

Medidas arancelarias y no arancelarias en el comercio de productos forestales

Se calcula que el sector de los productos forestales contribuye aproximadamente al 1,2 por ciento del PIB mundial y al 3 por ciento del comercio internacional de mercancías. El valor anual de la industria supera los 200 000 millones de dólares EE.UU. sumando el de las cuatro categorías de productos: madera en rollo y aserrada, paneles, pasta y papel. En 2003, la producción mundial de madera en rollo industrial ascendió a casi 1 600 millones de m³, y se registró un aumento de la proporción de ella obtenida de bosques de plantación. Los bosques proporcionan también importantes bienes y servicios, especialmente dendroenergía, alimentos y otros productos no madereros, a 1 200 millones personas, un 90 por ciento de las cuales viven por debajo de la línea de la pobreza (FAO, 2004a).

El volumen del comercio de madera en rollo industrial se ha duplicado durante los últimos 40 años y sigue creciendo rápidamente. También está aumentando el comercio de productos elaborados. Mientras están aumentando las exportaciones de productos forestales de los países no tropicales, las de los países tropicales parecen mantenerse bastante estáticas desde el decenio de 1970 (FAO, 2004b). En cuanto a los mercados de productos forestales, el europeo está creciendo, el de los Estados Unidos sigue fuerte, y China ha llegado a ser uno de los mayores importadores mundiales de trozas, especialmente de madera tropical (CEPE/FAO, 2003). Si bien el comercio mundial de productos forestales está creciendo, sufre cada vez más la influencia de las medidas comerciales que determinan el acceso a los mercados y varían considerablemente según los productos, las regiones y los países, especialmente:

- los aranceles de importación;
- las restricciones a la exportación, incluidas las prohibiciones de extracción;
- las normas técnicas sobre productos, incluidas

las relativas a métodos de producción y elaboración;

- las medidas sanitarias y fitosanitarias;
- las normas ambientales y sociales, tales como la certificación y el etiquetado de los productos.

Los aranceles de importación y exportación y la mayoría de las medidas no arancelarias se basan en las políticas y legislaciones nacionales. Sin embargo, las preocupaciones por la degradación de los bosques y la pérdida de cubierta forestal están incrementando la presión sobre los gobiernos, el sector privado y las instituciones internacionales para que resuelvan el problema de los efectos y la interacción entre el comercio y el medio ambiente, y en concreto, su relación con la ordenación forestal sostenible (OIMT, 2003). Se centran en estas cuestiones las deliberaciones sobre el comercio internacional y regional, incluidas las del Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) de la Organización Mundial del Comercio (OMC). Así pues, hay indicaciones de que las obligaciones que los países asumen cuando se hacen miembros de la OMC y de los acuerdos sobre comercio regional influirán cada vez más en la relación de intercambio de productos y servicios forestales (Neufeld, Mersmann y Nordanstad, 2003).

ARANCELES DE IMPORTACIÓN Y PROGRESIVIDAD ARANCELARIA: HACIA EL CUMPLIMIENTO DE LAS OBLIGACIONES INTERNACIONALES

Como medio para limitar el acceso a los mercados y mantener las cuotas de mercado de los productores nacionales de madera y productos a base de madera, se utilizan ampliamente las progresiones arancelarias –aranceles más altos aplicados a la importación de productos de valor añadido–, que tienen por objeto apoyar y proteger las industrias forestales nacionales y a los productores en pequeña escala. Muchos gobier-

nos que tienen un sector forestal en evolución ofrecen también subvenciones y otros incentivos para la producción y elaboración forestales (Rytönen, 2003).

Si bien la Ronda Uruguay de Negociaciones Comerciales introdujo importantes reducciones en los aranceles de importación, los sistemas de progresividad arancelaria siguen limitando el comercio de productos forestales y a base de madera. Además, el hecho de que algunos grandes importadores, como China, no participaran en la Ronda Uruguay reduce el efecto de sus resultados. En los países desarrollados, los aranceles aplicados a los productos forestales y a base de madera son bajos –menos del 5 por ciento en general– y tienen un efecto limitado en las importaciones. Constituyen importantes excepciones los aranceles que algunos países aplican a productos como los paneles a base de madera y el papel, que alcanzan niveles entre el 10 y el 15 por ciento (UNCTAD, 2003a).

