. Este tipo de restricciones pueden ser consideradas **trabas al comercio** más bien que barreras formales. Dado que su impacto real o potencial es muy similar al de las medidas formales – y que en muchos casos tienen la misma intención – también son tratadas en este documento.

Finalmente, debe mencionarse que, quienes quieran tener éxito en el mercado deben enfrentar, además de las mencionadas, también muchas cosas que dificultan el comercio o afectan la competitividad de determinados países o empresas. A menudo se las considera como obstáculos al comercio, pero en la práctica se trata de barreras “naturales”, que son resultado de la ventaja (o desventaja) comparativa y de las condiciones competitivas normales. Esta categoría comprende las tarifas de transporte, los salarios, las prácticas empresariales, el idioma, etc. Aunque crean dificultades a los exportadores, no son barreras impuestas específicamente por un país importador o exportador. Se trata, más bien, de consecuencias de la situación geográfica, de la dotación de recursos naturales y de las diferencias culturales. Estas circunstancias no son abordadas en el presente documento.

III. FUENTES DE INFORMACIÓN

La evaluación de los **aranceles** está centrada en los países desarrollados: la Unión Europea, Australia, Canadá, Japón, Nueva Zelanda y Estados Unidos; en los países en desarrollo, como Brasil, Chile, China, India, Indonesia, Malasia, México, Filipinas y Tailandia; en los nuevos países industrializados: Corea del Sur (República de Corea) y en la provincia china de Taiwan. Los datos más actualizados sobre los aranceles que se aplican a productos forestales han sido obtenidos de las tablas publicadas por cada país, del Boletín Internacional de Aduanas y del sistema de información TRAINS (Sistema de análisis y de información comercial) de la UNCTAD (Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo) que incluye datos cuantitativos, así como medidas de control.

Las **medidas no arancelarias** abarcan todos los otros mecanismos que directa o indirectamente restringen el comercio, y son mucho más difíciles de identificar y evaluar. Para trazar un panorama de su situación se han usado diversas fuentes, siendo las principales la base de datos TRAINS y la prensa especializada.

La información sobre las medidas que en este documento son denominadas “**trabas al comercio**”, proviene de una variedad de fuentes – documentos, informes, recortes de prensa e Internet, ya que tienen escasa cobertura en las bases de datos y estudios formales. Por esta razón, las referencias a ellas deberán ser consideradas como meramente indicativas.

Es importante hacer notar que muchas de las medidas que se discuten en este documento cambian continuamente. En consecuencia, algunos detalles podrían haberse alterado desde su redacción. Por ejemplo, muchas tarifas arancelarias habrán cambiado, así como el contenido de ciertas normas y reglamentaciones fitosanitarias y la descripción de actividades relativas a la certificación o de las actitudes que conciernen a diversos esquemas, etc. No obstante, si bien algunos detalles pueden diferir, en general puede decirse que la situación global y las conclusiones sobre sus efectos, sus probables direcciones y consecuencias, seguirán siendo válidos.

IV. COMERCIO INTERNACIONAL DE PRODUCTOS FORESTALES ^{1 2}

4.1 Introducción

En el análisis y evaluación del impacto de las restricciones comerciales, la magnitud, forma y dirección del comercio son factores importantes. El comercio global de productos forestales se ha expandido durante las últimas décadas tanto en volumen como en valor, al mismo tiempo que aumentaba en proporción de la producción. Por otra parte, se ha desplazado la localización de la producción de madera en rollo, y de los productos que se comercializan. Estos hechos están relacionados en mayor o menor medida con la existencia o no de restricciones, aunque resulta difícil separar los efectos de las restricciones de otros diversos factores que afectan los niveles y flujos del comercio.

¹ Todas las cifras citadas en esta sección proceden de fuentes de la FAO. Las estadísticas, así como otras informaciones, son consultables en el sitio de la FAO en Internet: www.fao.org.

² Más elementos sobre la cuestión pueden encontrarse en una publicación reciente de la FAO: “Situación de los bosques del mundo, 1997”. FAO Roma 1997.

Se ha producido un incremento sustancial en la demanda de productos madereros en los últimos 25 años – tanto la leña como la madera industrial. Las estimaciones de la FAO muestran que el consumo total de rollizos de madera ha aumentado de unos 2.400 millones de m³ en 1970 a 3.391 millones de m³ en 1997, un incremento del 41 por ciento. La producción mundial total de madera en rollo está dominada por la leña y el carbón, correspondiendo el 90 por ciento de su producción a los países en desarrollo. El consumo de leña se ha expandido más rápidamente que el de la madera en rollos para usos industriales, con un crecimiento del 55 por ciento, hasta llegar a 1.853 millones de m³ en 1997. El consumo de rollizos industriales creció un 21 por ciento, para alcanzar los 1.537 millones de m³ en 1997, si bien cabe señalar que en realidad ha caído desde su máximo de 1.750 millones de m³ en 1990. La producción de madera aserrada se ha mantenido estable en los últimos quince años, como consecuencia del aumento de la procedente de no coníferas y del descenso de la de coníferas. En el caso de los tableros, el crecimiento de la producción ha sido sustancial, tanto en los países desarrollados como en los no desarrollados.

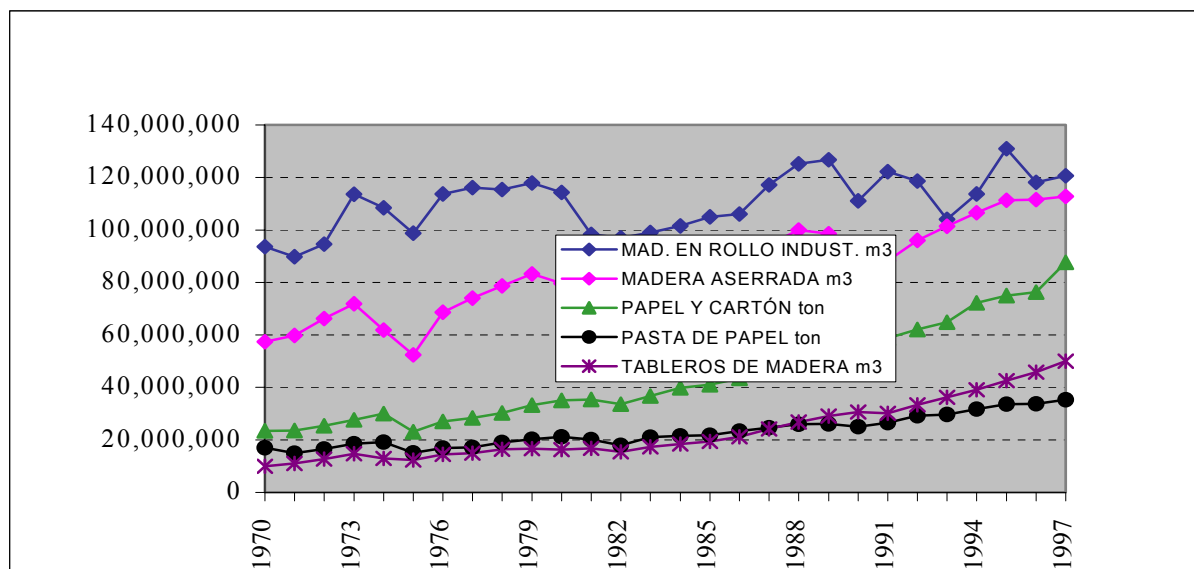
4.2 Dimensiones del comercio

La actividad forestal se ha globalizado crecientemente en los últimos años. La propiedad de los bosques y de las plantas elaboradoras, los derechos de concesión y los contratos de explotación están cada vez más en manos de compañías extranjeras. También el comercio se ha hecho cada vez más global, al crecer el número de países que exportan e importan diversos productos forestales; las reglas y condiciones de ordenación de los recursos forestales y de su comercio están bajo la influencia de intereses extranjeros (ej.: los esfuerzos en curso sobre la aplicación de criterios e indicadores de ordenación forestal sostenible, la convención sobre la diversidad biológica, y las propuestas relativas a ciertos instrumentos globales, como por ejemplo una convención forestal).

La madera rolliza para usos no industriales representa aproximadamente la mitad de la producción mundial de madera en rollo, y equivale al 80 por ciento de la producción de los países en desarrollo. Sin embargo, sólo una proporción entre el 6 y el 8 por ciento de esta producción se incorpora al comercio internacional, por cuanto muy poco de la leña y carbón producidos se venden en los mercados exteriores.

Las exportaciones de la mayoría de los productos se han expandido, y el valor de los productos forestales primarios (ej.: rollizos, madera aserrada, tableros, pasta y papel) exportados alcanzó los 136.000 millones de dólares en 1997, aunque esta cifra implica un retroceso comparada con los 148.000 millones de dólares, cifra máxima alcanzada en 1995. Además, las exportaciones de productos elaborados secundarios, como molduras, puertas, muebles, etc., y las de productos forestales no madereros (PFNM), como rotén, caucho, nueces, aceites y medicinas, también hacen una importante contribución. Sin embargo, resulta más complicado estimar el valor de esta contribución. En general, los volúmenes de exportación de madera en rollo industrial se han incrementado un 22 por ciento desde 1970, llegando a 120 millones de m³ en 1997; los de madera aserrada casi se han duplicado, a 113 millones de m³, al igual que los de pasta de papel (a 35 millones de toneladas); los tableros de madera han multiplicado por cinco su volumen, hasta los 50 millones de m³; por último, el papel y el cartón lo han cuadruplicado hasta los 87 millones de toneladas. En este contexto, los mercados cambian, las condiciones de los recursos se modifican, y también evolucionan las formas de los productos y los niveles de consumo; en consecuencia, la posición de los diferentes países exportadores ha experimentado cambios de importancia.

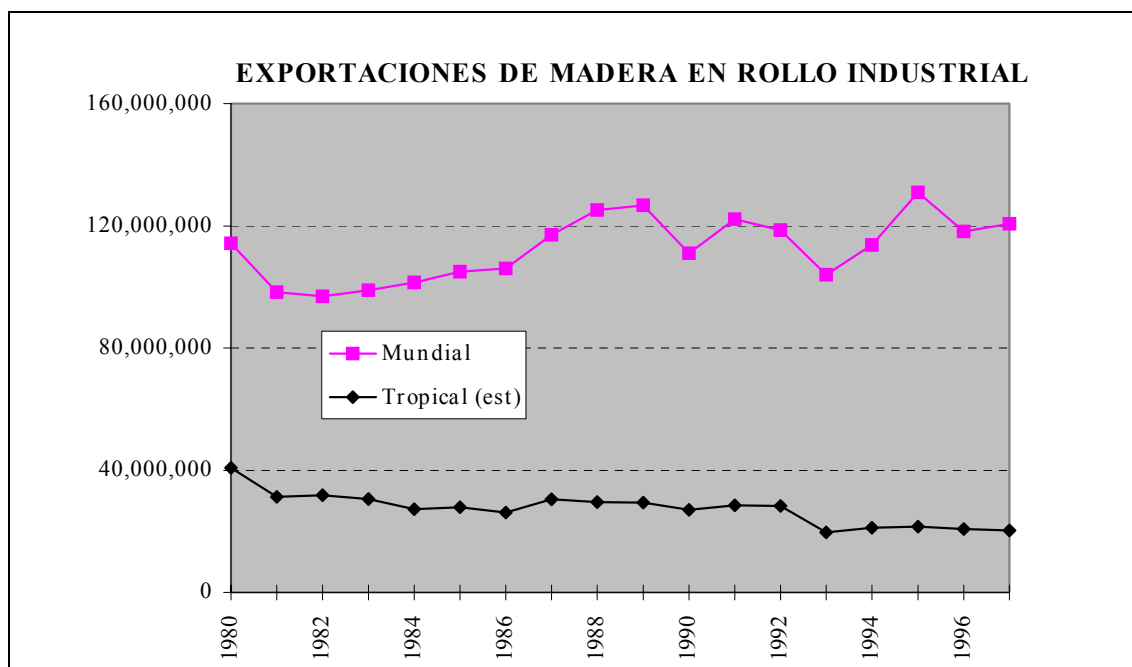
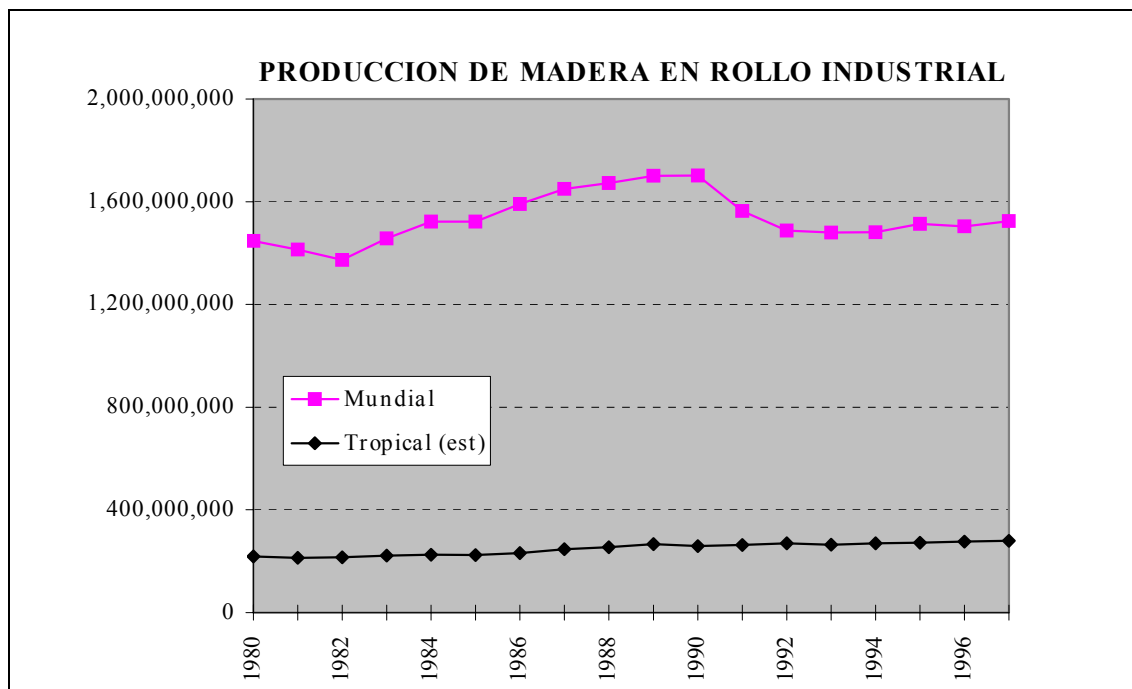
Gráfico 1: Exportaciones globales de productos forestales 1970-1997 (en volumen)

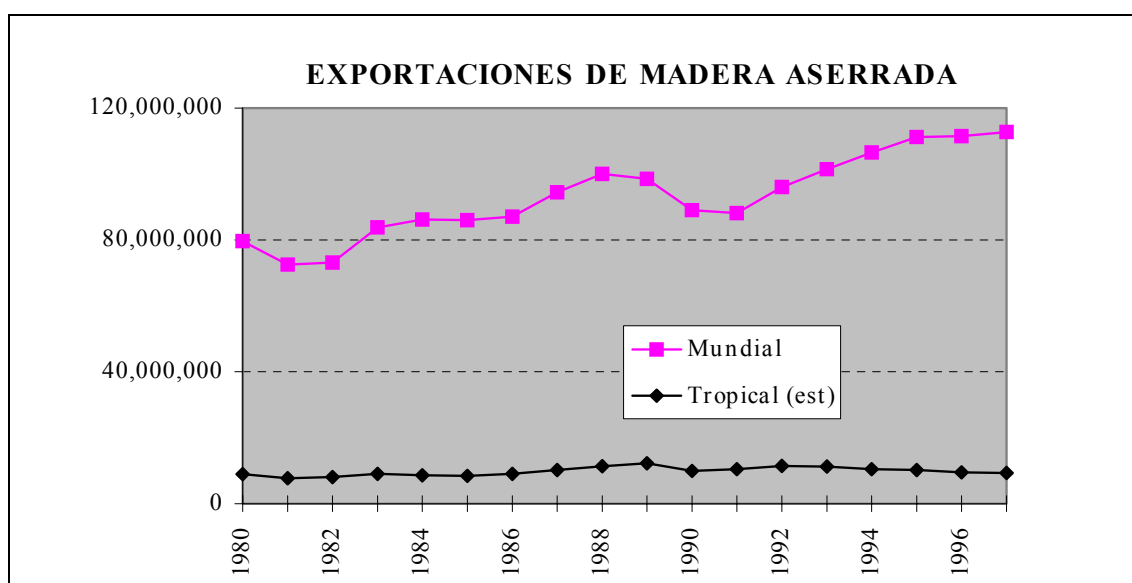
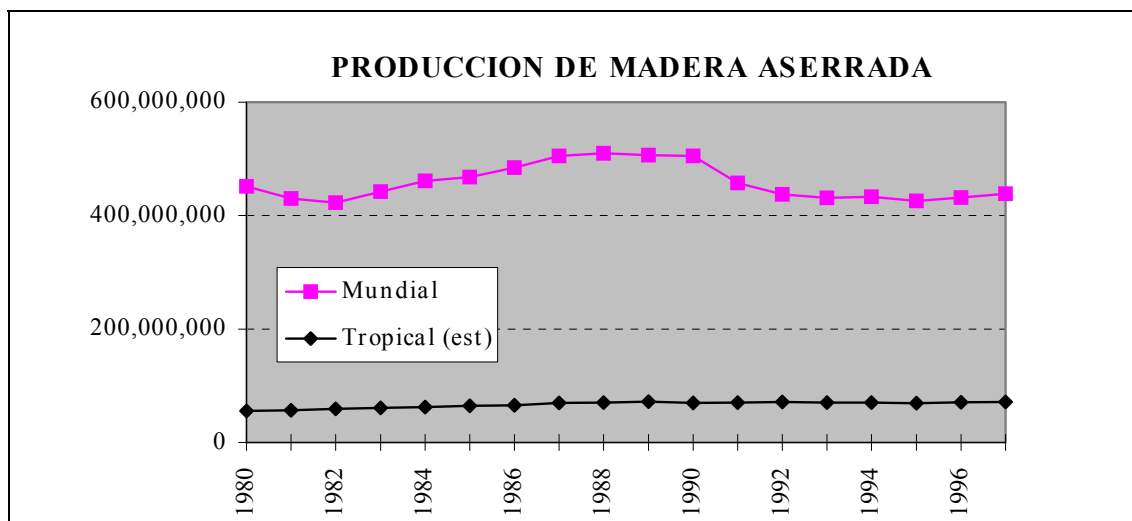


Fuente: FAO

Los productos tropicales representan sólo una pequeña parte de las exportaciones forestales. En lo que respecta a la producción de madera en rollo para usos industriales en 1997, se estima que las áreas tropicales aportaron alrededor del 18 por ciento del total mundial; el mismo año, esas áreas representaron proporciones variables, pero casi siempre pequeñas, de las exportaciones totales de diferentes productos: el 17 por ciento de la madera en rollo industrial exportada, el 8 por ciento de la madera aserrada, menos del 10 por ciento de la pasta y productos de papel y cartón, y el 36 por ciento de los tableros de madera. Vistas las cifras totales, ha crecido la proporción de los productos tropicales dentro de la producción mundial, pero mientras que la cuota de los tableros en el comercio aumentaba, caía la de la madera aserrada y en rollo para usos industriales.

