

SUBVENCIONES Y MEDIO AMBIENTE

*Pablo Klein**

Resumen: En este trabajo se analiza la relación entre las subvenciones y el medio ambiente. Primeramente, se examina el impacto de diferentes tipos de subvenciones en el medio ambiente. En una segunda parte, se examinan las reglas internacionales que rigen las subvenciones en la Organización Mundial del Comercio (OMC) así como las posibles futuras reglas que están siendo negociadas y su relación con las consideraciones medioambientales. Se menciona la controversia vigente entre Japón y Canadá, que implica que los órganos adjudicativos de la OMC se pronunciarán por primera vez sobre el asunto de si el artículo XX del GATT puede invocarse en el contexto de una subvención, y si hay forma de justificar un requerimiento de contenido doméstico bajo esa disposición. Como las tecnologías verdes se han convertido en un campo de batalla entre países que buscan posicionarse como líderes, en el futuro veremos más subvenciones y otras medidas proteccionistas ser objeto de disputas ante la OMC.

Palabras clave: Subvenciones, subsidios, medio ambiente, Acuerdo SMC, OMC, subvenciones verdes, artículo XX del GATT, ronda de Doha, solución de diferencias.

Abstract: This paper analyzes the relationship between subsidies and the environment. Firstly, we examine the impact that different types of subsidies can have on the environment. Secondly, we examine the international rules on subsidies in the World Trade Organization (WTO), as well as possible future rules being negotiated and their relation with environmental considerations. In particular, we mention the current dispute between Japan and Canada, where the WTO adjudicative bodies will for the first time rule on the issue of whether GATT Article XX can be invoked in the context of a subsidy, and, especially if there is a way to justify a domestic content requirement under that provision. As green technologies have become a battleground between countries seeking position of leadership, we will see more subsidies and other protectionist measures brought to the WTO's dispute settlement in the future.

Keywords: Subsidies, environment, SCM Agreement, WTO, green subsidies, GATT Article XX, Doha round, dispute settlement.

* Pablo Klein es licenciado en economía por el Instituto Tecnológico Autónomo de México (ITAM) y doctor en economía por la Universidad de California, Berkeley. Ha desempeñado varios cargos en la Secretaría de Economía, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México; también fue profesor en el ITAM y la Universidad Anáhuac. Entre 2003 y 2009, Pablo Klein fue delegado de México ante la OMC a cargo de temas clave de las negociaciones de ronda de Doha. Entre abril de 2007 y abril de 2008 presidió el Comité de Subvenciones y Medidas Compensatorias de la OMC, periodo en el cual se acordaron decisiones sobre subsidios a la exportación en países en desarrollo y sobre las designaciones de los integrantes del Grupo Permanente de Expertos en materia de subvenciones. Actualmente, Pablo Klein es consultor independiente en antidumping y subvenciones e investigador asociado al Centro de Derecho Económico Internacional del ITAM.

I. Introducción

En este trabajo se analiza la relación entre las subvenciones y el medio ambiente. Primeramente, se examina el impacto de diferentes tipos de subvenciones en el medio ambiente. En una segunda parte, se examinan las reglas internacionales que rigen las subvenciones en la Organización Mundial de Comercio (OMC), así como las posibles futuras reglas que están siendo negociadas y su relación con las consideraciones medioambientales. Se menciona la controversia vigente entre Japón y Canadá, que implica que los órganos adjudicativos de la OMC se pronunciarán por primera vez sobre el asunto de si el artículo XX del GATT puede invocarse en el contexto de una subvención y si hay forma de justificar un requerimiento de contenido doméstico bajo esa disposición. Como las tecnologías verdes se han convertido en un campo de batalla entre países que buscan posicionarse como líderes, en el futuro veremos más subvenciones y otras medidas proteccionistas ser objeto de disputas ante la OMC.

II. Impacto de las subvenciones en el medio ambiente

1. Subvenciones perjudiciales al medio ambiente

La OCDE define las subvenciones perjudiciales al medio ambiente como “todo tipo de apoyo financiero y regulación implementados con el objetivo de mejorar la competitividad de ciertos productos, procesos o regiones y que, conjuntamente con el régimen impositivo prevaleciente, discriminan en contra de las buenas prácticas ambientales”.

El PNUMA ha estimado que las subvenciones perjudiciales al medio ambiente se elevan a un monto entre 500 mil millones y 1.5 billones de dólares. (PNUMA, 2004)

La Unión Europea ha desarrollado herramientas para identificar las subvenciones perjudiciales para el medio ambiente. Valsecchi, et al. (2009) proponen una herramienta integrada para establecer una lista de subvenciones prioritarias para su eliminación o reforma:

- Delimitar la lista de subvenciones que *a priori* parecen tener un impacto importante en el medio ambiente y cuya reforma es políticamente factible.
- Determinar si la eliminación de la subvención traería beneficios al medio ambiente, basado en el monto de la subvención y las distorsiones que ésta causa.
- Analizar si la subvención logra los distintos objetivos económicos y sociales para los cuales fue creada.
- Analizar las opciones de reforma existentes.

2. Ejemplos de subvenciones en sectores ambientalmente sensibles

A. Agricultura:

En general, entre mayor el incentivo para aumentar la producción mayor la presión sobre el medio ambiente, con mayor intensificación, tendencia hacia la monocultura e invasión de tierras marginales. Algunas restricciones adicionales para otorgar el apoyo pueden mitigar sus efectos, por ejemplo requerir el cumplimiento de mejores prácticas y regulaciones ambientales. En 2005, un estudio de la OCDE encontró que en promedio un tercio del ingreso de los agricultores proviene de subvenciones, y únicamente 4% de éstas serían ecológicamente sostenibles. (OCDE, 2005)

B. Pesca:

El problema de la pesca reside en que hay demasiado capital y mano de obra dedicados al sector, y las subvenciones actuales sólo agravan la situación. Las medidas de mitigación requieren limitar las flotas e implementar sistemas efectivos de ordenamiento pesquero. Ejemplos de estas subvenciones son los apoyos a la construcción y mantenimiento de barcos, y el diesel subvencionado que se destina a este sector, como es el caso en México.