Se aplican aranceles más elevados en los países en desarrollo, especialmente en Asia, donde normalmente varían entre el 10 y el 20 por ciento, pero pueden ser también mucho más altos (FAO, 2004a), si bien el Sistema generalizado de preferencias (SGP) y disposiciones especiales en virtud de acuerdos de comercio regional y bilateral reducen sus efectos en las importaciones que efectúan países desarrollados. Tales aranceles elevados, especialmente los aplicados a productos de valor añadido, se establecieron en muchos países con el fin de apoyar la industrialización nacional, y no para apoyar una ordenación forestal sostenible. Sin embargo, los esfuerzos que se están realizando recientemente para vincular las medidas arancelarias con las cuestiones ambientales son objeto de ciertas críticas. Ejemplo de ello es el SGP de la UE, que concede una preferencia arancelaria a determinados productos madereros tropicales que proceden de lugares ordenados de conformidad con normas y directrices reconocidas internacionalmente (Consejo de la Unión Europea, 2003).

MEDIDAS NO ARANCELARIAS: APROVECHAMIENTO DEL POTENCIAL

Las medidas no arancelarias, a diferencia de los aranceles, son difíciles de caracterizar. No es fácil determinar si una medida no arancelaria procede del gobierno o ha sido impulsada por los consumidores. También es difícil averiguar si se ha aplicado la medida para apoyar y proteger la producción e industrias forestales

nacionales o para apoyar la sostenibilidad dentro del sector forestal y sus industrias. Las preocupaciones de grupos de consumidores y la sociedad civil, sobre todo de países desarrollados, coinciden frecuentemente con los objetivos gubernamentales de la aplicación de las medidas no arancelarias (Borregaard y Dufey, 2001). En muchos casos, se toman tales medidas para fomentar la ordenación forestal sostenible, especialmente en las zonas tropicales. Sin embargo, las medidas no arancelarias incluyen también decisiones de política que, al menos aparentemente, no están relacionadas con el comercio y el desarrollo de mercados de productos forestales, por ejemplo, el apoyo a mercados de servicios ambientales (Shahin, 2002).

En contraposición a los mecanismos regulatorios, muchas barreras no arancelarias al comercio son informales, tienen su base en los consumidores y están apoyadas por los gobiernos. Los mejores ejemplos son los planes de certificación de bosques (véase el Recuadro en la pág. 110) y etiquetado de productos, que los países exportadores consideran en muchos casos como barreras al comercio, debido a su repercusión potencialmente importante en el volumen del comercio y la composición de productos. Estos planes, aunque se basan en el mercado, influyen en la elaboración de políticas nacionales y medidas gubernamentales, tales como el establecimiento de normas para la ordenación forestal y la elaboración maderera. Por todo ello, son objeto de controversias a todos los niveles.