Gráfico 2: Tendencias globales de la producción y exportaciones de maderas tropicales (m³)





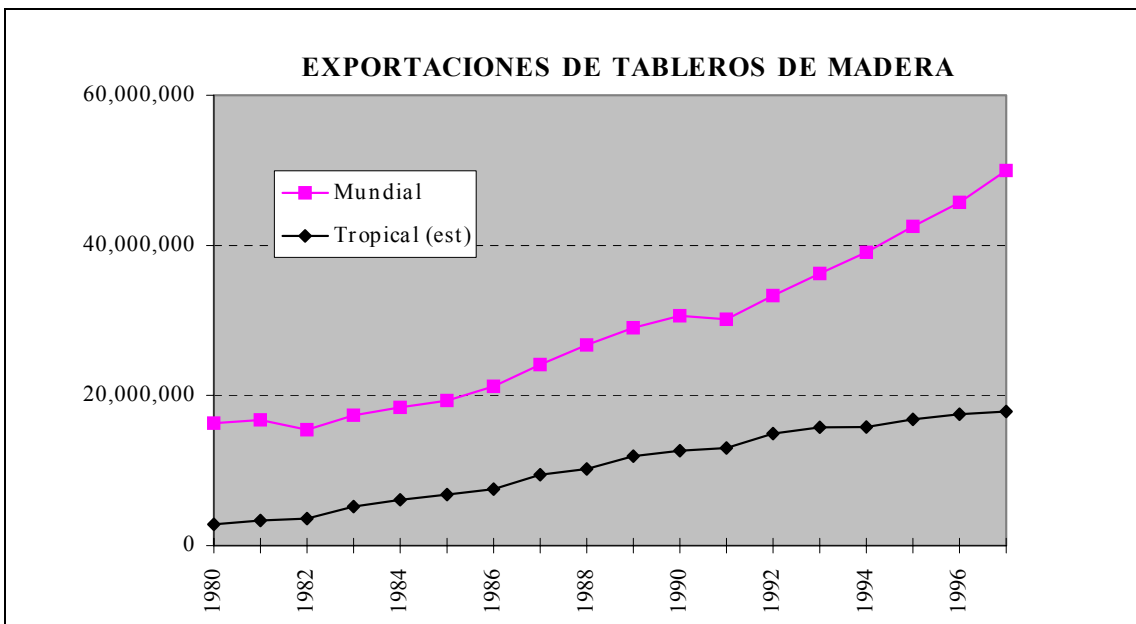
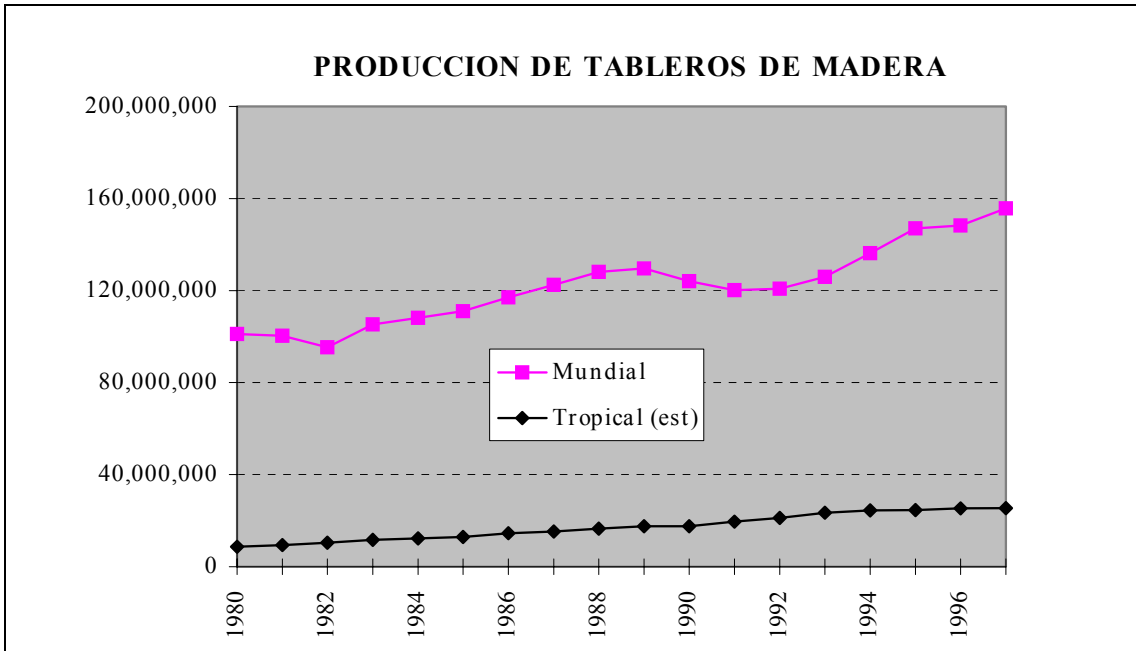


Gráfico 3: Producción tropical como % de la producción mundial (en volumen)

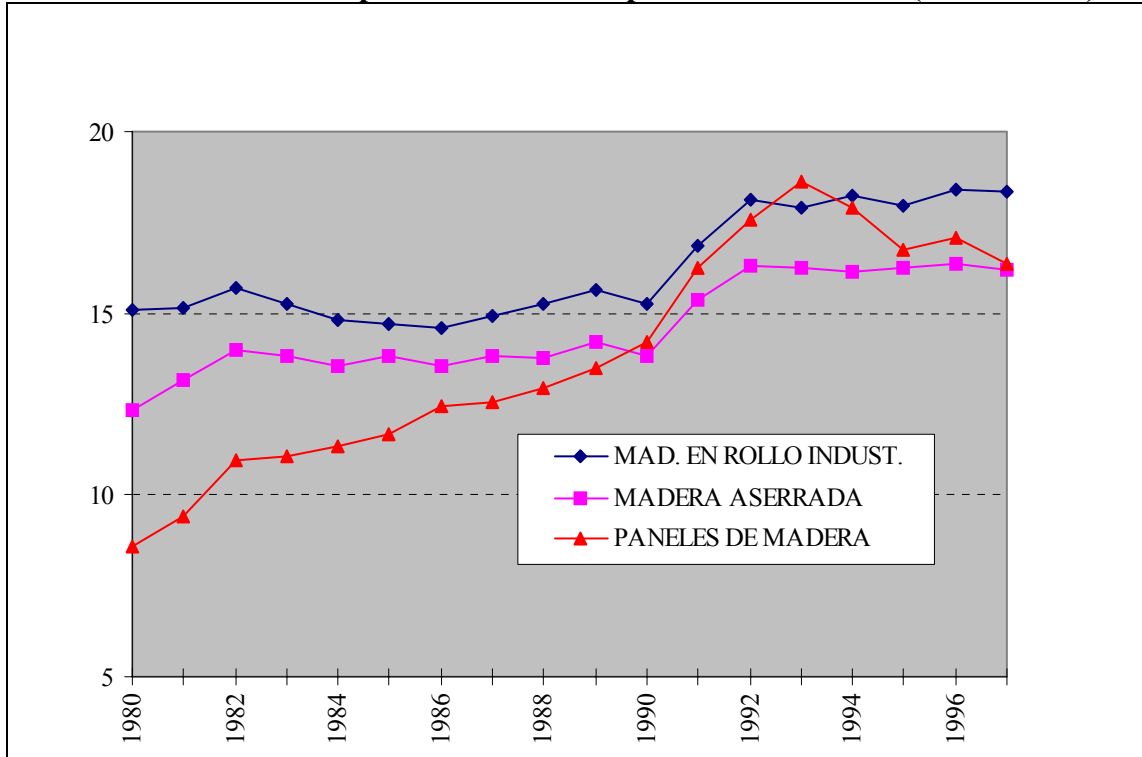
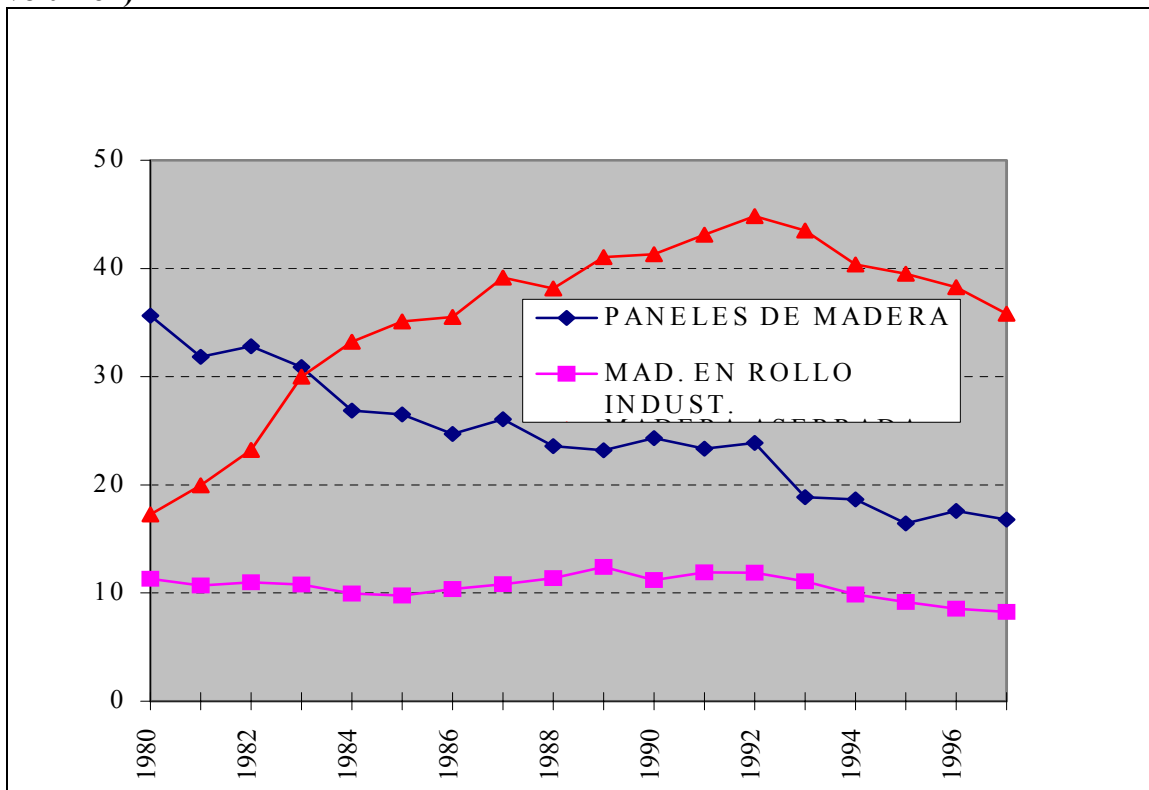


Gráfico 4: Exportaciones tropicales como % de las exportaciones mundiales (en volumen)



Fuente: FAO

4.3 Productos que se negocian

En tanto que el comercio en todas las categorías de productos ha aumentado, la importancia relativa de la exportación de algunos de ellos ha cambiado (Cuadro 1). Se ha producido un desplazamiento de los rollizos, y en menor medida, de la madera aserrada, hacia los contrachapados y otros productos secundarios, aunque algunos países aún tienen un comercio sustancial en rollizos no elaborados y astillas. A la vez que se expandía en términos absolutos, la cuota de la madera rolliza industrial sobre el valor de las exportaciones globales caía del 15 por ciento al 8 por ciento, desde comienzos de los años 80. La cuota de la pasta de madera ha declinado constantemente hasta situarse en el 13 por ciento, y también lo ha hecho, aunque menos, la madera aserrada, del 21 por ciento al 19 por ciento. Por el contrario, durante este período, la cuota de los tableros de madera se incrementó del 9 por ciento al 12 por ciento, pero el mayor cambio se observa en el papel y el cartón, que han pasado del 35 por ciento al 48 por ciento. Además, las exportaciones de componentes para mobiliario, molduras, etc., se ha incrementado sustancialmente, una tendencia que está determinada por unos pocos países.

Cuadro 1: Cuota de cada producto en las exportaciones globales (% valor)

	1970	1997
Madera rolliza industrial	15	6
Madera aserrada	21	19
Tableros de madera	9	13
Pasta	20	12
Papel y cartón	35	50
Total	100	100

Fuente: FAO

4.4 Estructura del comercio mundial de productos forestales

La tendencia ascendente en los volúmenes de exportación, descritos en el Gráfico 1, representa una expansión de la cuota de producción que se exporta, en todos los productos excepto la madera rolliza industrial, y en muchos casos se trata de un incremento sustancial de la cuota.

Una característica del comercio mundial es el dominio que ejercen los países desarrollados, tanto en las exportaciones como en las importaciones. Con la excepción de Japón y Rusia, los mayores exportadores e importadores son países desarrollados de Norteamérica y Europa. Sólo las exportaciones de contrachapados están dominadas por países en desarrollo, entre los cuales Indonesia representa por sí sola el 41 por ciento, seguida por Malasia con un 20 por ciento.

Otra característica del comercio de productos forestales es el hecho de que, si bien hay muchos países involucrados, sólo unos pocos se destacan por el volumen de sus exportaciones e importaciones. Esta situación puede apreciarse en el Cuadro 2, que pone en evidencia los mayores exportadores e importadores mundiales de productos forestales, según cifras de 1997. Cinco países representan el 55 por ciento de las exportaciones mundiales de productos forestales, y contando diez países se llega hasta el 70 por ciento. Canadá y Estados Unidos, sumados, representan una tercera parte (33 por ciento). Por el lado de las importaciones, cinco países representan el 47 por ciento, y diez acumulan el 64 por ciento, correspondiendo a Estados Unidos y Japón más de una cuarta parte (28 por ciento).

En términos de valor, los países desarrollados representan aproximadamente el 75 por ciento del total de las exportaciones e importaciones, descendiendo desde su nivel del 87 por ciento en 1970. Su predominio es mayor en pasta, papel y cartón (oscilando entre el 84 por ciento de exportaciones y el 76 por ciento de las importaciones de pasta, y entre el 90 por ciento de las exportaciones y el 75 por ciento de las importaciones de papel y cartón). Con la excepción de Rusia, los mayores países desarrollados exportadores están en Norteamérica y Europa. Los cinco grandes exportadores son Canadá, Estados Unidos, Finlandia, Suecia y Alemania. Los países desarrollados que más importan son Japón y Estados Unidos, seguidos por varios países de la Unión Europea, estando Alemania, el Reino Unido, Italia y Francia entre los primeros. Como se puede apreciar, los mayores exportadores son también los mayores importadores.