C. Energía:

Históricamente los gobiernos han subvencionado energías sucias para lograr la soberanía energética y buscar objetivos sociales y económicos. En particular, cabe mencionar:

- Las subvenciones a la extracción y el uso de carbón.
- Las subvenciones que promueven el consumo excesivo de combustibles fósiles y reducen el atractivo económico de las energías renovables.
- Las subvenciones a los biocombustibles, entre cuyos objetivos está reducir las emisiones de CO₂. Estas pueden sin embargo tener otros efectos como el desvío de suelos más aptos para otros fines o el uso excesivo de agua.
- Las subvenciones a la energía nuclear. La energía nuclear permite eliminar las emisiones de CO₂ pero tiene importantes riesgos cuyo costo no está totalmente absorbido por los inversionistas, como se ha visto en Japón. Por ejemplo, en Estados Unidos hay un tope máximo de 10 mil millones de dólares a la responsabilidad privada en caso de un accidente. Esto constituye una subvención, ya que el gobierno tendría que cubrir la diferencia en el caso probable en el cual los costos excedan el tope. (Koplow, 2011)

D. Industrias:

Los apoyos indirectos a través de compras gubernamentales, contratos de Investigación y Desarrollo (I+D) o provisión de I+D a través de instituciones intermedias son más importantes que los apoyos directos, pero son difíciles de medir, principalmente por la tendencia de formular los programas de apoyo de forma horizontal (*i.e.* para todas las PYMES, para una región geográfica, etc.)

E. Transporte:

- Terrestre. En muchos de los países, las cuotas por uso de carreteras cubren únicamente los costos de proveer y mantener infraestructura. En algunos casos las cuotas incluyen los costos sociales promedio, pero no el costo marginal, que es el costo adicional que cada usuario le impone a los demás a través de mayor congestión y contaminación. Este costo marginal varía constantemente según la hora y el día, lo más parecido a ello es la cuota de congestión que cobran algunas ciudades como Londres a quienes transitan por su centro.
- Aéreo y marítimo. El transporte internacional marítimo y aéreo no está cubierto en los objetivos del protocolo de Kyoto. En especial, las emisiones de CO₂ de los aviones de línea son más o menos equivalentes por kilómetro-pasajero a un automóvil que circula únicamente con el conductor, pero sus efectos en el clima tienden a empeorar con la altitud. La Unión Europea ha decidido incorporar al

transporte aéreo internacional en su esquema de comercialización de emisiones (ETS), lo cual está siendo cuestionado por las compañías aéreas.

F. Agua:

Las subvenciones para los usuarios de agua, especialmente industriales y agrícolas, tienen efectos perversos en el medio ambiente. Un estudio encontró que en la mayoría de los países los agricultores pagan menos del 20% del costo real del agua y que en ningún caso se les ha cobrado por el costo de la infraestructura de las obras de agua (Mona Sur & Umali-Deininger, 2002). También hay subvenciones que tienen efectos indirectos sobre los recursos hídricos, como por ejemplo las subvenciones agrícolas que estimulan la producción de cultivos demasiado intensivos en riego o la energía eléctrica subvencionada que tiene la consecuencia de hacer más atractivo el bombeo de mantos subterráneos en lugar del agua de superficie, sin hablar de los subsidios al uso de fertilizantes y pesticidas que contaminan los mantos acuíferos.

3. Subvenciones favorables al medio ambiente

A. Subvenciones para el desarrollo de tecnologías verdes.

- Varios países le han apostado fuertemente al desarrollo de las tecnologías ambientales y han subvencionado este sector, con el fin de lograr una posición de liderazgo. Este es el caso de EUA, Canadá, Japón y varios países europeos como Dinamarca, España, Alemania, pero también de China e India, que consideran al sector como estratégico, y cuyos apoyos a los fabricantes de tecnologías eólicas y solares han logrado un crecimiento muy alto pero también han causado fricciones comerciales.
- Los apoyos de China se dan en el marco de su doceavo plan quinquenal, el cual incluye el objetivo de imponer un precio a las emisiones de gases de efecto invernadero. Este es un paso muy importante tratándose de un país en desarrollo que hasta entonces se ha resistido a las presiones de los países industrializados para implementar medidas ambientales. Hoy en día China es el mayor emisor de gases de efecto invernadero del mundo, porque el carbón sigue supliendo el 70% de sus necesidades energéticas. Ese atraso es precisamente la razón principal por la cual invertir en las tecnologías ambientales en China traerá mucho mayores beneficios que en otros países. Sin contar el efecto dominó que podría tener China para que otros países en vías de desarrollo sigan su ejemplo.
- Resulta paradójico que, al mismo tiempo que EUA ha presionado a China para que adopte esquemas de limitación de las emisiones de gases de efecto invernadero y regulaciones ambientales, también ha impugnado sus subvenciones para desarrollar tecnologías verdes. Pero se puede entender por la fuerte competencia internacional por el liderazgo en el sector y el papel que éste tiene en la estrategia de recuperación económica de la administración Obama, que busca vincular las medidas de mitigación ambiental con los “empleos verdes”. Por ejemplo, si la industria ha de adoptar tecnologías solares, que esto se haga preferiblemente con paneles fotovoltaicos fabricados en Estados Unidos en lugar de los importados.
- Los productores Chinos de paneles solares, que en 1997 representaban el 3% del mercado mundial, en 2001 lograron abarcar el 54% del mercado mundial. En China,

la generación de energía eléctrica a partir de viento ha aumentado 40 veces entre 2000 y 2010, pero sigue representando menos del 1% del total.