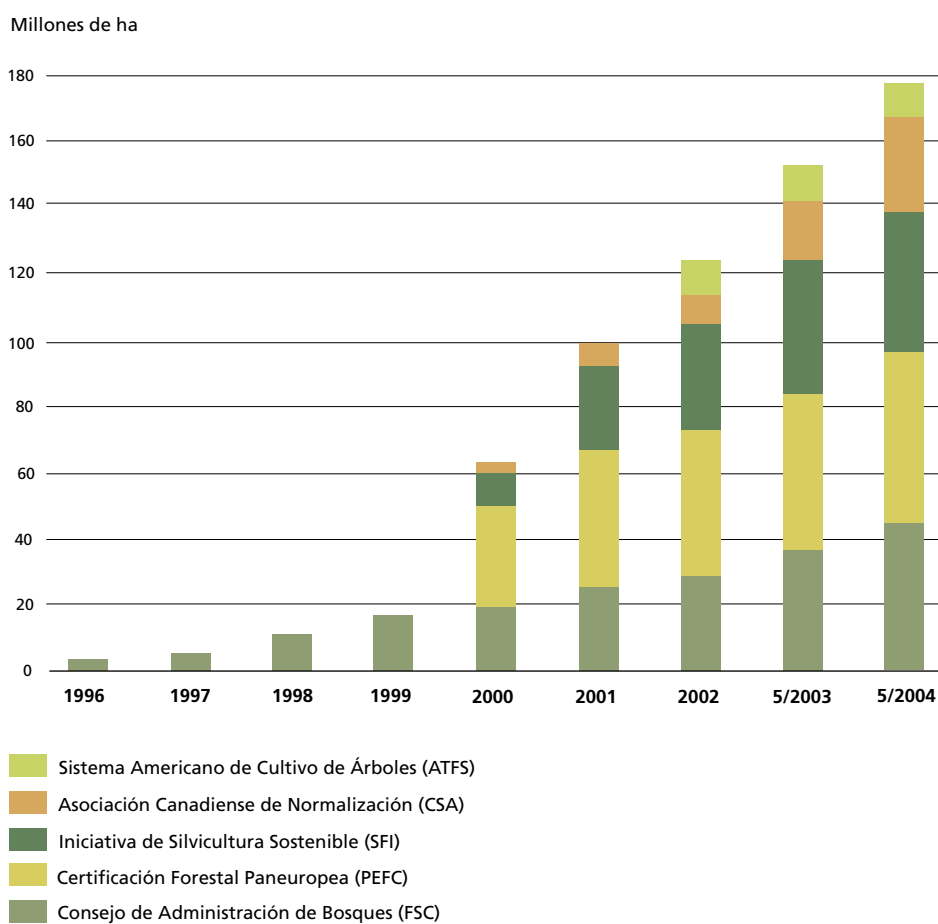
Los datos empíricos demuestran que las medidas no arancelarias promovidas por preocupaciones ambientales y sociales frecuentemente limitan el acceso a los mercados, sobre todo a las maderas tropicales (Rytönen, 2003). La legislación elaborada por la UE y otros países consumidores para limitar las importaciones de madera extraída y comercializada ilegalmente son un ejemplo de tales medidas (Consejo de la Unión Europea, 2003). Como resultado de ello, el comercio de productos forestales y madereros tiende a desviarse hacia mercados menos sensibles donde las preocupaciones por la ordenación forestal y los métodos de producción y elaboración influyen menos en el acceso y en las cuotas de mercado (Sun, Katsigris y White, 2004).

En los países productores, las medidas no arancelarias más importantes y frecuentes son las restricciones a la exportación, tales como las prohibiciones totales,

Bosques certificados en todo el mundo

La superficie de bosques certificados ha aumentado continuamente (Figura 13). Cerca del 90 por ciento de los más de 176 millones de ha certificadas en todo el mundo se halla en la Comunidad de Estados Independientes (CEI), Europa y América del Norte. Sin embargo, esta superficie representa menos del 4 por ciento de los bosques del mundo.

FIGURA 13
Superficie de bosques certificados, 1996-2004



Nota: La superficie en 2003 y 2004 es hasta mayo, inclusive.

Fuente: CEPE/FAO, 2004.

cuotas de exportación y prohibiciones selectivas de especies; recargos directos, tales como impuestos y derechos de exportación; restricciones de la cantidad debidas a limitaciones de los niveles de extracción; y controles administrativos, como permisos y licencias. Las restricciones a la exportación son comunes en la mayoría de los países en desarrollo y en algunos desarrollados. El cumplimiento de la Convención sobre el comercio internacional de especies amenazadas de fauna y flora silvestres (CITES) constituye una limitación al comercio de los productos forestales incluidos en sus listas (Mulliken, 2003).