Cuadro 2: Principales importadores y exportadores mundiales de productos forestales, 1997

IMPORTADORES	(1000 dól.)	EXPORTADORES	(1000 dól.)
Estados Unidos	24.134.454	Canadá	25.647.813
Japón	16.684.401	Estados Unidos	19.835.072
Alemania	10.916.458	Finlandia	10.414.170
Reino Unido	9.992.619	Suecia	10.295.373
Italia	6.823.034	Alemania	9.828.224
Francia	5.866.290	Indonesia	5.142.289
China (continental)	5.661.407	Francia	4.663.716
Holanda	4.657.664	Malasia	3.951.831
Canadá	3.976.011	Austria	3.834.619
China - Hong Kong	3.835.956	Federación de Rusia	3.007.700
República de Corea	3.739.716	Holanda	2.667.467
España	3.719.661	Italia	2.650.942
Bélgica – Luxemburgo	3.371.632	Brasil	2.647.469
Taiwan (China)	3.144.211	Bélgica y Luxemburgo	2.446.365
Suiza	2.211.772	China - Hong Kong	2.267.271
Austria	2.016.214	Reino Unido	2.124.055
Dinamarca	1.950.245	Suiza	1.893.527
Tailandia	1.528.178	España	1.698.686
Australia	1.498.010	Noruega	1.655.114
México	1.470.208	Japón	1.640.459
Total Mundial	144.980.524	Total Mundial	138.280.840

Fuente: FAO

Las restricciones que imponen los mayores importadores son muy significativas. Por otra parte, sin embargo, también interés las restricciones impuestas por países que en la actualidad no son grandes importadores, pero tienen una fuerte y creciente demanda y son económicamente capaces de adquirir productos importados. Algunos de estos países han limitado las importaciones en el pasado, en parte mediante un severo régimen general de importaciones. Forman parte de esta categoría India, Brasil, Indonesia y Malasia.

También se ha registrado un incremento del comercio entre países en desarrollo. Además de los grandes flujos comerciales en Asia y Japón, ha aumentado entre países vecinos, como China, la República de Corea, Tailandia, Indonesia, Malasia y Myanmar. Algunos países asiáticos han incrementado sus importaciones provenientes de fuera de la región. Japón, por su parte, ha variado algunos de los productos que importa, disminuyendo los rollizos y aumentando los productos procesados, y al mismo tiempo ha cambiado de especies, sustituyendo las maderas blandas, de coníferas, por maderas duras de origen tropical. Los países en desarrollo cuyas economías están en expansión (especialmente China, la provincia china de Taiwan, la República de Corea, Filipinas y Tailandia) han incrementado su cuota dentro de las importaciones mundiales. Principalmente, este aumento se concentra en rollizos y productos semielaborados, pero también en productos papeleros, al menos en ciertos casos. Los productos de papel figuran entre las principales importaciones de China, China - Hong Kong, México y Singapur. Además,

algunos países en desarrollo están pasando de ser exportadores netos a importadores netos. Filipinas es actualmente importador neto de todos los productos, excepto la pasta. Tailandia es importador neto de rollizos, madera aserrada y tableros; también Singapur se ha convertido en importador neto de madera aserrada y tableros.

La gran mayoría de las exportaciones de países en desarrollo proceden de Asia (66 por ciento). Los tableros de madera, especialmente los contrachapados, representan la mayor proporción en valor (31 por ciento) de las exportaciones de los países en desarrollo. Los países asiáticos contribuyen aproximadamente el 90 por ciento del total de exportaciones de tableros de los países en desarrollo. Los exportadores asiáticos también dominan el comercio de rollizos, madera aserrada y papel, mientras que los de América Latina son los mayores exportadores de pasta. Indonesia es el principal exportador mundial de tableros de madera, Malasia es el segundo en la clasificación de exportadores de rollizos, detrás de Estados Unidos, a la vez que el quinto exportador de madera aserrada. Brasil, por su parte, es el cuarto mayor exportador mundial de pasta de papel.

Muchos de los países en desarrollo exportadores son países tropicales. Mientras que el volumen total del comercio de maderas tropicales ha disminuido, la tendencia indica que los países exportadores venden una mayor proporción de productos de madera tropical con valor agregado. Asia sigue siendo el productor y exportador principal de madera tropical, pero África y América Latina están adquiriendo importancia como exportadores de rollizos y madera aserrada, respectivamente.

Otra característica de los flujos comerciales ha sido el incremento del comercio intrarregional, estimulado por los acuerdos de alcance regional, como la ampliación de la Unión Europea y la entrada en vigor del TLC y el estímulo que proporciona el acuerdo Mercosur. Una parte sustancial del comercio europeo se efectúa entre países de la región, y la mayor parte de las importaciones de Estados Unidos proceden de su vecino Canadá. El comercio entre Estados Unidos y México ha cambiado significativamente desde la entrada en vigor del Tratado de libre comercio de América del Norte (TLC).

4.5 Síntesis

El comercio de productos forestales ha aumentado como proporción de la producción en todos los productos, excepto los rollizos, y también lo ha hecho en términos absolutos en la totalidad de los productos. Tanto las importaciones como las exportaciones están dominadas por los países desarrollados, aunque esto ha disminuido levemente. Su peso es superior en papel y cartón, porque al incorporar más valor agregado, estos productos equivalen a casi la mitad del valor total del comercio de productos forestales. Los países en desarrollo son los principales exportadores de madera tropical en bruto, pero hay una cierta corriente de intercambio entre países desarrollados que elaboran maderas tropicales importadas o simplemente actúan como intermediarios. Si bien representan apenas una cuota pequeña del comercio total de productos forestales, los productos de origen tropical tienen un peso importante en las exportaciones de los países en desarrollo. Además, los productos tropicales han inducido algunos cambios notables en las pautas del comercio: una reducción en el comercio de rollizos y un incremento de las exportaciones de contrachapados procedentes de países en desarrollo.

No obstante, es necesario hacer notar que en muchos casos esta visión mundial oculta variaciones regionales y nacionales. Por ejemplo, las exportaciones asiáticas de algunos productos han disminuido recientemente, mientras que al mismo tiempo aumentaban las de América del Sud. Más aún, en algunos casos, la variación regional realmente refleja sólo cambios en uno o pocos países (como ocurre en Malasia, Indonesia y Brasil) en vez de todos los países de la región.

V. RESTRICCIONES COMERCIALES

5.1 Introducción

Una amplia gama de medidas, que van desde las barreras formales hasta una variedad de mecanismos informales influyen sobre el acceso a los mercados. Las primeras son medidas institucionales que restringen el comercio, ya sea abiertamente o, en muchos casos, de manera encubierta. En concreto, se trata de medidas impuestas por los gobiernos y deliberadamente dirigidas a restringir o a distorsionar la estructura del comercio, o que en ocasiones lo hacen inadvertidamente. De esta naturaleza son las restricciones que se discuten en las negociaciones formales sobre comercio internacional, por ejemplo las que se desarrollan dentro de la OMC. Son medidas que han existido durante muchos años, pero cuyo alcance recientemente. El Recuadro 1 describe algunas de ellas, las que más comúnmente afectan al comercio, y que bajo ciertas circunstancias actúan como obstáculos al comercio.

Hay, no obstante, algunas medidas que no pertenecen estrictamente a esta categoría, entre ellas muchas que están relacionadas con cuestiones ambientales. Por cuanto afectan al comercio, bien pueden ser consideradas como impedimentos, más que como barreras formales. Sin embargo, aunque no tienen un carácter formal, su impacto real o potencial es muy similar – y en muchos casos están inspiradas por la misma intención.

Recuadro 1: Medidas comerciales que pueden actuar como obstáculos al comercio

Limitaciones específicas al comercio: restricciones cuantitativas; frenos a la exportación; reglamentos sanitarios; licencias; embargos; regímenes de precios mínimos, etc.

Recargas sobre las importaciones: aranceles, gravámenes variables; depósitos previos; tasas especiales sobre las importaciones; impuestos internos, etc.

Normas: normas industriales; reglamentaciones sobre empaquetado, etiquetado y rotulado.

Intervenciones gubernamentales en el comercio: compras públicas, venta de *stocks*; subsidios a la exportación; derechos compensatorios; ayudas cruzadas, etc.

Procedimientos aduaneros y administrativos: valuación aduanera; clasificación en aduana; derechos antidumping; formalidades y requisitos consulares y aduaneras; exigencia de muestras.

Fuente: Bourke, I.J. (1988) “Trade in Forest Products: a Study of the Barriers Faced by the Developing Countries” (FAO Forestry Paper N° 83)

Las restricciones formales al comercio han estado al centro de la serie de negociaciones multilaterales auspiciadas por el GATT³. La más reciente, la Ronda Uruguay, que concluyó formalmente en 1994⁴, y uno de cuyos frutos ha sido la conversión del GATT en una nueva institución, la OMC. Los cambios introducidos por la Ronda Uruguay se describen en el capítulo VI. Asimismo, el tema ha estado presente en otras negociaciones bilaterales y regionales, como las de ASEAN⁵, APEC⁶, la ampliación de la Unión Europea, el TLC (Tratado de libre comercio de América del Norte) y el acuerdo del Mercosur.

³ Actualmente, Organización Mundial del Comercio (OMC).

⁴ Para más detalles, ver Barbier E.B. (1996). “Impact of the Uruguay Round Agreement on International Trade in Forest Products”, FAO and Bourke, I.J.(1996) “The Uruguay Round Results – an Overview”. In *Tropical Forest Update*, ITTO, Vol 6(2) setiembre.

⁵ Son países miembros de la ASEAN: Indonesia, Laos, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia, Brunei y Vietnam.

⁶ La APEC (Cooperación Económica de la Región Asia-Pacífico) comprende los siguientes países: Malasia, Singapur, Tailandia, Indonesia, Brunei, Filipinas, Australia, Canadá, República de Corea, Japón,

5.2 Aranceles

5.2.1 Situación actual

Los aranceles han sido el objeto principal de las consecutivas rondas de las negociaciones del GATT siendo las más directas y más visibles medidas proteccionistas. La magnitud en la que el comercio se ve afectado por los aranceles es muy específica según el país, el producto y la compañía de que se trate. El Cuadro del Anexo 1 presenta un resumen de las actuales derechos arancelarios que se aplican a un grupo de categorías seleccionadas de productos forestales en ciertos países. Como se puede observar, las barreras arancelarias alcanzan niveles relativamente bajos en la mayoría de los principales mercados importadores. El nivel difiere según el mercado y el producto concretos, pero, en general, puede decirse que en la actualidad en unos pocos países desarrollados los aranceles son particularmente altos.

No obstante, en el caso de productos y mercados específicos, las tasas son todavía relativamente elevadas y crean problemas significativos. Esto es particularmente cierto para los tableros (especialmente los contrachapados), las maderas para la construcción y los muebles. A algunos tipos de productos papeleros se les aplican tasas relativamente elevadas en ciertos mercados. Mientras que los aranceles son generalmente inferiores al 5 por ciento en muchos países desarrollados, en el caso de estos productos son muy superiores, generalmente entre el 10 y el 15 por ciento.

Los derechos de importación crean dificultades al mercadeo, particularmente de productos básicos competitivos, en los que la competencia en precios es más aguda, y en períodos de debilidad de la demanda, cuando la competencia es intensa. Merece apuntarse que incluso un derecho relativamente bajo puede añadir un sustancial coste extra y brindar a los productores nacionales una valiosa protección, porque usualmente los derechos de importación son cargados sobre el precio c.i.f. y no sobre el f.o.b. Esto crea graves problemas a los suministradores distantes. También debe tomarse en cuenta que una baja tasa nominal puede, de hecho, enmascarar una tasa efectiva muy superior – ejerciendo así un mayor efecto de protección a los productores nacionales.

En tanto que los países desarrollados exportadores pueden encontrarse con la aplicación de la Cláusula de Nación más favorecida (NMF, según la sigla en inglés)⁷ en otros países desarrollados, muchos países en desarrollo consiguen evitar sus principales consecuencias. Esto se debe al hecho de que los varios esquemas de preferencia reducen las tasas de aranceles en favor de los países en desarrollo, y a veces les otorgan un acceso preferente a los mercados. El esquema más notable es el del UNCED, conocido como SGP. En virtud de éste, determinados países desarrollados importadores ofrecen aranceles más bajos a ciertos países en desarrollo, sin exigirles tratamiento recíproco. Estas tasas también se mencionan en el Anexo 1.

Las condiciones del SGP varían ampliamente. Cada país importador que ofrece preferencias SGP define sus propias condiciones. Los países pueden, por lo tanto, ser muy selectivos en virtud del producto y el país exportador al que se aplican. Cada país puede decidir individualmente cuándo, a quién, o bajo qué condiciones se aplican las preferencias, y cuándo derogarlas o modificarlas. Por ejemplo, algunos países excluyen ciertos productos, otros

Nueva Zelanda, Estados Unidos, China, China - Hong Kong, la provincia china de Taiwan, Papúa Nueva Guinea, México y Chile.

⁷ La expresión NMF no es empleada en algunas tablas nacionales. Por ejemplo, la tarifa arancelaria 1999 de Estados Unidos se refiere a ella alternativamente como “general” o como NTR (*normal tariff rate*), y la actual tabla de tarifas japonesa utiliza la sigla “WTO1” para referirse a los aranceles aplicables al 31 de diciembre de 2000 y “WTO2” para referirse a las que están en vigencia a partir del 1 de enero de 2000.

practican reducciones menores o limitan el acceso libre de derechos mediante cuotas, etc. Hay otros que escatiman, o simplemente eliminan, la elegibilidad de otros países al tratamiento SGP cuando éstos alcanzan un cierto grado de desarrollo o detentan una cierta cuota de mercado en un producto. Por ejemplo, la provincia china de Taiwan, la República de Corea, China - Hong Kong y Singapur, que están entre los más fuertes exportadores de productos de valor agregado, han visto desaparecer los privilegios SGP que les otorgaban muchos países desarrollados, y deben ahora hacer frente a elevadas tarifas de NMF. Una característica de los beneficios que ofrece el esquema SGP es que quedan limitados a los productos mencionados más arriba y que todavía tienen aranceles altos –ej.: varios tipos de tableros, maderas para la construcción y muebles.

Por cuanto las tarifas NMF han declinado, las ventajas del SGP han disminuido. El efecto de la baja de las tarifas NMF se ha traducido en una mejora para los exportadores que ya tenían elevadas tarifas NMF, pero al mismo tiempo ha decaído la posición de aquellos que reciben los beneficios del esquema SGP.

La mayor parte de los aranceles son bajos en los principales países desarrollados, pero los que rigen en los países en desarrollo son generalmente mucho más altos. Estos últimos aplican aranceles que pueden oscilar entre el 10 y el 60 por ciento, y pocos de ellos ofrecen esquemas de preferencia. Por ejemplo, la tasa que aplica Brasil sobre muchos productos está entre las más bajas, el 10 por ciento, mientras que otros países aplican tasas que normalmente de entre el 20 y el 40 por ciento. Además, en muchos casos, el arancel es sólo una parte de la restricción, puesto que los impuestos y derechos adicionales elevan el nivel. Egipto, por ejemplo, tiene un arancel del 15 por ciento, pero se estima que otros elementos lo elevan de hecho hasta el 40 por ciento. En México es del 20 por ciento, y en Jordania de entre el 30 y el 40 por ciento.

5.2.2 Escalas progresivas de aranceles

Una característica de muchas tablas arancelarias es la escala progresiva de tarifas. Esto ocurre cuando las tasas se incrementan a medida que aumenta el grado de procesamiento de los productos. Así, por ejemplo, mientras que los rollizos están generalmente exentos, la madera aserrada paga aranceles bajos, que se elevan para los tableros y así de seguido: cuanto más procesamiento llevan los productos, más altos son los aranceles. Esta tendencia funciona como un freno a la exportación de productos con alto grado de elaboración. Según sea la pendiente de la escala, puede tener un efecto significativo sobre la forma en que se exportan los productos, ya que los exportadores podrían verse forzados a vender formas menos elaboradas, en las que son más competitivos gracias al bajo nivel de cargas que deben soportar.

La medida en que la escala progresiva provoca dificultades depende mucho del país y del producto. En especial, puede ser más problemática para los exportadores de muchos países desarrollados que para los de países en desarrollo. Los países desarrollados se enfrentan con este problema ya que deben pagar por completo las tasas NMF, mientras que muchos (aunque no todos) los países en desarrollo consiguen eludir sus efectos, gracias a los esquemas de preferencia antes citados. Sin embargo, puede ser que sufran esos efectos al menos en ciertos productos. Una vez más, se trata de situaciones muy específicas.

En los países desarrollados que son grandes importadores, se practica generalmente una progresión en los aranceles desde cero para los rollizos hasta los altos niveles (a veces sustanciales) que se aplican a productos como las molduras para muebles, pero lo cierto es que la progresión no es perfecta. No obstante, los productos de valor agregado, como la madera para construcción (ej.: carpintería y ebanistería para puertas, ventanas y marcos, y la madera laminada); los listones y molduras; así como la madera para muebles, etc. enfrentan aranceles superiores a los que gravan sobre otros productos forestales procesados. La progresión parece ser el reflejo de factores tales como el grado de protección que el país desea otorgar a su propia industria nacional (por una variedad de razones) más que el resultado directo de una mayor

sofisticación en el valor agregado. Por ejemplo, algunos tableros, especialmente los contrachapados, son gravados con tasas superiores a las de muchos otros productos más elaborados, e incluso más altas en unos tipos de tableros que en otros.