B. Subvenciones para la adopción de tecnologías verdes.

- Los países subvencionan las fuentes de energía renovable debido a que éstas requieren una mayor inversión por unidad de energía producida que las energías fósiles. Por ejemplo, en EUA, las subvenciones federales al carbón cuestan 44 centavos de dólar por MWh mientras que para la energía eólica el costo es de \$23.37 por MWh. Pero algunos factores podrían reducir las desventajas de las energías renovables:
 - Las medidas vigentes y proyectadas para internalizar los costos sociales de las energías no renovables, como los impuestos al carbono y los aranceles carbono, harían más atractivas las energías renovables.
 - La eliminación de las subvenciones a los combustibles fósiles revertirá la ventaja acumulada por estas fuentes de energía a través de muchas décadas de recibir generosas subvenciones.
 - Los avances tecnológicos seguirán abaratando las tecnologías verdes.
- Las subvenciones a las energías renovables continúan siendo significativamente menores a las subvenciones a las energías fósiles y a la energía nuclear en EUA. En 2002-2008 las subvenciones a combustibles fósiles fueron 72 mil millones de dólares, especialmente al petróleo y al gas. Las energías renovables recibieron 29 mil millones de dólares durante ese mismo periodo, de los cuales 16.8 se destinaron al etanol de maíz. Sólo 12.2 mil millones de dólares del total se destinaron a las demás energías renovables. (Slavin, 2009)
- Algunas subvenciones ambientales han sido objeto de reducciones recientes, debido a las fuertes presiones presupuestales que ha causado la crisis. Es particularmente el caso reciente en el Reino Unido, donde se redujeron las tarifas de alimentación (FIT, por sus siglas en inglés) para los pequeños usuarios de paneles solares ya que los usuarios de electricidad se quejaron por el costo adicional en sus facturas derivado de este esquema. También se eliminaron las subvenciones a la generación de energía por biogás derivado de los rellenos sanitarios aunque otras formas de energía como la eólica y la mareomotriz continúan siendo apoyadas. Alemania ha cortado recientemente los fondos para el desarrollo de tecnología fotovoltaica, sector en el que tiene una fuerte presencia.
- Algunas de las herramientas usadas para promover la adopción de tecnologías verdes son:
 - Estímulos fiscales a la industria.
 - *Feed-in-Tariffs* o tarifas de alimentación (conocidas como “porteo” en México), son las tarifas a las cuales las compañías eléctricas compran la energía a los proveedores de fuentes renovables, sobre todo eólicas y solares. Estas tarifas usualmente son más altas que las tarifas eléctricas que la compañía cobra a los privados. El subsidio puede ser un apoyo directo del gobierno o un subsidio cruzado que se financia a través de una sobrecarga en las tarifas eléctricas.
 - “*Cash for Clunkers*”, según Huang (2010), los programas de chatarrización en EUA fueron extremadamente exitosos, ofreciendo

- mayores bonificaciones para los vehículos más económicos, lo cual resultó incidentalmente en que un número importante de beneficiarios optaron por comprar vehículos amigables para el medio ambiente.
- Incentivos al uso de biocombustibles en el transporte terrestre y en la aviación
 - Apoyos al transporte público en particular utilizando tecnologías verdes.
- Algunos ejemplos de subvenciones (negativas y positivas) en México
 - El bajo precio de la gasolina en México resultado de las subvenciones que se otorgan a través de PEMEX, ha inducido una recomposición de la demanda de automóviles hacia vehículos de mayor consumo de combustible. Ello hace necesario alinear los precios locales a los internacionales y deseable gravar las gasolinas y el diesel a un nivel que refleje sus costos sociales. Aunque el gobierno ha reducido gradualmente la subvención, con aumentos acumulados de 17% desde diciembre de 2009, la gasolina sigue siendo 35% más barata que en Estados Unidos.
 - Otros ejemplos de subvenciones a los combustibles fósiles son los programas de diesel agropecuario (8,823 millones de pesos entre 2003-2009), diesel marino (3,608 millones de pesos entre 2005-2009) y gasolina ribereña (445 millones de pesos entre 2005-2009) de la SAGARPA, estos representan \$2 por litro, cerca del 20% del precio.
 - En 2009 se implementó el Programa de Renovación Vehicular o “chatarización”, que no funcionó como se esperaba; fueron eliminadas menos de la mitad de las 33,000 unidades proyectadas con un presupuesto de 250 millones de pesos.
 - En abril de 2010 se publicaron los contratos de interconexión para fuente de energía renovable que facilitarán al cogeneración para autoabastecimiento en las empresas y la posibilidad de vender excedentes a CFE en modalidad de “porteo”. En 2008, los titulares de permisos para cogeneración representaron el 0.42% del total de México, principalmente a través de biomasa y biogás y en menor medida pequeñas hidroeléctricas.
 - El Programa para la Promoción de Calentadores Solares de Agua (CONAE) iniciado en 2007, con la meta (que se ha cumplido en buena medida) de incrementar diez veces la capacidad instalada residencial e industrial, a través de incentivos fiscales para las empresas y facilidades de crédito a la construcción de viviendas.
 - En México, los contribuyentes que inviertan en maquinaria y equipo para la generación de energía proveniente de fuentes renovables pueden deducir 100% de la inversión en un solo ejercicio.

4. Magnitud de las subvenciones

Metodologías para medir subvenciones (Barde & Honkatukia, 2003):

- Apoyos agregados: Este indicador captura transferencias presupuestales, es especialmente útil cuando no se afectan los precios. Requiere de información detallada de cada programa.