En el pasado, los países exportadores de madera tropical utilizaban los impuestos de exportación para incrementar sus ingresos y apoyar a las industrias nacionales. Los impuestos variaban del 10 al 20 por ciento para las trozas, mientras que los aplicados a las chapas y madera contrachapada eran frecuentemente insignificantes debido a la necesidad de promover las actividades comerciales de base forestal (FAO, 2004a). En los casos en que los impuestos de exportación son bajos y representan el único medio que tienen los gobiernos para conseguir ingresos, no deberían considerarse una forma de desincentivar las exportaciones. Sin embargo, los objetivos de las políticas se han orientado en general hacia la concesión de incentivos para la inversión, por lo que las restricciones a la exportación, incluida la prohibición total de exportar trozas y madera aserrada, han sustituido a los impuestos. Tales restricciones, aunque a veces son objeto de críticas, pueden contribuir al desarrollo industrial e impedir la destrucción de los bosques, si bien con costos considerables. Pueden mejorar también el bienestar de la población, siempre que se adapten a las situaciones locales y se utilicen junto con otros instrumentos de política encaminados al desarrollo rural o industrial (Hoekman y Kostecki, 2001).

POLÍTICAS QUE INFLUYEN EN EL COMERCIO Y MEDIDAS NO ARANCELARIAS

Incentivos

La concesión de incentivos, incluidas las subvenciones, es común en el sector forestal para fomentar la producción maderera, la reforestación y la inversión en la ordenación de los bosques naturales y de plantación, cuando la rentabilidad es demasiado baja para atraer la financiación privada (Schmidt, 2003).

Se han utilizado también incentivos por razones estratégicas, por ejemplo, con el fin de conseguir un suministro de madera suficiente para fomentar las empresas de elaboración. Desde el punto de vista de la política comercial, las subvenciones financieras encaminadas a promover la producción influyen especialmente en la competitividad de los distintos productores, si bien frecuentemente provocan una extracción excesiva que puede llegar a ser objeto de preocupación para los gobiernos y algunos sectores de la sociedad (OIMT, 2003).

El Acuerdo de la OMC sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias contiene algunas disposiciones especiales para los países en desarrollo, entre los que figuran las exenciones de la prohibición de conceder subvenciones a la exportación en países con un producto nacional bruto per cápita inferior a 1 000 dólares EE.UU. al año. Entre los incentivos admitidos figuran los que no son específicos con respecto a una unidad o sector industrial y los que apoyan la investigación y desarrollo en regiones desfavorecidas o para fines ambientales. Los países importadores perjudicados pueden aplicar contramedidas y derechos compensatorios en determinadas circunstancias (OMC, 2003).

Algunos interesados consideran que se produce una depreciación de los recursos forestales, especialmente en zonas tropicales, cuando se aplican bajos derechos en condiciones de favor y se desvaloriza la madera con carácter de subvención, lo que constituye una de las causas principales de la degradación de los bosques. Aunque es posible que la OMC no considere que tales incentivos violan sus disposiciones, éstos y otros tipos análogos de asistencia son objeto de preocupación en el ámbito internacional. Las subvenciones agrícolas que hacen del cultivo o el pastoreo un uso atractivo de la tierra han causado frecuentemente efectos negativos en los bosques. Aunque trataban de fomentar el desarrollo rural y crear medios de subsistencia sostenibles, han resultado insostenibles si se aplican sin tener en cuenta sus repercusiones ambientales, sociales y ecológicas, incluidas las relacionadas con el clima, el agua, el control de la erosión y la biodiversidad (UNCTAD, 2003b).

Se tiende a aceptar algunos incentivos que estén vinculados a servicios ambientales y sociales de los bosques, como los subsidios, los privilegios fiscales y los planes para fomentar la investigación y prácticas forestales sostenibles. Para promover mejor una



C. ALLARD

buena ordenación, especialmente en los países en desarrollo, se necesitarán incentivos selectivos y temporales. La aplicación de políticas forestales conformes a las obligaciones internacionales y regionales impedirá que los incentivos lleguen a constituir un problema para el comercio (FAO, 2004a).