En el caso de los países en desarrollo, la progresión es menos evidente, aunque es cierto que, normalmente, a los rollizos se les aplican tasas más bajas (a veces iguales a cero) que a otros productos. Las tasas de los países en desarrollo se fijan con frecuencia a niveles similares (generalmente altos) para todos los productos, puesto que la base de los aranceles está menos relacionada con el grado de procesamiento y más con los ingresos que pueden aportar o con la posible reducción en la salida de divisas.

Es difícil sacar conclusiones sobre los efectos de la escala progresiva de tarifas. La tendencia a exportar formas menos elaboradas puede reflejar muchos otros factores, entre ellos los siguientes: los costes de transporte suelen ser significativamente más bajos cuanto menor es el grado de procesamiento de los productos, es más fácil cumplir con las exigencias de calidad, o el país importador dispone de una capacidad industrial más desarrollada, etc. A pesar de ello, no se puede menoscabar la existencia de la escala progresiva y sus posibles efectos negativos.

5.2.3 Síntesis

En general, los aranceles sobre productos forestales han disminuido, lo que es coherente con la expansión del comercio antes señalada. Mientras que las tasas en muchos de los mercados importadores son del 5 por ciento o inferiores, y por lo tanto, no plantean mayores dificultades a los exportadores, en un número significativo de productos las tasas son considerablemente más elevadas. Esto es particularmente cierto en el caso de varios tipos de tableros – especialmente los contrachapados – y en otros productos más elaborados, como las maderas para la construcción y la fabricación de muebles. En estos casos pueden llegar al 10 o 15 por ciento. En general, puede decirse que los productos que se venden a los principales mercados desarrollados pagan tarifas relativamente bajas – si bien hay significativas excepciones a este comentario general. Puesto que el comercio se hace entre organizaciones separadas, suele ser difícil evaluar en qué medida el comercio sufre restricciones a causa de medidas arancelarias. Lo que puede resultar restrictivo para un suministrador, puede no serlo para otro.

Los aranceles en los países desarrollados que se han citado son ejemplos de aplicación de escalas progresivas: a mayor elaboración, tarifas más altas. Si bien algunos productos son exportados sin o con escasa elaboración, es muy difícil evaluar en qué medida esto se refleja en el nivel de las tarifas. No obstante, la existencia y el posible efecto negativo de las escalas progresivas debe ser objeto de consideración. Hay, además, otros factores que podrían actuar en la dirección opuesta a lo que se espera de una escala progresiva – como la reducción relativa de rollizos exportados y el incremento de contrachapados.

5.3 Medidas no arancelarias

5.3.1 Introducción

Además de los aranceles, existe una amplia gama de medidas no arancelarias (ver recuadro 1). Entre ellas figura una serie de diferentes reglas y procedimientos, que van desde las normas sanitarias y técnicas hasta otras medidas que influyen sobre los precios. Las medidas no arancelarias son mucho más complejas y difíciles de reconocer y, por lo tanto de evaluar, que los aranceles, sobre todo cuantitativamente. Los productos forestales son objeto de varias modalidades de este tipo de medidas que, en algunos casos, pueden tener efectos restrictivos y en otros no. Por consiguiente, la existencia de las medidas no arancelarias, su funcionamiento y en qué medida actúan o no como medidas no arancelarias, son aspectos frecuentemente muy

difíciles de determinar. Más aún: los efectos de un mismo mecanismo pueden variar ampliamente entre diferentes países, dependiendo del modo en que se pone en práctica y de los detalles exactos de su reglamentación. Pueden también diferir ampliamente los efectos que ejercen sobre distintos protagonistas, dependiendo de las características de éstos. Como mínimo pueden dificultar la exportación, especialmente a los países en desarrollo, pequeños y con menos experiencia. En estas condiciones, el mercadeo es una tarea difícil, compleja y costosa.

Algunas de las medidas no arancelarias que más afectan a los productos forestales son:

5.3.2 Restricciones cuantitativas sobre las importaciones

Allí donde se aplican, el impacto de las restricciones cuantitativas es muy directo, y a veces severo. Las restricciones cuantitativas directas asumen formas diversas, como una cuota global, una cuota asignada a las importaciones de determinado país o una cuota que limita la aplicabilidad de una tarifa en concreto (como puede ser la tasa GSP). Por lo general, dentro de una cuota, las cantidades para los países en desarrollo están exentas, pero las cuotas son normalmente asignadas tanto por el país de donde proceden las exportaciones como por el que las importa. A las importaciones por encima de la cuota se les aplican tarifas plenas. En general, el empleo de cuotas sobre productos forestales ha declinado, pero para algunos productos en ciertos mercados, todavía están vigentes y crean dificultades.

Recuadro 2: Ejemplos de cuotas de importación

La Unión Europea impone cuotas de importación sobre productos de cartón y tableros. Mientras que las importaciones de contrachapados de no coníferas procedentes de países que son elegibles para recibir el tratamiento SGP pagan derechos a una tasa inferior que los receptores de NMF (70 por ciento de la tasa completa) sobre su volumen total, las de contrachapados de coníferas son controladas mediante una cuota global exenta de 650.000 m³ por año. Este tratamiento no se aplica a países determinados, con excepción de 50.000 m³ asignadas a Canadá.

Asimismo, la Unión Europea tiene cuotas de aranceles o aranceles máximos para productos como el papel prensa, el cartón de fibra, la madera de obra y algunos para la fabricación de muebles.

5.3.3 Reglamentos técnicos y normas fitosanitarias

Otro aspecto de difícil tratamiento, y que muy probablemente seguirá dando problemas a los exportadores de productos forestales, es el de los reglamentos técnicos, así como los relacionados con la sanidad vegetal, también conocidos como normas fitosanitarias. Pese a la insuficiente capacidad para evaluar hasta qué punto se trata de un problema serio, no hay dudas de que crea dificultades a muchos países.

Las reglamentaciones técnicas y las normas relacionadas con la protección de la fauna y la flora contra plagas y enfermedades, con la salud y seguridad humanas, y con la preservación de la calidad del agua, el aire y la tierra, dan como resultado ajustes y reajustes de los términos de intercambio. Quizás no se trata de restricciones en sentido formal, porque no tienen como objetivo restringir el comercio, pero crean dificultades al modificar los costos relativos y las ventajas comparativas y, por consiguiente, las pautas comerciales.

Aun cuando la mayoría de las normas sanitarias y técnicas son controles legítimos, sin duda agravan las dificultades que deben superar los exportadores. Raramente tales normas discriminan específicamente las importaciones y, por lo tanto, no puede decirse que sean obstáculos al comercio en sentido estricto; aun así, plantean problemas más graves a los

exportadores que a los productores locales. Estos últimos tienen acceso más fácil a los procedimientos de prueba, disponen de información a su alcance y deben rellenar menos documentos, sin mencionar su familiaridad con las organizaciones encargadas de controlar el sistema. Asimismo, cuando las normas internas difieren de las de los competidores potenciales, pueden actuar como eficaz mecanismo de protección a favor de la industria nacional, que produce para el consumo interno.

En conjunto, son menos inquietantes para los productos de valor agregado que para los rollizos, la madera aserrada y otros productos de madera maciza. Una razón para ello reside en que muchas, las más significativas para los productos de madera, conciernen a normas sanitarias y de seguridad. La seguridad está generalmente relacionada con las características principales de los productos – que determinan si el material es apropiado para la construcción u otros usos estructurales. Ya que los productos de valor agregado se destinan principalmente a usos no estructurales, no se ven afectados en la misma medida por los controles. Tienen que cumplir con las normas de calidad y seguridad, que a menudo no son impuestas por los gobiernos, sino que se trata de normas de calidad industrial o de requisitos de rotulación que debe cumplir el producto que aspire a tener éxito en el mercado. Hay, no obstante, un cierto número de países cuyos gobiernos apoyan las normas industriales de calidad y rotulación, como es el caso de los miembros de la Unión Europea.

Recuadro 3: Ejemplos de normas técnicas

Japón, como numerosos países, tiene establecido un complejo sistema de normas y códigos que crean muchas dificultades a los exportadores a ese mercado. La mayor parte de esas normas, relativas a los contrachapados y chapas de madera, no son obligatorias (excepto si se usan en la construcción de viviendas financiadas por el gobierno), pero si un productor quiere competir con éxito en el mercado debe adherir a ellas. No se trata de obstáculos al comercio, pero ciertamente levantan obstáculos. Otro ejemplo es el esfuerzo de la Unión Europea por armonizar las normas vigentes en los países miembros. Estas normas también crean dificultades a los exportadores cuyas condiciones y sistemas difieren de los establecidos por la Unión Europea.

De manera similar, los estrictos controles sanitarios y fitosanitarios impuestos por muchos países desarrollados a los rollizos y la madera aserrada, no afectan a la mayoría de los productos de valor agregado, o al menos pueden superarse con facilidad, siempre que la madera usada para producirlos haya sido secada convenientemente, un factor que reduce o elimina los riesgos fitosanitarios. Además, el éxito en la exportación de muchos de estos productos depende más de la moda, el nivel de promoción, la apariencia y el servicio, y menos de la pequeña diferencia de precio que pudiera ofrecerse.

a) Normas técnicas ambientales

Una observación especial merecen los reglamentos y normas técnicas motivados por consideraciones ambientales. Algunas de ellas son establecidas sobre la base de las características de los productos y de los materiales usados en su elaboración; otras veces se relacionan con el proceso de producción. Entre otros ejemplos, cabe citar: las restricciones sobre los tableros de madera con adhesivos de formaldehído, que presentan riesgos para la salud humana; las que pesan sobre ciertos procesos de preservación; los controles sobre métodos de elaboración (ej.: en el blanqueado de la pasta, un proceso en el que se presiona a las empresas a sustituir el cloro, que origina subproductos muy tóxicos, por otros agentes blanqueadores menos nocivos), así como las reglamentaciones sobre empaquetado.

El reciclado y recuperación de desechos de papel es otro campo en el que las restricciones, ya sea voluntarias u obligatorias, tienen efectos significativos sobre el comercio.

Igualmente, los reglamentos sobre recuperación y reciclado de madera y papel usados en embalajes, que han sido introducidos por muchos países de Europa Occidental, tienen efectos sobre la dirección y el volumen del comercio internacional de productos forestales. Potencialmente, reglamentaciones de este tipo pueden, al menos afectar la competitividad de los suministradores más lejanos. Las importaciones pueden encontrarse en desventaja por diferentes razones – los suministradores de ultramar pueden estar obligados a cumplir con diversos requisitos en diferentes mercados, y el sólo hecho de mantenerse bien informados sobre las reglamentaciones vigentes puede ser un trastorno. Por otra parte, las largas distancias que suelen separar a los suministradores de sus mercados de destino pueden hacer que el costo de retornar los materiales de embalaje (las paletas, por ejemplo) sea prohibitivo. El resultado de todo ello es una distorsión del comercio, en una magnitud que puede llevar a considerarla como una barrera no arancelaria en sentido estricto.

Recuadro 4: Recuperación y reciclado de desechos de papel

En 1989, aproximadamente el 56 por ciento de todo el papel prensa consumido en Estados Unidos provenía de Canadá, pero en 1992 la proporción había disminuido al 50 por ciento. Esta reducción fue consecuencia de la legislación estadounidense (a nivel federal o estatal) que fija niveles mínimos de contenido de fibra reciclada en el papel prensa (normalmente del 40 por ciento), junto con programas orientados a estimular la demanda de papel reciclado, así como incentivos fiscales a las compañías para instalar tecnologías de reciclado. Para cumplir los requisitos estadounidenses en la materia, los productores canadienses de papel prensa han tenido que importar grandes volúmenes de desperdicio de papel procedente de Estados Unidos (más de 1,9 millones de toneladas de papel recuperado en 1995).

b) Reglamentos fitosanitarios

El conjunto de los reglamentos fitosanitarios no afectan a los productos forestales, pero plantean problemas en determinadas circunstancias. La mayoría son obstáculos a superar, no intentos deliberados de bloquear el comercio, ya que todos los productores, incluidos los nacionales, deben cumplirlos, y no sólo los extranjeros. Sin embargo, hay algunos casos en los que podría haber una intención deliberada de restringir el comercio. Algunos de estos reglamentos han dado origen a disputas entre ciertos países.

Las normas sobre sanidad vegetal son reconocidas como medios legítimos mediante los cuales los países se protegen de plagas y enfermedades, pero la complejidad y severidad de los requisitos, así como la manera de hacerlos cumplir, pueden tener sustanciales efectos sobre el comercio. Como resultado, frecuentemente, los países exportadores perciben como obstáculos al comercio. Algunos países son particularmente rigurosos en la exigencia de cuarentena. El principal reproche contra estas normas suele ser que los reglamentos y su aplicación son excesivamente restrictivos y que van más allá del nivel necesario para asegurar una adecuada protección; nadie sostiene que tales reglamentos no sean necesarios.

Parece más probable que el comercio en productos forestales no madereros (PFNM) como rotén, caucho, nueces, aceites y medicinas, se vea afectado por las normas sanitarias, ya que muchos de ellos son usados por las industrias alimentaria o farmacéutica. Con esta excepción, la mayoría de los PFNM son objeto de barreras bajas, porque están clasificados por nomenclaturas aduaneras con aranceles reducidos (y a menudo fuera de la clasificación de productos forestales), o porque su comercio es pequeño y se les presta escasa atención.

Recuadro 5: Ejemplos de disputas sobre sanidad vegetal

La exigencia europea de que la madera de coníferas sea tratada antes de su importación, debido a los temores de infección del nematodo del pino, han sido el motivo de una reciente disputa comercial entre Europa y Norteamérica. Esta disputa se ha centrado en el riesgo que implica el nematodo, y en la manera adecuada de protegerse contra él. Las importaciones de madera verde aserrada de coníferas están prohibidas en la mayoría de los países miembros de la Unión Europea, a menos que cumplan con condiciones que las eximen de la prohibición. Por otra parte, todas las importaciones de madera aserrada de coníferas deben haberse secado en estufa y estar acompañadas por certificados y/o documentación fitosanitaria. En cuanto a la madera aserrada que no haya sido secada en estufa, otras especies deben estar provistas de un certificado fitosanitario. Todos los troncos de maderas importados de crecimiento rápido deben desembarcarse y demostrar que están libres de *B. Xylophilus*. Los desacuerdos sobre esta cuestión se han centrado en el costo y los métodos de cumplimiento con este requisito.

Las restricciones a las importaciones impuestas por Estados Unidos, en virtud de razones fitosanitarias, sobre “productos no manufacturados de madera” han dado lugar a la inquietud de algunos grupos ambientalistas de las regiones del Noroeste, que no las consideran suficientemente rigurosas. Tres de esos grupos han planteado un recurso legal contra la importación de esos productos, alegando que los reglamentos del servicio de inspección de sanidad vegetal del departamento de Agricultura no son adecuados para proteger a los bosques locales contra plagas y enfermedades forestales. Un tribunal de distrito dictaminó contra las importaciones, lo que paralizó la emisión de nuevos permisos de importación hasta que el Servicio de Inspección Zoosanitario y Fitosanitario de los Estados Unidos (APHIS) elabore un informe de impacto ambiental y reforme su reglamento. Se ha informado que las restricciones han afectado importaciones de troncos y madera de obra procedente de Chile, Nueva Zelanda y Siberia, y que también se han aplicado a materiales de embalaje y a *paletas* nuevas o usadas. La restricción es discriminatoria, en el sentido de que no incluye las importaciones de Canadá y México, ni las de troncos duros de áreas templadas no siberianas y tampoco las de troncos de maderas tropicales duras. Se ha sugerido que esta acción, más que orientada a resolver un legítimo problema fitosanitario, es en realidad una manera de limitar el comercio de productos forestales y de cambiar las pautas de consumo*.

* Ver informes en *IHPA News*, Mayo/Junio 1997 y en *Chilean Forestry News*, Agosto 1997

5.3.4 Otras medidas impuestas por los países importadores

Otras medidas que pueden tener efectos restrictivos, dependiendo del modo en que sean puestas en práctica, son las licencias de importación, los procedimientos aduaneros y las políticas internas como subsidios, apoyos financieros, excepciones fiscales, esquemas de estímulo a la exportación, etc.; todas ellas protegen a los productores nacionales frente a los productos importados.

- a) **Las licencias de importación** son utilizadas por diversas razones, entre las que se encuentran las estadísticas y el seguimiento y control de cuotas. Las licencias pueden ser requisitos legítimos o puede abusarse de ellas para que sirvan como barreras al comercio. La dificultad está a menudo en determinar la realidad de tal situación. La mayoría de los países aplican alguna forma de licencia, pero el grado de dificultad que implican varía mucho de país a país.

Recuadro 6: Ejemplo de licencia de importación

Las licencias de importación son actualmente consideradas como una barrera singular, intencionada o no, para las importaciones a la India y China. Las importaciones de madera, desechos de papel y pasta hacia la India están sometidas a una licencia general abierta, mientras que China tiene un muy amplio, aunque en retroceso, sistema de licencias y cuotas sobre varios productos.