- Brecha de precios (*price gap*): Este enfoque mide la diferencia entre el precio que resulta de la subvención y un nivel de referencia que puede ser el precio internacional o el que habría en un mercado sin intervenir. Requiere muy pocos datos, pero depende mucho del precio de referencia que se utilice. Se utiliza frecuentemente para medir subvenciones al consumo.
- Brecha en la renta de un recurso. Sirve para estimar subvenciones que resultan de la subvaloración de un recurso, es la diferencia entre el precio que paga el agente económico que explota el recurso y la renta que obtiene por ello (por ejemplo concesiones forestales). La información requerida no siempre está disponible.
- Costo marginal social. Diferencia entre el precio y el costo marginal social estimado (ejemplo costo de la gasolina). Esta metodología es intensiva en datos y análisis.
- Apoyo al productor o al consumidor. Agrega las transferencias presupuestales y los apoyos en los precios. Se usa más en las subvenciones agrícolas.

5. Algunos Datos:

- Subvenciones dañinas al medio ambiente. En 2005, más de la mitad de las subvenciones otorgadas tenían un impacto negativo en el medio ambiente:

Miles de millones de dólares	Subvenciones totales	Subvenciones dañinas al medio ambiente
Agricultura	376	207
Energía	85-244	64-216
Transporte por Carretera	225-300	110-150
Agua	69	50
Forestal	35	35
Pesca	20	19
Total	810 - 1,044	485 - 677

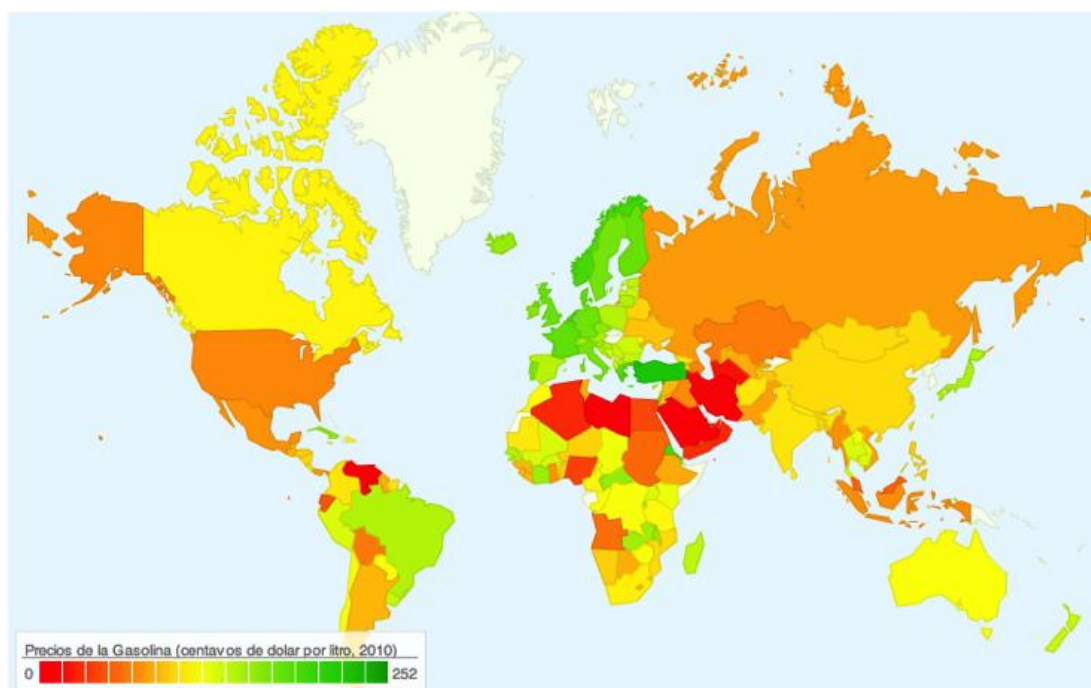
Fuente: (Kjellingbro & Skotte, 2005)

- Precios de la gasolina:
 - Algunos ejemplos del mapa (ver abajo):

País	Precio de la Gasolina (centavos de dólar por litro, 2010)
Noruega	212
Francia	198
Reino Unido	192
Islandia	171
Japón	160
Brasil	158
Perú	141
Chile	138

India	115
China	111
Argentina	96
Rusia	84
México	81
Estados Unidos de América	76
Ecuador	53
Arabia Saudita	16
Venezuela	2.3

Mapa 1: Precios de la gasolina



Fuente: Sociedad Alemana para la Cooperación Internacional (GIZ), International Fuel Prices 2011 (www.gtz.de/fuelprices)

III. Las subvenciones y la OMC

1. Capítulo XX del GATT

- El artículo XX del GATT permite a los Miembros de la OMC implementar, entre otras medidas, aquellas:
 - b) necesarias para proteger la salud y la vida de las personas y de los animales o para preservar los vegetales;
 - g) relativas a la conservación de los recursos naturales agotables, a condición de que tales medidas se apliquen conjuntamente con restricciones a la producción o al consumo nacional;
- Lo anterior deja abierta la posibilidad de implementar medidas que de otra forma serían inconsistentes con el GATT y los demás acuerdos de la OMC. Para que una

medida esté cubierta por las excepciones no debe ser más restrictiva al comercio de lo necesario y no debe aplicarse de forma “injustificadamente discriminatoria”.