Obstáculos técnicos al comercio

Los objetivos del Acuerdo de la OMC sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (OTC) son asegurar que no se utilicen normas y reglamentos técnicos como medidas proteccionistas encubiertas y que los productos procedentes de miembros de la OMC no sean tratados menos favorablemente que productos análogos de origen nacional, así como reducir la medida en que las normas y reglamentos técnicos funcionan como obstáculos al acceso a los mercados. Las disposiciones siguientes son ejemplos de los reglamentos del Acuerdo OTC con respecto al establecimiento de normas.

- Han de utilizarse normas internacionales si existen y son pertinentes.
- Los órganos nacionales de normalización deberán participar en la preparación de las normas internacionales.
- Los órganos nacionales de normalización deberán evitar la duplicación y la superposición de trabajos con los de otros órganos de normalización nacionales o regionales e internacionales.

El envío de trozas no descortezadas, cargadas ilegalmente en las Seychelles para su trasbordo en otros lugares, viola los reglamentos fitosanitarios necesarios para conjurar la amenaza de introducción de plagas, que podrían ser uno de los más elevados costos ambientales ocultos del comercio.

- Deberá hacerse todo lo posible para lograr un consenso nacional sobre las normas.
- El órgano de normalización deberá especificar las normas basadas en requisitos del producto en función de las propiedades de uso y empleo, más bien que en función de su diseño o de sus características descriptivas.

El Acuerdo OTC establece procedimientos para asegurar que las normas y reglamentos técnicos, incluidos los requisitos de envasado, marcado y etiquetado, no creen obstáculos al comercio internacional. Sin embargo, el texto no es explícito con respecto a la certificación y etiquetado voluntarios. El problema son los motivos de tales planes: si tienen una finalidad proteccionista o constituyen una discriminación arbitraria. Aunque la certificación de los productos forestales comenzó como un instrumento basado en el mercado, la promoción de este método por los gobiernos y la sociedad civil está haciendo que se relacione cada vez más con el establecimiento de normas y la elaboración de políticas nacionales e internacionales (OMC, 2003).

Medidas sanitarias y fitosanitarias

El Acuerdo de la OMC sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (MSF) tiene por objeto garantizar que el productor ha limpiado, higienizado o esterilizado el producto ofrecido o lo ha liberado por otros medios de cualquier suciedad, semillas, plagas o gérmenes no deseados. Las plagas y enfermedades introducidas constituyen una amenaza para los recursos forestales y su biodiversidad y pueden convertirse en uno de los mayores costos ambientales ocultos del comercio. Las normas relacionadas con la sanidad vegetal se reconocen en general como legítimas, ya que las plagas y enfermedades pueden causar efectos devastadores en los bosques nacionales. Los países pueden adoptar medidas más estrictas que las internacionales si están justificadas o responden a una evaluación del riesgo según lo prescrito. La complejidad y gravedad de las exigencias y la forma en que se cumplen pueden causar en el comercio un efecto tan importante que algunos países exportadores las consideran como obstáculos significativos e innecesarios al comercio.

Si bien algunos reglamentos nacionales que rigen las medidas sanitarias y fitosanitarias pueden distorsionar el comercio, normalmente no se considera que los controles no sean razonables, si tienen una base científica, teniendo en cuenta la necesidad de proteger la vida o salud de los seres humanos, los animales o las plantas.

COMERCIO Y ORDENACIÓN FORESTAL SOSTENIBLE

La justificación y eficacia de las medidas no arancelarias son siempre objeto de debate y están cobrando una importancia creciente en las negociaciones relacionadas con cuestiones sociales, ambientales y económicas. La compatibilidad de las políticas, legislación y ordenación forestal nacionales con los reglamentos de la OMC también es objeto de considerables debates (Toyne, O'Brian y Nelson, 2002).

Hasta la fecha, las deliberaciones no se limitan a discusiones sobre la aplicación de medidas no arancelarias para estimular la exportación de determinados productos o proteger bienes de producción nacional e industrias nacionales de la competencia extranjera. Se han establecido también normas que rigen el comercio mundial para apoyar el desarrollo sostenible.