- b) **Los procedimientos aduaneros** pueden presentar dificultades, particularmente a las empresas pequeñas. Entre los problemas de este tipo están la complejidad de la documentación, las dificultades para obtener las autorizaciones necesarias, las complejas inspecciones y los problemas físicos en el despacho de las mercancías. Los procedimientos de valoración en aduana pueden provocar problemas que se traducen en discrepancias acerca de la valoración de un embarque sobre el que hay que determinar el arancel, y de la tarifa realmente aplicable. Este último caso implica determinar en qué categoría debe ser incluido cada producto. Hay, en este sentido, grandes diferencias de interpretación y aplicación de las tablas arancelarias.

Una vez más, es sumamente difícil determinar si estos procedimientos están siendo usados como obstáculos al comercio. No obstante, parece probable que en algunos casos las reglamentaciones o el modo en que son aplicadas, resultan excesivos.

- c) **Las políticas nacionales** en materia de subsidios, apoyos financieros, excepciones fiscales, esquemas de estímulo a la exportación, etc., pueden funcionar como obstáculos al comercio. Pueden mejorar sustancialmente la competitividad de los productores locales, tanto en su mercado interno como en los de exportación, y con mucha frecuencia son empleadas con ese propósito. Los apoyos pueden asumir formas diversas, que suelen consistir en una reducción de los costos de producción. Esto se logra a través del abaratamiento del corte de madera en pie, subsidios a la plantación y concesiones fiscales, asistencia en el transporte, provisión de infraestructura viaria, etc. Esto ocurre en muchos países, pero es difícil afirmar que tales medidas constituyan obstáculos al comercio, e incluso saber si en los últimos años se han incrementado o no. Mientras que algunas reducciones en las subvenciones son evidentes (ej.: Nueva Zelanda, Canadá, Chile, Brasil y los países de Europa Oriental), hay pocas señales de cambio en otros países productores, entre ellos Estados Unidos, la Unión Europea o Japón.

Recuadro 7: Ejemplo de una disputa sobre subsidios

Canadá y Estados Unidos han mantenido una prolongada disputa en torno al precio de la madera canadiense de propiedad provincial. El tema vuelve a surgir a la superficie a intervalos regulares, a pesar de que varios acuerdos sucesivos parecían aportar una aparente solución. (Ver Cashore, B. (1997) "Flights of the Phoenix: Explaining the Durability of the Canada-United States Softwood Lumber Dispute". *Canadian-American Public Policy* Volumen 32, Diciembre)

5.3.5 Restricciones a la exportación

Pese a que las **restricciones a la importación** son las más obvias barreras en el comercio de productos forestales, también **las restricciones a la exportación** tienen una gran importancia. Las restricciones a la exportación son una práctica corriente en muchos países en desarrollo y en algunos desarrollados, y han tenido un gran impacto sobre la estructura del comercio mundial de algunos productos forestales – notable en el caso de los rollizos y los contrachapados. Los

controles a la exportación incluyen mecanismos como los que a continuación se enuncian: prohibiciones totales, cuotas de exportación, prohibiciones selectivas sobre determinadas especies; las restricciones cuantitativas indirectas, debidas a los controles sobre niveles de corta; las cargas directas bajo la forma de tasas o gravámenes a la exportación; las cargas indirectas, como el pago de regalías y gravámenes a la reforestación; y los controles administrativos tales como permisos y licencias. En su conjunto, pueden ser impuestos primariamente como instrumentos para generar rentas fiscales, especialmente si el método de recaudación es más eficiente que otros alternativos. Los permisos y licencias pueden ser simples instrumentos de información y control o estar motivados por la intención de restringir las cantidades exportadas, especialmente si están condicionadas a factores diferentes a los propios atributos del producto.

Las restricciones sobre las exportaciones de rollizos han sido tradicionalmente asociadas con la promoción de la industria elaboradora local en los países productores de madera en bruto, más para la exportación que para satisfacer la demanda interna. Otros objetivos varían desde los intentos de incrementar los retornos financieros del país, los esfuerzos para asegurar un suministro adecuado de madera para la industria local de fabricación (especialmente en competencia con los compradores extranjeros de rollizos), y también la intención de proteger a los bosques de una explotación excesiva.

Los controles sobre la exportación de troncos se han incrementado notablemente en los años recientes, sobre todo en los países tropicales que tratan de retenerlos para la elaboración interna o, como ha sido el caso recientemente, para reducir los niveles de recolección. Los controles sobre el nivel de recolección están siendo aplicados o se están estudiando en muchos países. Puesto que las prohibiciones totales de exportar son técnicamente ilegales en virtud del Artículo XI del GATT, muchos países han optado por otro tipo de medidas, que van desde las tasas sobre la exportación a la exigencia de permisos y licencias, en lugar de aplicar controles cuantitativos directos.

Recuadro 8: Ejemplos de restricciones a la exportación de productos de maderas tropicales

Pacífico del Sur

Indonesia inició en 1980 la revisión de su prohibición total de exportar troncos y, por fin, la reemplazó en 1992 por una elevada tasa a la exportación. Las restricciones a la exportación de troncos varían en Malasia según los estados. En la Península Malaya, la madera es usada sólo para su elaboración interna, mientras que en Sabah las cuotas han sido gradualmente suprimidas durante los años 90, siendo sustituidas por una tasa a la exportación, y en Sarawah, donde desde entonces existen tasas variables de regalías sobre la madera aserrada, las chapas y otros productos con un cierto grado de elaboración. La disminución gradual de la reducción de exportaciones de troncos ha sido recientemente acompañada por tasas a la exportación en Papúa Nueva Guinea y en las Islas Salomón, dos países cuyas exportaciones de madera en rollo han aumentado significativamente como consecuencia de las restricciones en otros países.

Africa

Los controles sobre la exportación de rollizos se han incrementado significativamente durante los años 90. Ghana y Costa de Marfil tienen sendas listas de especies sobre las que pesa la prohibición de exportar, que han sido aumentadas a lo largo de los años. En Ghana, Gabón y Camerún, están en vigor tasas a la exportación de rollizos, que oscilan entre el 10 y el 30 por ciento. Las restricciones a la exportación de rollizos en los dos últimos países citados asumen la forma de un incremento gradual planificado en la cuota de corta anual destinada a elaboración local. En 1996, Ghana impuso un gravamen sobre la exportación de madera aserrada secada al aire, con el objetivo de promover la exportación de madera aserrada secada en estufa.

El uso de las cargas indirectas en forma de regalías y gravámenes para reforestación se ha incrementado. En los últimos años, el enfoque se ha desplazado hacia el estímulo de los productos madereros de valor agregado, aplicando controles sobre determinados productos intermedios, como la madera aserrada, y más recientemente en relación con la sostenibilidad forestal. Su intención, en este sentido, es reducir el ritmo de explotación de los bosques. Parece probable que las restricciones a la exportación continúen, ya que los países en desarrollo encuentran en ellas el modo más directo de controlar algunas de las prácticas indeseables que son comunes en sus sectores forestales. Muchos de tales controles están siendo modificados o replanteados.

Recuadro 9: Ejemplos de restricciones a la exportación de productos de coníferas

Las restricciones a la exportación tienen una larga historia en Norteamérica, sobre todo en Canadá, país donde tienen vigencia en la Columbia Británica desde 1906. La política de prohibición de exportaciones de rollizos de los bosques nacionales de Estados Unidos ha sido reforzada recientemente, como secuela del abandono de la producción de madera comercial por razones ambientales.

5.3.6 Síntesis

En lo que respecta a muchas medidas no arancelarias sobre la importación, sigue siendo muy difícil determinar si su impacto es severo o no, y si se usan primariamente para restringir las importaciones o son legítimas restricciones cuya función es distinta al control. En algunos casos puede tratarse de medidas legítimas de protección; en otros las mismas restricciones pueden resultar excesivas y dificultar mucho la importación. También hay casos en los que los efectos restrictivos no son intencionados. A pesar de la incertidumbre en la determinación de su impacto, y con independencia de su intención, las medidas no arancelarias parecen tener más impacto sobre las importaciones que las arancelarias, porque son menos visibles, es más difícil adaptarse a ellas y, con frecuencia, resultan mucho más costosas que muchos aranceles.

El uso de las cuotas de importación sobre productos forestales, que son la forma más directa de medidas no arancelarias, ha decaído, igual que ha ocurrido con los aranceles, pero para algunos productos y en ciertos mercados todavía están en vigor y crean dificultades. Otras medidas que afectan a las importaciones son mucho menos obvias y resulta más difícil evaluar su impacto sobre el comercio, e incluso determinar si han aumentado en los años recientes. Cumplir con los requisitos administrativos exigidos, como las licencias de importación y los procedimientos aduaneros, añade costos a las importaciones respecto a los productos nacionales, pero sobre todo representan un problema para las empresas más pequeñas. Varias políticas nacionales imponen indirectamente costos a los importadores al reducir los de la producción interna. Al igual que ocurre con los aranceles y con las cuotas de importación, este tipo de medidas debería decaer, e integrarse en las normas GATT/OMC.

Las restricciones a la exportación, especialmente los controles sobre la exportación de rollizos, se han incrementado en los últimos años, lo que se refleja en la modificación de la estructura del comercio mundial de algunos productos forestales. Ayudan a explicar ciertas tendencias comerciales, opuestas a lo que pudiera esperarse como resultado de la aplicación de escalas progresivas – una cuota relativamente menor de rollizos y un incremento del comercio de contrachapados. Las restricciones a la exportación son comunes en muchos países en desarrollo y en algunos desarrollados, y lo más probable es que perduren.

El uso de normas estándar se ha incrementado a medida que el comercio se expandía, y parece probable que siga dando problemas a los exportadores de productos forestales. Aunque puede que no sean intentos deliberados de bloquear el comercio, puesto que todos los productores, entre ellos los locales, deben cumplirlas, las normas tienen a veces el efecto de imponer costos

adicionales a los importadores, en razón de las diferencias entre países. Tanto las normas técnicas como las fitosanitarias son probablemente menos preocupantes para los productos de valor agregado que para los rollizos y la madera aserrada. Aunque es difícil medir el grado en que estas normas crean problemas serios, está claro que se trata de un campo que requiere mantener despierta la atención, ya que sigue creciendo.

Un aspecto en el que la divergencia entre las normas de distintos países es todavía bastante amplia es el que deriva de los reglamentos y normas de inspiración ambientalista, que serán descritos en la próxima sección. Estas disposiciones pueden imponer sustanciales cargas sobre los costos de los exportadores, especialmente cuando se trata de normas relacionadas con los procesos.

5.4 Trabas al comercio

5.4.1 Introducción

Aparte de las restricciones formales, hay muchas otras medidas que pueden ser calificadas como impedimentos al comercio, con igual fundamento que otras restricciones formales analizadas hasta aquí. No son consideradas como restricciones formales porque, o bien son legales de acuerdo a las normas GATT/OMC o están fuera de su ámbito. No obstante, tienen muchas similitudes, a veces tienen efectos semejantes y, en muchos casos, su intención es la misma: restringir el comercio. Han aparecido en los últimos años y crecido en significación. Muchas de ellas, deliberadamente o por defecto, dan como resultado dificultades crecientes. Algunas tienen que ver con asuntos como el transporte, la elaboración o el consumo, motivadas por la contaminación que producen las plantas elaboradoras, por el uso de materiales contaminantes en los procesos de elaboración, con la energía que requieren y con los problemas asociados de eliminación de residuos⁸. El tipo más reciente de estas barreras está relacionado con la ordenación forestal sostenible, y se propone limitar el comercio a productos hechos con madera cuya producción se hace de acuerdo a reglas (definidas con criterios variables) de ordenación sostenible del recurso forestal. Las más notorias son la certificación, el etiquetado ecológico, los métodos de elaboración y otras acciones a escala subnacional o de mercado privado. Los países productores han señalado que muchas de estas medidas no cuentan con garantías, carecen de una base científica, van contra los esfuerzos multilaterales para desarrollar procedimientos eficaces y equilibrados, y también son discriminatorias contra los países en desarrollo, especialmente los tropicales. Quienes proponen este tipo de medidas no aceptan tales argumentos.

5.4.2 Prohibición y boicot

En Europa, Estados Unidos y en alguna medida en otros países desarrollados, se han aprobado restricciones y prohibiciones en nombre de la preocupación (real o imaginaria) por el medio ambiente. Se trata de acciones que normalmente, pero no siempre, no tienen vínculos directos con las políticas gubernamentales (aunque puedan ser alentadas de manera oficiosa por los gobiernos). Las principales medidas usadas hasta ahora han sido las prohibiciones de usar determinados productos madereros, en particular – pero no exclusivamente - si son fabricados con maderas tropicales, por gobiernos subnacionales o autoridades locales; y las decisiones de suspender la venta de ciertos productos por los comerciantes en maderas. Las prohibiciones, igual que el boicot, pueden ser absolutos o estar condicionados a una limitación de los usos de madera a los suministros que han sido “aprobados” por asesores externos.

⁸ Ver Bourke, I.J. (1995), “El comercio internacional de productos forestales y el medio ambiente”. *Unasylva* Vol. 46 N° 183, p.11. Octubre

a) Restricciones de las autoridades locales

Los gobiernos subnacionales (consejos regionales, autoridades locales, municipalidades, etc.) y en algunos casos incluso componentes de los gobiernos nacionales, han prohibido, o propuesto prohibir, el uso de madera proveniente de fuentes que no satisfacen la definición de recurso bajo ordenación sostenible⁹. El primer objetivo, implícito o explícito, han sido usualmente las maderas tropicales. Acciones de este tipo han prevalecido especialmente en Alemania, Holanda, los Estados Unidos y el Reino Unido. Abarcan desde prohibir completamente la madera tropical hasta prohibirla a menos que sea objeto de certificación independiente. Este tipo de medidas siguen siendo promovidas, pese a que se ha aceptado el hecho que la prohibición y el boicot tienen un valor limitado o, en el peor de los casos, contraproducente.

Hay, sin embargo, algunos signos de revisión de estas actitudes, como por ejemplo la decisión de abril de 1997 del Ministerio de Transportes de Alemania de suprimir su restricción sobre el uso de madera tropical en proyectos públicos.

Recuadro 10: Ejemplos de acciones de autoridades locales

Estados Unidos

Ciertos estados, ciudades o municipios en Estados Unidos han adoptado medidas para prohibir o imponer controles al uso de la madera tropical. Algunos de ellos han tenido éxito, otros no. Un ejemplo es la propuesta de la ciudad de Nueva York (IN[10114] Miller 1997). Se trata de proscribir la compra de maderas tropicales duras y de sus productos en los contratos futuros de la ciudad, a menos que la madera provenga de bosques con manejo sostenible y que esté certificada por un grupo independiente, a su vez reconocido por el Consejo de Administración Forestal, establecido por diversas ONG y promovido por el Fondo Mundial para la Naturaleza (WWF).

Holanda

Autoridades locales y municipios holandeses han aprobado disposiciones legales que tienen como objetivo limitar o prohibir el uso de madera tropical en la construcción de proyectos con financiación pública, a menos que venga certificada como obtenida de recursos manejados con arreglo a criterios de sostenibilidad. Una versión más avanzada es el proyecto de ley presentado en el Parlamento (en mayo de 1998) que obligaría a los importadores a etiquetar la madera y sus productos como “verdes” (es decir, procedentes de bosques con manejo sostenible) o “rojos” (de otras fuentes)*. Según el punto de vista general, esta legislación sería contraria a los compromisos internacionales (incluidos los de la Unión Europea) en materia comercial.

*Declaración de Bram Van Overbeeke, Director de Política Comercial e Inversiones Internacionales, Holanda, 1998.

Reino Unido

En el Reino Unido, el WWF está promoviendo un proyecto en virtud del cual los consejos locales podrían favorecer, en sus compras de madera, a los proveedores que ofrezcan productos obtenidos del manejo sostenible de los recursos forestales, probado mediante certificado del Consejo de Administración Forestal (FSC, según su acrónimo en inglés). Hasta ahora, tres consejos locales se han unido a esta iniciativa. Según el esquema, a partir de abril de 1999, las empresas contratistas sólo podrán usar madera y subproductos certificados por fuentes independientes*.

*“Warning: exclusion zone”, *Timber Trade Journal* 16/23 Agosto 1997.

⁹ Para una lista reciente, ver tabla 12.1. Baharuddin and Simula (1998).

Si bien quienes proponen estas restricciones argumentan que son medidas legítimas de órganos autónomos, muchos exportadores y gobiernos de países exportadores temen que en la práctica se trate de verdaderas barreras no arancelarias. Quedan varias cuestiones por resolver. Una de ellas es el grado en que restringen, o pueden restringir, el comercio, al discriminar intencionalmente, o no, a los productores. Otra es decidir si las medidas que se adoptan por razones ambientales pero que actúan como barreras, son legítimas dentro de las reglas del comercio internacional. El Artículo XX de GATT/OMC autoriza la adopción de ciertas medidas por razones ambientales que, de otro modo, infringirían las reglas vigentes.