- El artículo XX no ha sido examinado en casos de subvenciones, pero la reciente disputa de EUA contra China por los apoyos a su industria de turbinas de viento hubiera sido la primera vez, de no haber China acordado eliminar las subvenciones en la fase de consultas.
- De acuerdo con el profesor de derecho de NYU, Robert House, no está claro que el artículo XX del GATT pueda ser invocado en el contexto de las subvenciones, ya que no existe una disposición similar a este artículo en el Acuerdo de Subvenciones y Medias Compensatorias (ASMC). Aunque se aplicara, no está claro que esto implique que los Miembros no puedan usar las disposiciones del ASMC contra las subvenciones que distorsionan el comercio. Por otro lado, aunque se pudiera justificar bajo dicho artículo una subvención para desarrollar una industria verde, el país cuyo programa fuera cuestionado tendría que demostrar por qué son necesarios los elementos de dicho programa que lo convierten en una subvención prohibida o recurrible bajo el ASMC, como por ejemplo que sea necesario exportar para recibir el apoyo, o requerimientos de contenido doméstico, o un monto de apoyo tal que se incremente mucho la participación del país otorgante en los mercados mundiales. Deberá también justificar que no existe otra alternativa menos perjudicial al comercio que cumpla con el objetivo buscado.

2. *Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias (ASMC)*

- La definición legal de subvención en el ASMC incluye (entre otros) las transferencias directas como los préstamos, las ventajas fiscales, la oferta directa de bienes o la prestación de servicios por parte del gobierno, la compra de bienes por el gobierno y los apoyos indirectos otorgados a través de entidades privadas.
- Los programas de los tipos descritos, que otorguen un beneficio se consideran como subvenciones, pero para ser sujetas a las disciplinas del Acuerdo, éstas deben ser además específicas. La especificidad implica que la subvención debe otorgarse a ciertas empresas o a ciertas industrias o a cierta región geográfica.
- Las subvenciones que cumplan con las condiciones anteriores se pueden clasificar en tres categorías, según el nivel de las disciplinas que se les aplican:
 - Subvenciones prohibidas: Las subvenciones supeditadas *de jure* o *de facto* a los resultados de exportación y las subvenciones supeditadas al empleo de productos nacionales con preferencia a los importados están prohibidas por el ASMC. Estas subvenciones siempre se consideran específicas y no se requiere demostrar que causan efectos desfavorables.
 - Subvenciones recurribles: Todas las demás. Un Miembro puede tomar medidas en contra de estas subvenciones solamente si demuestra que estas causan efectos desfavorables¹. Las acciones que puede tomar un Miembro incluyen la impugnación bajo el Entendimiento de Solución de Diferencias (ESD) y la imposición de derechos compensatorios a las importaciones de productos subvencionados.

¹ Los *efectos desfavorables* incluyen el daño a la industria doméstica, el perjuicio grave a los intereses exportadores de un Miembro y la anulación o menoscabo de sus beneficios bajo el GATT 1994.

- Subvenciones no-recurribles: Esta categoría de subvenciones “verdes” expiró el primero de enero del 2002². Estas subvenciones, que no podían ser impugnadas ni sujetas a cuotas compensatorias, incluían apoyos a actividades de investigación, apoyos a ciertas regiones geográficas en desventaja y apoyos para que las empresas adapten sus instalaciones a los requerimientos ambientales. Los requerimientos para invocar esta categoría eran muy extensos y en la práctica no fue utilizada. Por otro lado, las subvenciones ambientales que estaban al amparo de la categoría verde eran en casos muy específicos, aunque esta disposición sentó un precedente al reconocer a los programas con objetivos ambientales como un tipo más benigno de subvención.
- Desde el inicio de la OMC, el ASMC ha sido uno de los acuerdos más contenciosos, ubicándose en tercer lugar después del propio GATT y del Acuerdo de Antidumping por el número de veces que han invocado en procedimientos de solución de diferencias
- A diferencia del uso de solución de diferencias, el recurso por los Miembros a los derechos compensatorios ha sido muy limitado, especialmente si se le compara con el recurso a los derechos antidumping. Esto se debe en parte a que los requerimientos del ASMC son más onerosos que los del Acuerdo Antidumping, a la falta de transparencia general sobre subvenciones, y al hecho de que muchas veces se puede llevar a bien una investigación antidumping cuando la fuente de la distorsión fue en realidad una subvención. También hay consideraciones políticas que dificultan que los países ataquen programas de otros Miembros (a menudo similares a los propios) que no aplican en una investigación por dumping contra una empresa.
- Si continúa la tendencia actual de utilizar subvenciones para buscar fines ambientales, pero también vinculados a promover “empleos verdes” es posible que en el futuro veamos un aumento de las disputas sobre subvenciones y tal vez también un mayor uso de las cuotas compensatorias.

3. *El Acuerdo sobre la Agricultura*

- El Acuerdo sobre la Agricultura está organizado en tres pilares:
 - Apoyo Doméstico: Las medidas de apoyo doméstico o subvenciones se clasifican en tres categorías: la “caja verde”, la “caja ámbar” y la “caja azul”. La primera contiene pagos fijos a los productores con fines ambientales, siempre y cuando dichos pagos sean “desvinculados” de los niveles de producción. La segunda contiene subvenciones que los gobiernos acordaron reducir pero no eliminar. La tercera contiene subvenciones que pueden ser incrementadas sin límites siempre y cuando los pagos estén vinculados a programas de limitación de la producción. Los programas mantenidos bajo este pilar han sido muy

² Esta fecha de expiración resultó de un enfrentamiento entre Estados Unidos y la Unión Europea. Estados Unidos quería disciplinas más estrictas para ciertas subvenciones recurribles, llamadas “ámbar oscuro” mientras que la Unión Europea se oponía e insistía en mantener una categoría verde. El resultado fue que ambas disposiciones entraron en el Acuerdo con una fecha de expiración, para ser renegociadas en una fecha futura. En 2000 no fue posible alcanzar un acuerdo para mantener ninguna de las dos disposiciones.

cuestionados, principalmente la Política Agrícola Común (PAC) de la Unión Europea y los “*farm bills*” de EUA, que han tendido a beneficiar agricultores relativamente ricos, inundando los mercados mundiales con productos baratos que deprimen los ingresos de los agricultores en los países en desarrollo.