Acuerdos multilaterales de la OMC como los Acuerdos OTC y MSF no son específicamente para el sector forestal, pero tienen importantes consecuencias para la forma en que los Estados Miembros de la OMC regulan el comercio de productos y servicios forestales. En la Declaración de Doha de la Cuarta Conferencia ministerial de 2001 (OMC, 2001) y en el Programa de Doha para el Desarrollo (OMC, 2004), se plantean las cuestiones forestales en relación con las subvenciones, el medio ambiente, los bienes ambientales, el ecoetiquetado, la certificación, la sanidad vegetal, los derechos de propiedad intelectual, el desarrollo, el acceso a los mercados y las normas y reglamentos técnicos. Estas deliberaciones sirven para fortalecer la interacción positiva entre el comercio y el avance hacia una ordenación forestal sostenible. Por las mismas razones, los debates del CCMA y otros foros tienen por objeto aclarar la relación entre los reglamentos de la OMC y las obligaciones comerciales especiales enunciadas en acuerdos ambientales multilaterales, como la CITES, el CDB, el CMNUCC y el Convenio internacional sobre las maderas tropicales (OMC, 2003).

En el GIB (1997) y en el FIB (2000) se concluyó que el comercio puede ejercer un efecto tanto positivo como negativo en la ordenación forestal sostenible y, por ello, se recomendó que los países realicen un seguimiento más estrecho de los efectos de las políticas comerciales. Recientemente, se ha señalado el comercio de productos madereros derivados de la extracción ilegal como una de las causas de la degradación forestal, que además influye negativamente en el acceso al mercado y en la cuota de mercado de los productos procedentes de bosques ordenados de forma sostenible. Como consecuencia de ello, se están solicitando medidas inmediatas en relación con el cumplimiento de la legislación forestal nacional y la prohibición del comercio internacional ilegal (véase también la pág. 48).

CONCLUSIONES

En 2003, la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) subrayó que «la progresividad arancelaria distorsiona las exportaciones en favor de los productos no elaborados caracterizados por su bajo valor añadido, lo que puede causar dificultades a los países en desarrollo que dependen

de los productos básicos, en sus esfuerzos por diversificar su base de exportación». El comercio de madera en rollo industrial está aumentando rápidamente en todo el mundo, pero han disminuido las exportaciones de las zonas tropicales, incluidas las de madera de bosques de plantación, situación que refleja los efectos de las prohibiciones a la exportación y otras medidas no arancelarias, así como del aumento de la demanda interna y la reducción de los suministros. Al tratar de diversificar sus productos forestales, los países en desarrollo y con economías en transición necesitan identificar incentivos nacionales que tengan en cuenta la base de recursos actual y futura, el desarrollo de las comunidades y la capacidad del sector privado, especialmente para la inversión de capital. Podrían aprovechar la experiencia de otros países que han conseguido elaborar políticas nacionales sin dejar de cumplir los reglamentos comerciales.

La certificación de la ordenación forestal y el etiquetado de productos forestales facilitan el acceso a determinados mercados de los productos madereros extraídos de forma sostenible. Aunque los bosques certificados, incluidos los de plantación, constituyen sólo el 4 por ciento de la superficie forestal total y los productos forestales certificados representan sólo una fracción del comercio general, los productores y consumidores no consideran ya la certificación de la ordenación forestal como una medida no arancelaria negativa. Al contrario, se están considerando los planes de certificación como algo eficaz para mejorar la vinculación entre el comercio y la ordenación forestal, aún en los casos en que se siguen expresando quejas en relación con el acceso a los mercados y las cuotas de mercado, especialmente de los productos forestales de regiones tropicales (Contreras-Hermosilla, 2003).