Hay diferentes opiniones acerca de si las restricciones impuestas por gobiernos subnacionales van contra las reglas GATT/OMC, o se sitúan fuera del marco de estos acuerdos internacionales. No existe una evidencia clara de que sean inconsistentes con las reglas GATT/OMC, que obligan a los gobiernos a hacer todos los esfuerzos para garantizar que las medidas de los órganos subnacionales estén en consonancia con las obligaciones contraídas por aquéllos. Un punto de vista indica que las prohibiciones impuestas por gobiernos subnacionales no entran en conflicto con los compromisos multilaterales de los gobiernos si se aplican a sus propias compras, pero sí lo hacen cuando se pretende imponerlas a otras entidades o a los consumidores.

Aunque, hay pocas pruebas de que tales medidas se estén extendiendo de una manera importante, con la excepción de unos pocos países, la situación ha sido fluida durante los cinco últimos años. A pesar de ciertos signos de pérdida de énfasis en algunos países, siguen apareciendo nuevas medidas o nuevas versiones de las anteriores.

Claramente, se trata de barreras significativas para algunos productores en unos pocos mercados. Además de paralizar el comercio de ciertos productos, contribuyen a extender la incertidumbre en el mercado, y tienen efectos negativos para los proveedores extranjeros, a diferencia de los nacionales.

b) Medidas de minoristas y negociantes

Estrechamente ligadas a las medidas descritas hasta aquí, hay otras situaciones en las que ciertos minoristas y negociantes en maderas, en algunos países, de manera “voluntaria” aceptan dejar de negociar con productos que, según su conocimiento, no proceden de recursos manejados con criterios de sostenibilidad.

Una de las razones por las que se pone énfasis en este enfoque promovido por grupos ambientalistas es la consideración de que los esquemas de etiquetado ecológico tienen menos éxito cuando dependen de la respuesta de los consumidores individuales. Todas las evidencias sugieren que tienen un efecto limitado, a menos que sean acompañadas por amplias campañas promocionales. Se cree que resultan mucho más eficaces cuando sirven como base para las decisiones de compra de los minoristas y de los gobiernos¹⁰.

Hasta el presente, los grupos de compradores no han tenido un impacto significativo en el mercado, debido a su limitada extensión y también a la escasez de suministros de madera aprobada. Si bien son básicamente voluntarios, y sólo se aplican a las compañías miembros del grupo, sus normas de actuación tienen muchas similitudes con las restricciones formales, en el sentido de que representan la acción de un grupo para restringir deliberadamente las ventas de ciertos productos (principalmente importados). Su efecto principal es la transferencia de cuota de mercado de un suministrador a otro, pero también parecen ejercer una presión a favor de la rebaja de la demanda total, porque los puntos de venta tienen relación con unos pocos suministradores, los consumidores están menos seguros de qué productos son aceptables, y si el

¹⁰ Polack, J & K. Bergholm (1996). *Eco-labelling and Trade: A Cooperative Approach*. (OECD).

precio se eleva la demanda cae. También puede que restrinjan las ventas de productos madereros que, aun siendo aceptables, no han sido certificados por alguna razón. La presencia en el mercado de productos etiquetados aporta poco, en general, a estimular el crecimiento de los niveles de demanda. En el mejor de los casos, su consecuencia se limita a evitar caídas adicionales de la demanda. Por lo tanto, sus efectos deben considerarse como potenciales, pero no como un problema actual.

Recuadro 11: Ejemplos de medidas de minoristas y negociantes

Una versión de este tipo de restricción son los “grupos de compradores”, promovidos por el WWF. El nacimiento de estos grupos se produjo en el Reino Unido, donde los miembros del Grupo WWF 1995 (luego transformado en el Grupo 1995 Plus) se comprometieron a almacenar exclusivamente productos provenientes de fuentes aprobadas por el FSC. El WWF ha estimulado la creación de “grupos de compradores” similares en otros países, sobre todo en Europa. Se ha informado de la existencia de grupos activos en Austria, Bélgica, Holanda, el Reino Unido, Alemania, Suiza y los Estados Unidos*.

La condición de los miembros de estos grupos es muy dispar, pero parecen tener un fuerte peso (sobre la base de su cifra de ventas) los minoristas y los negocios que venden a particulares y los “Do it yourself”, cuyo objetivo es incrementar su cuota de mercado frente a otros proveedores. Muy pocos miembros son importadores o negociantes en maderas. El Grupo de Compradores holandés cuenta con 476 miembros, de los que 252 son municipios, 139 asociaciones promotoras de viviendas, 10 departamentos estatales, 72 desarrolladores de proyectos y 3 compañías dedicadas al mercado del bricolaje. Por lo tanto, no hay ningún importador o negociante mayorista entre sus miembros.

*Fuente: WWF en Internet, Junio 1998

5.4.3 Certificación de productos forestales

En su mayoría, las medidas de prohibición, boicot y otros controles mencionados, han estado asociadas con la certificación de los productos forestales¹¹, mediante los cuales se trata de vincular el comercio con la ordenación sostenible del recurso forestal, dando a los consumidores información acerca del estado de la producción de los bosques de los cuales procede la madera. Los partidarios de este enfoque esperan que los consumidores decidan comprar solamente productos fabricados con madera de bosques manejados con esos criterios.

¹¹ Ver Bourke, I.J. (1996) “Global Trends in Marketing of Environmentally Certified Forest Products”. In Proceedings of the National Agricultural and Resources Outlook Conference, Canberra 6-8 Febrero 1996 Vol.1, *Commodity Markets and Resource Management*, pp 168-176. Australian Bureau of Agricultural and Resource Economics, Canberra.

Recuadro 12: Etiquetado ecológico y certificación por el Comité sobre Comercio y Medio Ambiente de la OMC

El Comité sobre Comercio y Medio Ambiente de la OMC ha incluido en su agenda varios temas vinculados con el etiquetado ecológico. En la mayoría de los casos, no se ha puesto el acento en los productos forestales, pero algunos ejemplos abarcan productos que han sido incluidos en las discusiones recientes del Comité. Hay muchos puntos de vista diferentes sobre los sistemas de etiquetado ecológico, de modo semejante a los que se expresan sobre el hecho que la liberalización del comercio reducirá los problemas ambientales en la actividad forestal o viceversa. Estas incluyen las opiniones referidas a: las limitaciones que el etiquetado ecológico puede suponer para el acceso a los mercados; las condiciones que se requieren para que el sistema sea eficaz y no discriminatorio; y cuál es el vínculo real entre comercio y medio ambiente. Una reciente reunión del Comité discutió muchos de estos temas. Algunos de los temas tratados son relevantes para el sector forestal, entre ellos la extensión y condiciones en que la certificación y el etiquetado pueden contribuir a aliviar los fallos del mercado de productos forestales, la importancia de controlar que los esfuerzos para asegurar que esos productos proceden exclusivamente de bosques con manejo sostenible no impidan el acceso a los mercados, y cómo tratar los programas de etiquetado ecológico y su capacidad potencial de discriminar entre otros enfoques igualmente válidos para mejorar las condiciones del medio ambiente.

(Ver Informe de la Reunión del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC, del 19-20 de marzo de 1998)

Aunque con frecuencia se los identifica con el etiquetado ecológico, la mayoría de los sistemas de certificación de productos forestales no da como resultado un etiquetado de ese tipo, puesto que muy a menudo implican solamente una evaluación del manejo de los bosques (una evaluación de propósito único). En cambio, la evaluación con fines múltiples (es decir, un auténtico etiquetado ecológico) implica evaluar muchos aspectos de la producción, elaboración y transporte del producto hasta alcanzar su forma final. Hay, no obstante, ejemplos en los que la actividad forestal es evaluada mediante un análisis del ciclo de vida y, por lo tanto, califican para el etiquetado ecológico, como ocurre con la certificación que la Unión Europea aplica a los productos de papel, que incorporan una evaluación de numerosas características.

La certificación se encuentra todavía en una fase embrionaria en la actividad forestal, pero tiene una gran repercusión, siendo motivo de controversia. El interés que despierta es mayor en los principales países importadores de Europa, especialmente Alemania, Holanda y el Reino Unido, donde los grupos ambientalistas son muy activos y donde algunos minoristas ven en la certificación una ventaja potencial para su negocio. Por contraste, los grandes mercados importadores de la región Asia-Pacífico, como Japón, China y la República de Corea, muestran poco o ningún interés en la certificación.

Entre los exportadores, el interés en la certificación está limitado a países cuyos mercados son más sensibles a las condiciones de manejo de los recursos. Los grandes exportadores, entre ellos Canadá, Malasia, Indonesia y los países nórdicos, desarrollan sus propios esquemas de certificación, a la vez como estrategia defensiva y como medio de mejorar sus prácticas de ordenación de los bosques. Estas actitudes por parte de grandes países forestales pueden alentar o inducir a otros a seguir el mismo camino. El enfoque adoptado y el sistema que se favorece difieren: algunos prefieren las normas del FSC, y otros apoyan otro basado sobre el sistema de la Organización Internacional de Normalización.

El aspecto de la certificación que más interesa a los propósitos del presente documento es determinar si funciona, o puede hacerlo, como barrera comercial, no si contribuye realmente a

mejorar la ordenación forestal. La mayoría de los esquemas conocidos son esencialmente privados y, por lo tanto, están fuera de las obligaciones internacionales en materia comercial; no obstante, algunos de ellos reflejan la influencia gubernamental¹². Si bien muchos de sus proponentes sostienen que la certificación no es una práctica comercial restrictiva, lo cierto es que parece tener muchas de sus características. De hecho, en cierta medida este es el verdadero objetivo que se trata de conseguir – alentar a los consumidores a discriminar a favor de ciertos productos (y, por consiguiente, contra otros).

En la actividad forestal, a pesar de que la mayor parte de los esquemas de certificación se definen como voluntarios, pueden ser obligatorios en la práctica, si algunos minoristas importantes no están dispuestos a comprar ni vender productos no certificados (como ocurre en el Reino Unido). También se manifiestan inquietudes en el sentido de que la certificación puede dar a los consumidores la impresión de que los productos no etiquetados han sido producidos de una manera irresponsable – y esto, de hecho, puede actuar como una restricción para quienes, por alguna razón, han optado por no procurarse la certificación. Si las importaciones son restringidas exclusivamente a las fuentes cuya producción ha sido certificada como “sostenible”, puede que los productores se vean afectados por una barrera significativa, al tener que adaptarse a distintas exigencias en diferentes mercados, a menos que se alcance un cierto grado de reconocimiento mutuo o de armonización entre los numerosos esquemas vigentes.

5.4.4 La Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES)

La CITES es un acuerdo internacional que deliberadamente contiene elementos de carácter restrictivo. Se usa esta Convención como un sistema de permisos emitidos por las autoridades competentes en los países signatarios, para regular el comercio internacional de especies amenazadas. Las especies, subespecies o poblaciones pueden inscribirse en uno de los tres apéndices de la Convención y, como resultado, dan lugar a diferentes grados de restricción comercial. El Apéndice I, esencialmente, prohíbe el comercio de las especies enumeradas; el Apéndice II requiere un permiso de exportación emitido por las autoridades de cada país exportador; el Apéndice III requiere contar con permisos de exportación para las especies inscritas por ciertos países, o un certificado de origen en el caso de otros países.

Aunque la CITES ha estado en vigencia durante más de 20 años, sólo recientemente ha adquirido un perfil alto, y con ello se ha convertido en un tema controvertido para la actividad forestal. La principal razón de la controversia ha sido el intento de los países desarrollados, instigados por las ONG ambientalistas, de incorporar a los apéndices de la Convención algunas especies comercialmente importantes para los países exportadores en desarrollo (especialmente la *Sweetenia macrophylla* – caoba). Los de la industria y el comercio forestales han expresado en el marco de la CITES su inquietud de que esta convención sea usada para detener o limitar su comercio. Los intereses mencionados sostienen que el mero hecho de que tales especies estén enunciadas – aunque sea en el Apéndice III – tendrá un impacto negativo sobre el comercio con ellas. Otros temas difíciles han salido a la superficie en las negociaciones, entre ellos si las especies que se propone incorporar están realmente amenazadas o en peligro de extinción, y qué tipo de procedimiento debe emplearse para determinarlo; asimismo, quién debería tener el derecho a proponer que una especie sea incluida en las listas, y qué derecho les asiste a los países afectados.

¹² Por ejemplo, muchos gobiernos promueven activamente la introducción de la certificación. En Holanda, el esquema Keurhout exige cumplir una serie de requisitos mínimos que han sido definidos por el gobierno de ese país. (Fuente: The Netherlands Department of Nature (1997), *Timber Certification and Sustainable Forestry*. Ministry of Agriculture, Nature Management and Fisheries, febrero.

A pesar del impacto que han tenido en el pasado, la atención creciente que se está dedicando a las especies arbóreas con significación comercial indica que la CITES podría incrementar sus efectos, y en tal caso actuaría de hecho como una barrera comercial, al menos en ciertos casos.

5.4.5 Síntesis

Las trabas al comercio que han aparecido en los últimos años son acciones fundadas sobre consideraciones ambientales. Algunas de ellas tienen relación con el transporte, la elaboración y el consumo; otras con los métodos de manejo de los bosques. A pesar de que actualmente su impacto es muy relativo, han adquirido significación creciente y parece que tienen capacidad potencial de aumentar las dificultades en algunos mercados. No son barreras formales en el sentido tradicional, pero su impacto sobre el comercio es similar al de las restricciones formales, si bien pueden diferir en muchos aspectos. Generalmente están fuera del control de las reglas GATT/OMC o son de discutible legalidad. Asimismo, su intención restrictiva no siempre está confinada a la protección de los intereses de productores nacionales, pero pueden estar orientadas a reducir el comercio y el consumo de productos forestales.

Muchas de estas trabas al comercio giran alrededor de la certificación forestal, que se basa sobre normas de ordenación y manejo de los bosques, y por lo tanto se trata de normas relacionadas con los procesos de producción. La diversidad natural de los bosques hace que sean particularmente costosas y complejas en su aplicación. Mientras que la certificación siga siendo un tema relevante, y algo controvertido, es difícil predecir con certeza su futuro alcance e impacto.

Las trabas al comercio en forma de acciones dirigidas a garantizar que se adopten las normas de certificación, pueden ser de varios tipos. La prohibición y el boicot por las autoridades locales suscita importantes cuestiones en relación con la responsabilidad de los gobiernos centrales en sus compromisos internacionales. Estas medidas parecen estar en retroceso en algunos mercados, pero aumentan en otros y pueden funcionar como barreras significativas para ciertos suministradores, al mismo tiempo que amplían el margen de incertidumbre. De manera semejante, en lo que respecta a la prohibición y boicot por parte de los minoristas, hasta ahora (con la excepción del Reino Unido) el peso de los grupos de compradores parece ser de menor importancia, de manera que el problema sería más potencial que real. Aunque básicamente tienen carácter voluntario, y sólo se aplican a las compañías que adhieren al grupo, prevalece la impresión de que su impacto sobre la facilidad del comercio es creciente, aunque sólo sea por la incertidumbre que despiertan en muchos negociantes.

En general, los países tropicales no son señalados como objeto de un tratamiento más difícil que los no tropicales, pero hay excepciones. Típicamente, las mismas reglas se aplican a ambos tipos de países, pero muchas de ellas parecen concebidas más directamente en función de los suministros tropicales, en razón de la preocupación sobre los bosques tropicales. En algunos casos están específicamente dirigidas a ellos, como en los reglamentos municipales. Puesto que los productores de maderas tropicales son países en desarrollo, deben hacer frente a dificultades adicionales por cuanto disponen de menos recursos financieros, menos pericia o menos oportunidades para dar cabal cumplimiento a las normas y reglamentos. Asimismo, tienen menos capacidad para lanzar campañas que contrarresten ciertas medidas que les afectan. Los países tropicales parecen tener grandes dificultades con las trabas al comercio, mayores en todo caso a las que experimentan los países no tropicales.

El efecto global de las medidas descritas sobre el comercio ha sido limitado hasta ahora, pero no es menos cierto que se está generando en muchos mercados un cierto grado de incertidumbre comercial.

VI. ¿CÓMO SERÁ EL FUTURO?

El pleno impacto de la Ronda Uruguay apenas empieza a hacerse notar y algunos de los acuerdos todavía no han sido puestos en práctica. Aun así, en diciembre de 1999 se daban pasos hacia la convocatoria de una nueva ronda de negociaciones multilaterales en el marco de la OMC (la llamada “Ronda del Milenio”). Las negociaciones sobre la agricultura y los servicios abiertas por la Ronda Uruguay deben proseguir. Su naturaleza precisa no ha sido, sin embargo, decidida hasta el momento. La idea de ampliarlas ha sido rechazada en Seattle, a pesar del apoyo con que se contaba para extenderlas a otras áreas no cubiertas por la Ronda Uruguay. Muchos países en desarrollo se opusieron a este planteamiento, porque piensan que los acuerdos de la Ronda Uruguay deben ponerse en práctica cabalmente antes de contemplar una nueva ronda de negociaciones, y porque temen ser los perdedores en caso de que se incorporen otros temas que van contra sus intereses. En principio, las mayores potencias comerciales (Japón, Estados Unidos, la Unión Europea) y los países (desarrollados o en desarrollo) con más peso en el comercio mundial apoyan la idea de lanzar una nueva ronda de negociaciones, que debería abarcar diversos sectores. Esto permitiría a los países negociar acuerdos transversales, es decir compensar con concesiones en un sector las ventajas obtenidas en otros.