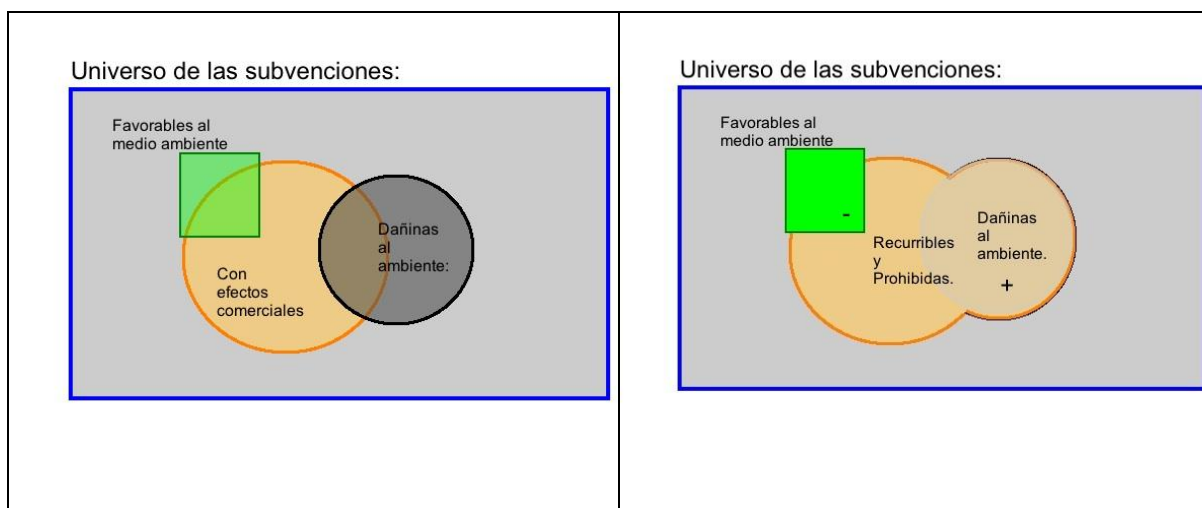
- Acceso a Mercados.
- Subvenciones a la Exportación. Estas tuvieron que reducirse 36% para los países desarrollados y 14% para los países en desarrollo y están sujetas a topes establecidos.

4. *Solución de diferencias:*

- En las dos controversias iniciadas ante la OMC, se cuestionaron requerimientos de contenido doméstico en el otorgamiento de una subvención, particularmente el que los gobiernos requieren la compra de equipo o componentes de fabricación nacional para poder beneficiarse de la subvención, lo cual está explícitamente prohibido en el artículo 3.1(b) del ASMC.
- *Canadá — Ciertas medidas que afectan al sector de Generación de Energía Renovable*, DS412: Japón contra Canadá por las las tarifas de alimentación (*feed-in-tariffs*) establecidas en la provincia de Ontario, que requieren la compra de equipo local (septiembre 2010). Japón alega que Canadá ha contravenido el principio de trato nacional contenido en el artículo III del GATT al estipular un trato menos favorable a los productos importados que a los productos nacionales. Asimismo, Japón también alega que la medida constituye una medida de inversión relacionada con el comercio inconsistente con el acuerdo TRIM y una subvención prohibida bajo el ASMC en su artículo 3.1(b). El panel fue compuesto el 6 de octubre de 2011.³ Esta controversia llevará a los órganos adjudicativos de la OMC por primera vez a pronunciarse sobre el asunto de si el artículo XX del GATT puede invocarse en el contexto de una subvención y especialmente si hay forma de justificar un requerimiento de contenido doméstico bajo esa disposición.
- *China — Medidas relativas a los equipos de energía eólica*, DS 419: (diciembre de 2010) EUA contra China por ciertos apoyos a los fabricantes de turbinas de viento y sus componentes. En junio 2011 y a raíz de las consultas bilaterales, China acordó eliminar las subvenciones objeto de la disputa.
- *Canadá — Medidas relativas al Programa de tarifas reguladas*, DS 426: (septiembre 2011). La Unión Europea a su vez pidió consultas a Canadá con vistas a iniciar un procedimiento contra el mismo programa que Japón está impugnando.
- Apoyos a paneles solares en China: El 19 de octubre de 2011 se anunció una queja de seis productores de paneles solares en EUA en contra del dumping y los subsidios otorgados a los productores Chinos. Esta queja podría desembocar en una disputa comercial, además de que se espera que una de estas empresas presente un caso similar contra la Unión Europea. (Leone, Octubre 2011)

³ Nota del Editor: el 2 de marzo de 2012, el Presidente del Grupo Especial informó al Órgano de Solución de Diferencias que el informe del Grupo Especial sobre esta diferencia no estaría listo sino hasta noviembre de 2012, http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds412_e.htm.