Se están cambiando las medidas comerciales para ajustarlas de forma que respondan a situaciones específicas de producción y mercado, sobre todo en el ámbito de acuerdos comerciales mundiales y regionales. Las medidas que se derivan de preocupaciones por la sostenibilidad del sector forestal continuarán siendo evaluadas en función de las obligaciones comerciales especiales enunciadas en los acuerdos ambientales multilaterales y de los reglamentos comerciales mundiales y regionales. ♦

BIBLIOGRAFÍA

- Borregaard, N. y Dufey, A.** 2001. Effects of foreign investment versus domestic investment on the mining and forestry sectors in Latin America. Documento no publicado preparado para la OCDE.
- CEPE/FAO.** 2003. *Forest products annual market analysis 2002-2004*. Timber Bulletin LVI(3). Ginebra, Suiza, CEPE y FAO.
- CEPE/FAO.** 2004. *Forest Products Annual Market Review, 2003-2004*. Timber Bulletin LVII(3). Ginebra, Suiza, CEPE y FAO (puede consultarse también en www.unece.org/trade/timber/docs/fpama/2004/2004-fpamr.pdf).
- Consejo de la Unión Europea.** 2003. *Propuesta de reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo que modifica el reglamento (CEE) N° 2913/92 por el que se aprueba el Código aduanero comunitario*. Bruselas.
- Contreras-Hermosilla, A.** 2003. *Current state of discussion and implementation related to illegal logging and trade in forest products*. Roma, FAO.
- FAO.** 2004a. *Trade and sustainable forest management – impact and interactions*. Estudio analítico principal de GCP/INT/775/JPN. Roma.
- FAO.** 2004b. *Base de datos FAOSTAT*. Roma.
- Hoekman, B.M. y Kostecki M.M.** 2001. *The political economy of the world trading system: the WTO and beyond*. Nueva York, Estados Unidos, Oxford University Press.
- IFF.** 2000. *Report of the Ad Hoc Intergovernmental Forum on Forests on its fourth session*. E/CN.17/2000/14.
- IPF.** 1997. *Report of the Ad Hoc Intergovernmental Panel on Forests on its fourth session*. E/CN.17/1997/12.
- Mulliken, T.** 2003. *The role of CITES in international trade in forest products - links to sustainable forest management*. Cambridge, Reino Unido, TRAFFIC International.
- Neufeld, R., Mersmann, C. y Nordanstad, M.** 2003. *Current state of debate in WTO on market access, technical barriers to trade (TBT) and impact of multilateral environmental agreements*. Roma, FAO.
- OIMT.** 2003. *Market access of tropical timber*. Informe presentado al Consejo Internacional de la Madera en su 33º período de sesiones. Yokohama, Japón, OIMT.

- OMC.** 2001. *Reunión Ministerial de la OMC, Doha, 2001: declaración ministerial*. WT/MIN(01)/DEC/1, 20 de noviembre de 2001. Ginebra, Suiza (puede consultarse también en www.wto.org/spanish/thewto_s/minist_s/min01_s/mindecl_s.htm).
- OMC.** 2003. *Entender la OMC*. Ginebra, Suiza.
- OMC.** 2004. *Negociaciones actuales y cuestiones de aplicación: el Programa de Doha*. Ginebra, Suiza (puede consultarse también en www.wto.org/spanish/tratop_s/dda_s/dda_s.htm).
- Rytkönen, A.** 2003. *Market access of forest goods and services*. Roma, FAO.
- Schmidt, R.** 2003. *Financial investment in sustainable forest management – status and trends*. Roma, FAO.
- Shahin, M.** 2002. Trade and environment: how real is the debate. En K.P. Gallagher y J. Werksman, eds. *The Earthscan Reader on International Trade and Sustainable Development*. Londres, Earthscan.
- Sun, X., Katsigris, E. y White, A.** 2004. *China and forest trade in the Asia-Pacific region: implications for forests and livelihoods*. Bogor, Indonesia, Forest Trends.
- Toyne, P., O'Brian, C. y Nelson, R.** 2002. *The timber footprint of the G8 and China. Making the case for green procurement by government*. Gland, Suiza, WWF Internacional.
- UNCTAD.** 2003a. *Trade analysis and information system*. Ginebra, Suiza, UNCTAD.
- UNCTAD.** 2003b. *Back to basics: market access issues in the Doha Agenda*. Ginebra, Suiza, UNCTAD. ♦