Este rasgo, el carácter transversal de los acuerdos, es importante para el sector forestal. Las negociaciones multilaterales que cubren muchos sectores y muchos productos, han dado tradicionalmente como resultado que los gobiernos centren su atención en obtener reducciones en las áreas de mayor interés para sus países, a veces a expensas de otros sectores que les interesan menos. Suelen ofrecerse concesiones sobre los sectores “menos importantes” a cambio de obtener ventajas en otros. En estas circunstancias, lo más frecuente es que el sector forestal merezca menos atención que otros. Así, por ejemplo, los intereses industriales de Estados Unidos han hecho saber, durante las negociaciones precedentes, que el gobierno de su país estaba dispuesto a abandonar la protección sobre los productos madereros y papeleros en compensación por las concesiones que pretendía obtener en otras áreas¹³.

La idea de ampliar el ámbito de las negociaciones ha sido rechazada en Seattle, de modo que los países vuelven ahora a plantearse cómo actuar, dónde y bajo qué modalidad. El resultado que puede obtener este proceso está aún lejos de apreciarse con claridad en este momento (enero de 2000). Hay diversos puntos de vista acerca de los temas que deberían incluirse en una nueva ronda, hasta dónde deben ampliarse las negociaciones, cuánto deberían durar y en qué dirección orientarlas. Entre las sugerencias sobre temas que deberían incorporarse, destacan los aranceles industriales, el comercio electrónico, los acuerdos regionales, las normas laborales, las inversiones, la política de competencia, y el medio ambiente. Claro está que no todos estos asuntos tienen la misma significación para el sector forestal.

6.1 Tendencias futuras de los aranceles

Los aranceles seguirán declinando, o quedarán suprimidos, al culminar la puesta en práctica de los resultados de la Ronda Uruguay. El efecto neto que tendrán sobre cada país será variable, dependiendo de los productos y de las pautas comerciales implicadas, y de los compromisos adquiridos¹⁴. Está previsto que muchos aranceles se reduzcan al cabo de varios años; pero, como

¹³ Comentarios de los representantes de la industria forestal ante la Comisión del Comercio Internacional de Estados Unidos, en mayo de 1999.

¹⁴ Para una discusión adicional y una estimación cuantitativa del impacto de la Ronda Uruguay, ver Barbier, E.B. (1996) “Impact of the Uruguay Round Agreement on International Trade in Forest Products”, FAO.

mínimo, los cambios que pueden esperarse son limitados. El grado y ritmo de las reducciones varía mucho entre países y también entre productos. Los pasos concretos ya han comenzado, aplicándose importantes reducciones, pero la entrada en vigor de otras medidas se extenderá hasta bien entrado el siglo XXI (ver Anexo, Tabla 2).

Incluso antes de que los acuerdos de la Ronda Uruguay lleguen a aplicarse plenamente, puede que los aranceles se incluyan en la agenda de una nueva ronda de negociaciones multilaterales, bajo los auspicios de la OMC. Los nuevos esfuerzos para recortar los aranceles industriales serán apoyados por países como Estados Unidos, Japón y Europa (Occidental y Oriental), Chile, Nueva Zelanda, Australia y Corea. En lo que respecta a los cambios específicos en los derechos arancelarios, los compromisos de la Ronda Uruguay ya han aportado significativas reducciones para muchos productos forestales importados por los países desarrollados, y están previstas reducciones adicionales sobre determinados productos. Desde el punto de vista de los países desarrollados, sobresalen tres rasgos. En primer lugar, se han acordado importantes reducciones sobre muchos grupos de productos. Segundo, a pesar de lo anterior, para algunos productos las tasas posteriores a la Ronda Uruguay son todavía elevadas, en particular, para los tableros de madera (especialmente los contrachapados). En tercer término, las escalas progresivas se reducirán en los principales países desarrollados. Se ha estimado que las reducciones de estos países serán (sobre una escala ponderada) en promedio del 43 por ciento para productos de madera maciza, y del 99 por ciento para los productos de pasta y papel. Dentro del grupo de maderas macizas, la reducción en los tableros se estima en un 31 por ciento, para los semielaborados es del 50 por ciento, y en el caso de los artículos fabricados con madera asciende al 67 por ciento. A los productos de papel y cartón, los principales importadores – Estados Unidos, Canadá, la Unión Europea y Japón – junto con otros pequeños importadores, eliminarán por completo los aranceles en un período de 8 a 10 años. Análogamente, los grandes importadores de muebles, como la Unión Europea, Japón y Estados Unidos, se han puesto de acuerdo para suprimir completamente los aranceles durante el mismo período.

Cuadro 3: La Ronda Uruguay cambia los aranceles por categorías de productos – Países desarrollados

	<i>Antes de la Ronda Uruguay</i> %	<i>Después de la Ronda Uruguay</i> %	<i>Cambio</i> %
Madera			
Madera en bruto (troncos)	0,0	0,0	0
Tableros de madera	9,4	6,5	31
Semielaborados	0,9	0,4	50
Artículos de madera	4,7	1,6	67
Total	2,0	1,1	43
Papel			
Pasta y desechos	0	0	0
Papel y cartón	5,3	0	100
Materiales impresos	1,7	0,3	83
Artículos de papel	7,3	0	100
Total	3,5	0	99

(Los aranceles que se indican son medias ponderadas según todas las líneas del mismo grupo)

Fuente: GATT (1994) “La Ronda Uruguay”, abril.

Los derechos arancelarios se reducirán en numerosos países en desarrollo (ver Anexo, Cuadro 2). Sin embargo, con unas pocas excepciones, incluso después de esos cambios, las tarifas serán generalmente superiores a las de los países desarrollados. Los cambios en sí mismos presentan muchos matices – en algunos países se rebajarán para ciertos productos, pero en otros la tasa

acordada será superior a la actual y, por lo tanto, en realidad experimentarán un alza. Algunos ejemplos de reducciones propuestas son los siguientes. Tailandia reducirá los aranceles sobre los tableros de madera en un 20-30 por ciento y sobre los muebles en un 60 por ciento; China aplicará un 30 por ciento de reducción sobre los muebles y un 10 por ciento sobre los tableros de partículas y la ebanistería¹⁵; la República de Corea reducirá sus aranceles sobre la madera aserrada un 27,5 por ciento; mientras que Malasia se ha comprometido a aplicar reducciones del 5 por ciento en muchos productos de madera maciza, del 10 por ciento en los rollizos y muebles, y del 7,5 por ciento en el papel estucado. Chile e Indonesia, por su parte, han optado por uniformar sus elevadas tarifas para todos los productos forestales importados, mientras que Brasil ha incrementado algunas tasas y reducido otras.

Un beneficio adicional de la Ronda Uruguay es que la mayoría de los aranceles tienen un límite definido y, por lo tanto, no es aceptable elevarlos por encima de ese nivel, una regla que ofrece mayores dosis de certeza a los exportadores. Virtualmente todas las tasas anteriores a la Ronda Uruguay eran de libre definición, pero como consecuencia de los acuerdos, casi todos los países deberían ajustar sus aranceles al sistema de límites máximos. Por primera vez, muchos países que hubieran aumentado previamente sus aranceles sin avisar, han establecido un límite máximo. Debería observarse que algunos países han ajustado sus tarifas en niveles superiores a los que aplicaban de hecho en años anteriores, lo que equivale a una supresión parcial de los beneficios potenciales.

La puesta en práctica de las reducciones arancelarias de la Ronda Uruguay, así como de las próximas negociaciones multilaterales de la OMC, se produce sobre el telón de fondo de una proliferación de negociaciones bilaterales y regionales. Por ejemplo, dentro de la APEC se trata de liberalizar el comercio en la región Asia - Pacífico. Además de fijar un calendario de libre comercio que se sitúa en el año 2010 para los países desarrollados, en 2015 para los recientemente industrializados y en 2020 para los países en desarrollo, la APEC ha iniciado también un esfuerzo llamado de Liberalización Sectorial Voluntaria Anticipada, que pretende acelerar las reducciones de aranceles en nueve sectores, entre ellos el de los productos forestales, con el objetivo de un arancel cero en el horizonte 2004 como muy tarde¹⁶. Los países de la ASEAN han llegado al acuerdo de establecer un área de libre comercio en 2000, con recortes programados a partir de esa fecha. También hay movimientos para ampliar el alcance del TLC a otros países de América Latina, mientras que el MERCOSUR trata de liberalizar el comercio en su área de influencia. En ciertas instancias, el impacto de estas medidas, si se concretan, será muy significativo, por su dimensión regional y porque sus resultados se incorporarán a la Ronda Uruguay. Hay que señalar, no obstante, que estas decisiones no vinculan a las partes, por lo que las medidas en estudio no son definitivas.

6.2 Tendencias futuras de los obstáculos no arancelarios al comercio

Como ocurre con los aranceles, algunas barreras no arancelarias también decaen; pero otras siguen creciendo. Se hacen continuos esfuerzos para reducir, o al menos limitar, la expansión de los obstáculos al comercio no arancelarios, pero es difícil evaluar el éxito de esos esfuerzos. En el presente, la mayoría de las restricciones (con algunas importantes excepciones) no parecen tener mayor significación. Probablemente así seguirá ocurriendo. Una especial atención merecen los productos forestales que están sujetos a normas sanitarias y técnicas, en las que pueden plantearse importantes dificultades.

¹⁵ China no es miembro de la OMC, pero practica reducciones similares.

¹⁶ Se trata de los siguientes: bienes y servicios ambientales, pescado y productos pesqueros, productos forestales, juguetes, productos químicos, equipamiento e instrumental médico, energía, piedras preciosas y joyería, acuerdo de reconocimiento mutuo en materia de telecomunicaciones.

Ciertas mejoras futuras en los obstáculos al comercio no arancelarios pueden surgir de los acuerdos generales que han sido negociados en el contexto de la Ronda Uruguay: el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias, que podría mejorar las condiciones de inspección y cuarentena; y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) que podría limitar la aplicación de reglamentos técnicos distintos a los inspirados en propósitos legítimos en materia de sanidad, seguridad, calidad y protección del medio ambiente.

Éstos y otros acuerdos negociados deberían reducir el efecto de muchos obstáculos al comercio no arancelarios y mejorar el modo en que se lleva a cabo el comercio. Muchos de estos obstáculos serán objeto de nuevo escrutinio y control, y de la mayor disciplina así impuesta podrían desprenderse beneficios, así como de la mayor uniformidad con que se apliquen, interpreten y sean puestas en práctica las regulaciones por los distintos países. Es importante hacer notar el hecho de que la participación en los diversos acuerdos, que era voluntaria según la Ronda Tokio, se han hecho obligatorias para los miembros de la OMC.

Asumiendo que realmente se inicie una nueva ronda de negociaciones multilaterales, y que en ella se incluya la actividad forestal, el impacto global para ésta debería avanzar en la actual dirección. En lo que respecta a los obstáculos al comercio no arancelarios, esto implicaría hacer nuevos progresos para reforzar las reglas que rodean a las medidas no arancelarias, reduciendo la posibilidad de usarlas como barreras al comercio. En este sentido, el sector forestal se beneficiaría si los acuerdos sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias y el OTC fueran reforzados, con alguna ligera ventaja gracias a otros acuerdos relativos a las subvenciones, al uso de medidas antidumping y de los derechos calculados sobre contravalor, así como sobre las valoraciones en aduana y los procedimientos de concesión de licencias.

Apreciando la situación en su conjunto, es muy difícil decir cómo cambiarán los obstáculos al comercio no arancelarios en el futuro, ya que son medidas difíciles de identificar y calificar, y porque sus efectos son más complejos e impredecibles. Las restricciones individuales no parecen tener una gran significación, pero mucho mayores serán las dificultades donde varias medidas coinciden, y donde se aplican aranceles. Esta seguirá siendo, probablemente, la situación imperante. Si bien las medidas heredadas del pasado se eclipsan, los obstáculos al comercio no arancelarios seguirán exigiendo que se les preste atención.

6.3. Tendencias futuras en las trabas al comercio

Mientras que las barreras formales tienden a desmoronarse, las trabas informales al comercio parecen destinadas a crecer en importancia. Son, al menos potencialmente, el tipo de medidas más perturbadoras que pueden afectar al comercio, especialmente en los países en desarrollo. Muchas de ellas estorbarán o restringirán el comercio, aunque a corto plazo su efecto puede quedar limitado a determinados segmentos del mercado o a ciertos países.

Generalmente, estas trabas han tenido efectos relativamente limitados, pero implican riesgos potenciales. Si se extendieran, su efecto podría ser más significativo que el de las restricciones formales, puesto que son potencialmente difíciles de contrarrestar por los exportadores, al tener como fundamento cuestiones que es difícil aprobar o desaprobado. El efecto futuro de la certificación es un caso que merece citarse. Hasta el momento, el volumen de los productos cubiertos por los esquemas operativos de certificación es insignificante en términos globales, e incluso regionalmente. Sin embargo, su impacto futuro podría ser alto – la clave reside en el número de países que impongan estos esquemas y en el detalle al que descendan. En el futuro, podrían ampliarse y tener un efecto significativo en algunos mercados, o en ciertos segmentos de mercado. Igualmente, puede que se mantengan limitados a ciertos mercados o segmentos. El factor decisivo, por consiguiente, será la reacción de los consumidores a los productos – y esto es algo que está lejos de clarificarse en la fase actual.

En lo que concierne a cualquier nueva ronda de negociaciones multilaterales en el seno de la OMC, hay muy poca coincidencia acerca de cómo se vincularían con las cuestiones medioambientales. La inclusión de estas puede subrayar asuntos del mayor interés para el sector forestal, entre ellas las siguientes: la medida en que se adopten acciones motivadas por razones ambientales y si funcionarán como barreras al comercio aun dentro de las reglas acordadas internacionalmente. Igualmente: qué excepciones son posibles bajo el Artículo XX, y si las prohibiciones impuestas por los gobiernos subnacionales son legales, de conformidad con los acuerdos GATT/OMC.

Sin embargo, muchos grupos ambientalistas se oponen a avanzar en la liberalización del comercio de productos forestales. Estos grupos creen que la liberalización del comercio incrementará el consumo, que diluirá en lugar de mejorar las normas de ordenación forestal, y que desmantelará los reglamentos de preservación del medio ambiente. En consonancia, argumentan que aumentará el riesgo de que plagas y enfermedades vegetales penetren en países que actualmente están a cubierto de ellas en virtud de sus propias restricciones. Asimismo, se inquietan por la posibilidad de que la liberalización contribuya a limitar el uso del etiquetado ecológico y la certificación.

Los temas ambientales son, al menos potencialmente, la fuente del tipo de medidas más perturbadoras que pueden afectar al comercio, especialmente en los países en desarrollo. Y tienen también el potencial, si son usadas con sensatez, de contribuir significativamente a mejorar el comercio y al mismo tiempo las condiciones del medio ambiente. Será esencial contar con estrategias de mercadeo adecuadas, si se combinan con un eficiente manejo de los bosques. La acción colectiva será cada vez más importante para afrontar muchos de estos temas. En particular, la certificación exigirá atención hasta que sus efectos, el interés (o la ausencia de interés) que pongan en ella los consumidores, minoristas y productores, así como la relación entre los diferentes esquemas, se clarifique. La certificación aumentará, pero la medida exacta de su crecimiento y de su impacto, son hoy difíciles de predecir. La atención estará más centrada en Europa Occidental (algo menos en países como España, Italia y hasta cierto punto en Francia) y menos en Norteamérica y Oceanía. Los principales mercados importadores de Asia (Japón, la República de Corea, la República Popular China, India, Tailandia), el Oriente Medio y América Latina, prestarán poca atención a esta cuestión.

VII. CONSIDERACIONES FINALES

El enfoque de este documento ha sido centrado en identificar las restricciones que afectan el comercio de productos forestales, y su impacto. En el Resumen Ejecutivo se presentan brevemente las conclusiones. De ellas se desprende que los mayores esfuerzos deberían dedicarse a aliviar los problemas que estas restricciones causan al comercio. Esto podría conseguirse por diferentes vías – reduciendo las barreras, atenuando su funcionamiento como tales, o ajustando las modalidades del comercio de modo que se limiten los efectos de las restricciones. Un requisito obvio que todo ello plantea es la transparencia, tanto en la propia existencia de las barreras como en su modo de operar en la práctica.