5. Relación entre efectos ambientales y comerciales



- En la gráfica de la izquierda muestro un esquema de las disciplinas actuales. Del universo total de las subvenciones, algunas tienen efectos comerciales y están sujetas a las disciplinas del ASMC (en ámbar). También hay subvenciones perjudiciales al medio ambiente (gris oscuro como el carbón) y subvenciones que favorecen el medio ambiente (cuadrado verde). De las dos categorías anteriores, hay cierto traslape con las subvenciones sujetas al ASMC. Ello implica que hay subvenciones ambientales que podrían ser impugnadas, así como subvenciones perjudiciales al medio ambiente que actualmente no están sujetas a disciplinas en la OMC (aunque podrían ser inconsistentes con la realización de otros compromisos internacionales como el protocolo de Kyoto...). También hay subvenciones perjudiciales al medio ambiente que tienen efectos comerciales pero están cubiertas bajo el Acuerdo sobre la Agricultura (no graficadas).
- La gráfica de la derecha muestra una forma en la que podrían evolucionar las disciplinas actuales. En primer lugar se podría volver a restaurar una categoría verde que tome en cuenta las realidades y necesidades actuales y futuras (extensión del cuadro verde). En segundo lugar, ciertos tipos de subvenciones particularmente dañinas al medio ambiente podrían disciplinarse dentro de los acuerdos comerciales, como ya está sucediendo con la negociación de disciplinas sobre subvenciones a la pesca en la negociación de normas de la OMC (abarcar el círculo gris con las disciplinas ámbar).

IV. Las negociaciones de Doha

1. Subvenciones Agrícolas

- La ronda de Doha ya ha producido un resultado temprano e importante, que es el compromiso por parte de los países desarrollados de eliminar todas las formas de subvenciones a la exportación para el año 2013. Esto además de las reducciones proyectadas en los apoyos internos como parte de lo que se está negociando para el Acuerdo sobre la Agricultura.

2. *Subvenciones a la Pesca*

- Este tema forma parte de la negociación de normas, que incluye también el acuerdo Antidumping, las disciplinas horizontales sobre subvenciones y los acuerdos comerciales regionales. Es la primera vez que una negociación de la OMC busca un objetivo esencialmente no-comercial, en respuesta a demandas de varios grupos que han buscado que la OMC incorpore elementos ambientales en sus disciplinas, y en reconocimiento de la crisis que enfrenta el sector pesquero. Aunque no es la primera vez que una negociación se centra en un sólo sector (*ie.* agricultura, textil).
- El proyecto de texto presentado en noviembre de 2007 contemplaba una prohibición amplia de las subvenciones otorgadas al sector pesquero, que incluyen apoyos a la construcción, reparación y mejoramiento de barcos, costos de operación, marinas pesqueras, actividades de procesamiento, apoyos para pescar en aguas de terceros países, apoyos al ingreso de los pescadores, apoyos al precio de sus productos, etc. También los países que otorguen subvenciones al amparo de las excepciones se comprometen a tener o participar en programas de ordenamiento pesquero.
- La prohibición se complementaba con una serie de excepciones específicas:
 - Subvenciones para mejorar la seguridad siempre que no aumenten la capacidad pesquera
 - Apoyos para cumplir con normas ambientales o programas de ordenamiento pesquero (*ie.* compra de equipo para pesca selectiva)
 - Subvenciones para el retiro permanente de barcos, siempre que los permisos de operación también sean permanentemente retirados.
 - Los países menos adelantados están exentos de la prohibición
 - Pesca a pequeña escala o artesanal.
 - Algunas subvenciones de los países en desarrollo bajo ciertas limitaciones. (como tamaño del barco, pesca en aguas territoriales,...)
- México ha apoyado el enfoque de prohibición general, siempre que éste excluya a las subvenciones al diesel marino.
- Otro tema en el que México ha insistido es revisar si el requerimiento de especificidad como se aplica en las disciplinas horizontales del ASMC es apropiado para los subsidios pesqueros, dado que algunos países tienen programas muy amplios (por ejemplo a las actividades agropecuarias) que a pesar de no considerarse como específicos a la pesca podrían tener efectos ambientales muy negativos. Aunque la respuesta a esta preocupación no ha sido positiva.

V. Conclusiones

- Las políticas públicas reflejan una cada vez mayor preocupación por los grandes retos ambientales como el calentamiento global y el deterioro de los recursos naturales.
- Las herramientas de política basadas en los incentivos económicos, como son los permisos comerciables, los impuestos a las emisiones de carbono y las subvenciones para desarrollar y utilizar tecnologías limpias, normalmente producen resultados más eficientes, ya que brindan flexibilidad a las empresas y los hogares para buscar las formas más económicas de reducir sus huellas ambientales. Por otro lado, algunas de estas herramientas pueden ser costosas en términos de medición y

monitoreo de los resultados, por lo que en ocasiones se ha optado por la regulación directa.

- Las medidas nacionales para mitigar el cambio climático, tanto las existentes como aquellas que están en proceso de discusión, parecen estar destinadas a entrar en conflicto con los acuerdos internacionales, en particular la OMC, debido a que entre sus efectos colaterales está restringir o desviar el comercio. Como ejemplo de medidas objeto de disputas en la OMC están las subvenciones que ha otorgado China para desarrollar su industria de turbinas eólicas, o las tarifas de alimentación o *Feed-In-Tariffs* que la provincia de Ontario paga a los proveedores privados de energía eléctrica. Por otro lado, el temor sobre una posible guerra comercial por los llamados aranceles-carbono no se ha concretado.
- Las divergencias que persisten entre los EUA y la Unión Europea sobre la implementación de los esquemas de comercialización de permisos (*cap & trade*) y los impuestos al carbono han detenido las propuestas de proteccionismo ambiental como los ajustes en frontera, también conocidos como aranceles carbono (Firger y Gerrard, 2011). Por otro lado, no debemos olvidar que mientras la Unión Europea lanzó el esquema de comercialización de emisiones o ETS en 2005, el senado de EUA no ha logrado ponerse de acuerdo para aprobar esquemas de ese tipo. Tampoco se ha podido alcanzar un acuerdo que remplace el protocolo de Kyoto que termina en 2012. Ante esta falta de acuerdos, la Unión Europea no ha querido imponer aranceles para compensar las diferencias regulatorias que tiene con EUA, ya que ello podría llevar a una guerra comercial muy costosa para ambos.
- Por otro lado, las tecnologías verdes se han convertido en un campo de batalla entre países que buscan posicionarse como líderes en esta nueva industria. Lo anterior implica que veremos más subvenciones y otras medidas proteccionistas como las que han sido objeto de disputas en la OMC. Los Estados Unidos ya pidieron consultas con China sobre sus subvenciones a las turbinas eólicas y ya existe otra controversia por los apoyos a los productores de paneles solares, entre Canadá y Japón. Los EUA, que han tenido una recuperación frágil y sin empleos, le están apostando a los empleos verdes, a la vez que se eliminan diversos incentivos y apoyos a los combustibles fósiles. Es por ello que la competencia de China en esos sectores representa una amenaza para los planes de la administración Obama, que como en muchos otros países ha buscado vincular las medidas de protección ambiental con los empleos verdes.
- Ante el posible conflicto entre las medidas nacionales y los acuerdos comerciales, las siguientes estrategias deben considerarse (ver Low 2009):
 - No hay acuerdo entre los expertos sobre el grado de adecuación que se necesita en los instrumentos comerciales. Se ha argumentado que podríamos vivir con el sistema actual de la OMC. (artículo XX)
 - Para avanzar en la adecuación de la OMC a las necesidades actuales, es importante primero tener un consenso sobre los objetivos y las medidas de mitigación que se van a adoptar. Ese consenso no existe actualmente.
 - Mientras no se de lo anterior, existe el riesgo de que los países traigan ante la OMC sus diferencias en materia de política ambiental. Es importante que el sistema de solución de controversias de la OMC se

limite a resolver diferencias comerciales, y no ceder a la tentación de ciertos grupos que quieren usarlo para todo tipo de fines.

- Examinar qué elementos del sistema de comercio internacional deben modificarse para que las medidas de mitigación ambiental no presenten conflicto con el sistema de comercio multilateral.
- Las subvenciones también tienen objetivos de política distintos al medio ambiente, como promover el empleo, mejorar el desarrollo social, desarrollar nuevas tecnologías, promover la independencia energética y alimentaria; también tienen efectos no deseados sobre el medio ambiente. Este es el caso de las subvenciones a las industrias sucias, las subvenciones agrícolas que promueven el uso de químicos nocivos al medio ambiente, las subvenciones a la pesca, las subvenciones a los combustibles fósiles y los medios de transporte poco eficientes. Las actuales crisis presupuestales que viven los países industrializados presentan una oportunidad para eliminar o racionalizar los programas de apoyo que causan daños al medio ambiente.

VI. Referencias

- ❖ Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT). (1947).
- ❖ Barde, J. P., & Honkatukia, O. (2003). Environmentally Harmful Subsidies . *OECD Working Paper*.
- ❖ Burniaux, J. M., Chateau, J., & Sauvage, J. (2011). The Trade Effects of Phasing out Fossil Fuel Consumption Subsidies. *OECD Trade and Environment Working Papers* (2011/05).
- ❖ Firger, D. M., & Gerrard, M. B. (2011). Climate Change and the WTO: Expected Battlegrounds, Surprising battles . *International Environment Reporter* , 34 (15), 1-6.
- ❖ GIZ. (2011). International Fuel Prices .
- ❖ Global Subsidies Initiative. (2010). A How-to Guide: Measuring Subsidies to Fossil Fuel Producers. *The Global Subsidies Initiative Policy Brief* .
- ❖ Huang, E. (2010). Do Public Subsidies Sell Green Cars? Evidence from the U.S. “Cash for Clunkers” Program. *Tesis, John F. Kennedy School of Government, Harvard U.* .
- ❖ Kjellingbro, P. M., & Skotte, M. (2005). Environmentally Harmful Subsidies-- Linkages between Subsidies, the Environment and the Economy.
- ❖ Koplow, D. (2011). Nuclear Power: Still not Viable without Subsidies.
- ❖ Krugman, P. (2010). Building a Green Economy. *The New York Times* .
- ❖ Leone, S. (Octubre 2011). SolarWorld on Trade Complaint: 'This Was Our Time To Step Up'. *publicado en el sitio Internet de renewableenergyworld.com* .
- ❖ Low, P. (2009). Tackling Climate Change and Competitiveness: The Relevance of the WTO. *Conference Draft* .
- ❖ Luengo, G. (2007). Regulation of Subsidies and State Aids in WTO and EC Law.
- ❖ Meyer, C., Schmidt, S., Meyer, B., Schlegelmilch, K., & Sclereth, M. (2009). Environmentally Harmful Subsidies: How Perverse Financial Incentive Threaten Biodiversity. Study Commissioned by the German League for Nature Conservation and Environmental Protection (DNR).

- ❖ Mona Sur, D., & Umali-Deininger, A. D. (2002). Water Related Subsidies in Agriculture: Environmental and Equity consequences .
- ❖ OCDE. (2005). Agricultural Policies in OECD Countries: Monitoring and Evaluation.
- ❖ OMC. (1994). Acuerdo sobre la Agricultura.
- ❖ OMC. (1994). Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias.
- ❖ PNUMA. (2004). Economic Instruments in Biodiversity-related Multilateral Environmental Agreements.
- ❖ Slavin, M. (2009). The Federal Energy Subsidy Scorecard: How Renewables Stack Up . *Publicado en renewableenergyworld.com* .
- ❖ Steenblick, R. (2009). Subsidies in the Traditional Energy Sector, Conference Draft.
- ❖ Valsecchi, C., Bassi, S., Withana, S., ten Brink, P., Lewis, M., Best, A., et al. (2009). Environmentally Harmful Subsidies (EHS): Identification and Assessment. *Final report for the European Commission's DG Environment* .