En este documento se han descrito las restricciones al comercio y sus efectos, pero debe hacerse notar que en toda solución política no solamente es necesario tomar en cuenta el efecto de las restricciones, sino también las razones de su existencia. Un amplio conjunto de recomendaciones requeriría una mejor comprensión de los propósitos de las diversas medidas, de tal manera que se consideren las causas y los efectos de las restricciones. Esto excedería los objetivos del documento, pero el tema reclama investigación adicional para evaluar las causas y no solamente los síntomas. Esto es aplicable tanto a aquellas medidas que tienen un propósito específicamente proteccionista como a las que han sido concebidas teniendo en vista otros objetivos. En el primer caso, las evidencias del pasado sugieren que si el objetivo es la protección, la reducción de un tipo de barrera puede no eliminar los efectos restrictivos, sino meramente cambiar el tipo de medida en uso – en ocasiones dando origen a otras más difíciles de identificar y de tratar. Esto es precisamente lo que ha ocurrido en muchas situaciones, cuando se han reducido los aranceles y se han erigido nuevas barreras no arancelarias. Cuando las barreras arancelarias eran altas, han podido encubrir o hacer innecesarios otros obstáculos al comercio. Sin embargo, la rebaja de aranceles no necesariamente elimina el deseo de dar protección, sino solamente los medios que se usan para ello. De todo esto ha resultado una búsqueda de otros medios, menos obvios y más indirectos, de protección.

Como se ha indicado, muchas de las medidas que actúan como restricciones no han sido primariamente diseñadas con propósitos proteccionistas, pero la restricción al comercio es un subproducto de aquéllas. Cuando así ha ocurrido, la disyuntiva era: actuar sobre el modo de operar de tales medidas para hacer que sus efectos sobre el comercio sean menos severos, o encontrar mecanismos alternativos que no tengan efectos restrictivos colaterales.

Las restricciones comerciales relacionadas con la sostenibilidad de los bosques se parece - y al mismo tiempo difiere – a las que están asociadas con las restricciones más tradicionales. La principal diferencia reside en sus objetivos. Las relacionadas con la sostenibilidad forestal no tratan de proteger intereses nacionales, ayudar a la gestión macroeconómica ni aumentar el nivel de rentas fiscales. En sentido amplio, su objetivo tiende a reducir el comercio y el crecimiento, por razones medioambientales. Este enfoque, sin embargo, parece desplazarse hacia el uso de esas medidas como un instrumento de estrategias de mercado. En este caso, se trata específicamente de ganar cuota de mercado, o de estimular un aumento del consumo global – aunque sólo de los productos elaborados con madera procedente de bosques con manejo sostenible. A pesar de las diferencias de motivación, la intención primaria en ambos casos es la restricción del comercio.

Se han adoptado varios tipos de medidas para alentar la reducción o eliminación de la gama de barreras existentes, y para procurar la liberalización del comercio a escala global, regional o en determinados países. Las barreras inspiradas por los gobiernos requieren negociación y presión a los niveles gubernamental e intergubernamental, para conseguir que se reduzcan. A este respecto, los organismos regionales e internacionales tienen un importante papel que jugar para garantizar la reducción de las barreras. También es muy importante que los productores y las

empresas elaboradoras, junto con los gobiernos, actúen en común, de modo que se tomen en cuenta las opiniones de quienes se ven directamente afectados.

Es igualmente importante desarrollar respuestas positivas adecuadas a las restricciones. Algunas de ellas tienen objetivos legítimos, especialmente las barreras promovidas y puestas en práctica para reducir la deforestación y degradación de los bosques. Si los países productores pueden demostrar que se están ocupando directamente de los problemas forestales, es poco probable que las medidas que afectan al comercio gocen del favor de la opinión. Un paso importante, por consiguiente, es que los países y compañías garanticen la vigencia de políticas forestales prudentes. Hay que subrayar que las mejores soluciones a los problemas de deforestación y degradación pueden encontrarse fuera del comercio. Las restricciones comerciales son un pobre mecanismo para atender esos problemas, puesto que algo más de la mitad de la producción global de madera en rollo es usada como combustible, productos que no forman parte del comercio, sea éste nacional o internacional. En el caso de los países en desarrollo, casi el 80 por ciento de la producción de madera en rollo es usada como leña o carbón.

Finalmente, si bien las restricciones comerciales son importantes, igualmente lo es no exagerar su significación. Las principales dificultades que pesan sobre el comercio se mantendrán vigentes por muchos años: los problemas de elaboración y mercadeo, que deben ser resueltos para que las empresas sean rentables. Los exportadores deben desarrollar una producción eficiente, de bajos costos, así como políticas y prácticas razonables de mercadeo, que pueden hacer que los obstáculos al comercio pierdan importancia. Tal como ha sido demostrado por la crisis económica en Asia, los efectos de acciones que se toman al margen del sector forestal pueden tener efectos mucho más nocivos sobre el comercio que las que se encuentran a su alcance.

ANEXOS

Anexo Tabla 1A: Tarifas arancelarias actuales – Países desarrollados importadores seleccionados (% *ad valorem*).

Anexo Tabla 1B: Tarifas arancelarias actuales – Países en desarrollo importadores seleccionados (% *ad valorem*).

Anexo Tabla 2A: Tarifas arancelarias sobre productos forestales, post Ronda Uruguay – Países desarrollados importadores seleccionados (% *ad valorem*).

Anexo Tabla 2B: Tarifas arancelarias sobre productos forestales, post Ronda Uruguay – Países en desarrollo importadores seleccionados (% *ad valorem*).

Anexo Tabla 1A: Tarifas arancelarias actuales - Países desarrollados importadores seleccionados (% ad valorem)

H.S. Code	AUSTRALIA		EU		JAPAN		USA		CANADA		NZ	
	MFN	GSP	MFN	GSP	MFN	GSP	MFN	GSP	MFN	GSP	MFN	GSP
Chap 44	SOLID WOOD											
44.01	5	0	0		0		0		0		0	
44.03	0		0		0		0		0		0	
	whether or not roughly squared											
44.07	0-5	0-4	0(C)	0	0-6	0	0		0		0,5	4
	sliced or peeled or planed											
44.08	5	0	3,4(C)	0	5	2.5	0		0		0,5	0,4
	Veneer											
44.09	5	4	0		0-7.5	0	0,4.9	0	0,3.5	0	0,5	0,4
	Wood-tongued, grooved, beadings, mouldings etc											
44.10	5	-	7	5	5.0-7.9	0	0	0	0, 2.5	0	5	4
44.11	5	4, 5	7	5	3	0	0-6	0	0,6	0	5	4
44.12	5	4, 5	6-10	4.2-7	6(C)	0, 6(C)	0-8(C)	0	9.5(C)	3(C)	5	4
	Plywood and laminated wood											
44.15	5	4	3	0	2.8-3.9	0	0,10.7	0	6, 9.5	3, 5	5	4
	Packing cases, drums, pallets etc											
44.18	5	4	0-3	0-2.1	0, 5	0	0-4.8	0	0-8	0	5	4
	Builders' joinery and carpentry											
Chap 47	PULP AND WASTE PAPER											
47.01	0		0		0		0		0		0	
47.02-05	0		0		0		0		0		0	
47.07	0		0		0		0		0		0	
	Wood pulp (mechanical)											
	Wood pulp (chemical)											
	Waste paper											
Chap 48	PAPER											
48.01	0		3	0	0		0		0		0,5	0,4
48.04	5	0-5	4	0	1.3,1.4	0	0-1.7	0	0, 4.5	0	5	4
	Uncoated kraft in rolls or sheets											
48.08	0,5	-	6,10	0	1.7, 2.1	0	0-2.1	0	0		5	4
	Corr. paper and board etc. in rolls or sheets											
48.10	0,5	-	7	0	0, 2.1	0	0-1	0	0		5	0,4
	Coated paper (printing) in rolls or sheets											
Chap 94	FURNITURE											
94.03	5	-	0-2.7	0	0		0		0, 9.5	0	5	4
	Furniture of wood											

Data circa late 1999. Rates should only be taken as a guide as they are changing continuously.

When MFN rate is higher than the applied rate the latter has been shown.

Source: Country tariff schedules, Bulletin International des Douanes

Countries not eligible for MFN treatment may face substantially higher rates

Notes: C = coniferous; NC = non-coniferous; T = tropical;

Official Journal of the European Communities

Anexo Tabla 1B: Tarifas arancelarias actuales – Países en desarrollo importadores seleccionados (% ad valorem)

H.S. Code		CHINA	INDIA	INDO-NESIA	REP. KOREA	MAL-AYSIA	THAI-LAND	CHILE	SOUTH AFRICA	BRAZIL	MEXICO	CHINA TAIWAN	PHILIPPINES
Chap 44	WOOD												
44.01	Chips and particles	0	5	0	2	20	1	11	0	5	10	0	3
44.03	Wood in rough (ie logs)	0	5	0	2	0	1	11	0	5	10	0	0
	whether or not roughly squared												
44.07	Wood sawn lengthwise sliced or peeled or planed	0	25	0-10	5	0	1,5	11	0	9	10, 15	0	3-10
44.08	Veneer	5-10	35	5	5	0,20	10	11	0	9	10	0	10
44.09	Wood-tongued, grooved, beadings, mouldings etc	15	35	0	8	20	20	11	0	13	10, 20	0	7
44.10	Particleboard and similar	18	35	5	8	20	20	11	15	13	15, 20	3	20
44.11	Fibreboard	12-18	35	5, 10	8	20	20	11	10	13	15	3	20
44.12	Plywood and laminated wood	15	35	15	8	25-40	20	11	10	13	15, 20	5-20 (C) 12.5, 20 (NC)	20
44.15	Packing cases, drums, pallets etc	10	35	10	8	20	20	11	10	13	20	2.5	10
44.18	Builders' joinery and carpentry	18	35	15	8	20	20	11	15	17	20	2.5	10
Chap 47	PULP AND WASTE PAPER												
47.01	Wood pulp (mechanical)	0	5	0	0	0	5	11	0	7	5	0	3
47.02-05	Wood pulp (chemical)	0	5	0	0, 2	0	5	11	0	7	0, 5, 10	0, 1.25	3
47.07	Waste paper	0	5	0,20	2	0	1	11	0	5	0	0	3
Chap 48	PAPER												
48.01	Newsprint	3-45	15	5	8	5	10	11	10	15	15	5	
48.04	Uncoated kraft in rolls or sheets	10,15	35	0-10	8	10	10	11	9	15	10	5	10
48.08	Corr. paper and board etc. in rolls or sheets	12	35	10	8	15	10	11	9	15	10	2.5-5.4	7
48.10	Coated paper (printing) in rolls or sheets	15	35	0-10	8	0-15	10	11	9	17	10	7	3
Chap 94	FURNITURE												
94.03	Furniture of wood	22	35	10-20	6, 8	0	20	11	20	21.0	10, 15, 20	1.25-10	20

Data circa late 1999. Rates should only be taken as a guide as they are changing on many products continuously.
India and Brazil - additional taxes apply on many products
When MFN rate is higher than the applied rate the latter has been shown.

Countries not eligible for MFN treatment may face substantially higher rates

Notes: C = coniferous; NC = non-coniferous; T = tropical
Official Journal of the European Communities

Anexo Tabla 2A: Tarifas arancelarias sobre productos forestales, post Ronda Uruguay – Países desarrollados importadores seleccionados (% *ad valorem*)

HS Code	AUSTRALIA	CANADA	EU	JAPAN	NZ	USA
Chap 44	SOLID WOOD					
44.01	5.0	0	0	0	0	0
44.03	0	0	0	0	0	0
	whether or not roughly squared					
44.07	5.0	0	0	0-6	2.5(C)	0
	sliced or peeled or planed					
				3.0	0-16.5(NC)	
44.08	5.0	0	2,4	0-5.6	5,14	0
44.09	5.0	0	0	0,7.5	0-22.5	0
	beadings, mouldings etc					
44.10	5.0	2.7	7.0	5,7.9	12.5,22.5	0
44.11	5.0	4.4	7.0	2.6	22.5	0
44.12	5.0	5.3-9.7	6,7	6-10	15-22.5	0,8
44.15	5.0	6.1,9.7	3,4	2.8,3.9	0-16.5	0,10.7
44.18	5.0	0,8.2	0,3	0,5	9.5,14.5	0,4.8
Chap 47	PULP AND WASTE PAPER					
47.01	0	0	0	0	0	0
47.02-05	0	0	0	0	0	0
47.07	0	0	0	0	0	0
Chap 48	PAPER					
48.01	0	0	0	0	0	0
48.04	5,12	0	0	0	0	0
	in rolls or sheets					
48.08	12.0	0	0	0	0	0
	in rolls or sheets					
48.10	0,12	0	0	0	0	0
	in rolls or sheets					
Chap 94	FURNITURE					
94.03	15,22	0-9.9	0	0	17.0	0

Source: Country tariff schedules; Bulletin International des Douanes.

Notes: C = coniferous NC = non-coniferous

MFN= Most Favoured Nation GSP = Generalized System of Preferences UR = Uruguay Round

No tariff change indicated if post-Uruguay Round bound rate exceeds pre-Uruguay Round (unbound) rate.

Anexo Tabla 2B: Tarifas arancelarias sobre productos forestales, post Ronda Uruguay – Países en desarrollo importadores seleccionados (% *ad valorem*)

H.S. Code		REP.								SOUTH
		BRAZIL	CHILE	CHINA	INDONESIA	KOREA	MALAYSIA	MEXICO	THAILAND	AFRICA
Chap 44	SOLID WOOD									
44.01	Chips and particles	12.0	25.0	20.0	40.0	5.0	20.0	35.0	5.0	0
44.03	Wood in rough (ie logs)	12.0	25.0	2(C)	40.0	2.0	10.0	35.0	5.0	0
	whether or not roughly squared			22.5(NC)						
44.07	Wood sawn lengthwise sliced or peeled or planed	20.0	25.0	5(C)	40.0	10.0	10,20	35.0	10.0	10.0
				21.3(NC)						
44.08	Veneer	20.0	25.0	20,35	40.0	10.0	20.0	35.0	10.0	10.0
44.09	Wood-tongued, grooved, beadings, mouldings etc	20.0	25.0	35.0	40.0	13.0	20.0	35.0	20.0	10.0
44.10	Particleboard and similar	20.0	25.0	20.0	40.0	25.0	20.0	35.0	20.0	15.0
44.11	Fibreboard	20.0	25.0	20,35	40.0	20.0	20.0	35.0	20.0	15.0
44.12	Plywood and laminated wood	20.0	25.0	35.0	40.0	30.0	10,20	35.0	20.0	15.0
44.15	Packing cases, drums, pallets etc	20.0	25.0	40.0	40.0	13.0	20.0	35.0	20.0	15.0
44.18	Builders' joinery and carpentry	20-60	25.0	40.0	40.0	13.0	20.0	35.0	20.0	15.0
Chap 47	PULP AND WASTE PAPER									
47.01	Wood pulp (mechanical)	20,35	25.0	1.2-20	40.0	0	5.0	35.0	20.0	5.0
47.02-05	Wood pulp (chemical)	20,35	25.0	1.3-20	40.0	0	5.0	35.0	20.0	5.0
47.07	Waste paper	35.0	25.0	1.3,20	40.0	0	5.0	35.0	--	5.0
Chap 48	PAPER									
48.01	Newsprint	0,35	25.0	20.0	40.0	0	--	15.0	30.0	5.0
48.04	Uncoated kraft in rolls or sheets	25,35	25.0	35.0	40.0	0	25.0	35.0	30.0	5.0
48.08	Corr. paper and board etc. in rolls or sheets	35.0	25.0	20,35	40.0	0	25.0	35.0	30.0	5.0
48.10	Coated paper (printing) in rolls or sheets	35.0	25.0	35.0	40.0	0	0,5	35.0	30,50	5.0
Chap 94	FURNITURE									
94.03	Furniture of wood	35.0	25.0	40.0	40.0	2.2	30.0	35.0	20.0	20.0

Source: Country tariff schedules; Bulletin International des Douanes.

Notes: C = coniferous NC = non-coniferous

MFN= Most Favoured Nation GSP = Generalized System of Preferences UR = Uruguay Round

No tariff change indicated if post-Uruguay Round bound rate exceeds pre-Uruguay Round (unbound) rate.

LISTA DE REFERENCIAS

- Baharuddin, H.G. & M. Simula. (1998). *Timber Certification in Transition*. ITTO [ITTC(XXIV)]/4. Libreville.
- Bourke, I.J. (1988). *Trade in Forest Products: a Study of the Barriers Faced by the Developing Countries*. FAO Forestry Paper N° 83. FAO, Roma
- Canadian Standards Association (1996). *A Sustainable Forest Management System: Guidance Document*. CAN/CSA-Z808-96.
- FAO (1997). *FAO Yearbook of Forest Products*. FAO, Roma
- Indufor Oy (1997). *“Options for International Arrangements in Certification of Forest Management and Implications for ACP Countries”*. Informe de un estudio independiente elaborado por encargo de la Dirección General para el Desarrollo DG VIII/A/I de la Comisión Europea. 15 de septiembre. Helsinki, Finlandia.
- Vaughan, S. (1996). *Trade and Labelling*. WTO. Documento presentado a la reunión del Grupo de Trabajo de Expertos (Iniciativa Germano-Indonesia) sobre “Comercio, Etiquetado de Productos Forestales y Certificación de la Ordenación Forestal Sostenible” en Bonn, 12-16 de agosto de 1996.