NACIONES UNIDAS **E**

Consejo Económico y Social

Distr.
GENERAL

E/CN.17/1995/12
31 de marzo de 1995
ESPAÑOL
ORIGINAL: INGLÉS

COMISIÓN SOBRE EL DESARROLLO SOSTENIBLE
Tercer período de sesiones
11 a 28 de abril de 1995
Tema 3 del programa provisional*

DEBATE GENERAL SOBRE LOS AVANCES REALIZADOS EN LA EJECUCIÓN DEL PROGRAMA 21, PRESTANDO ATENCIÓN ESPECIAL A LOS COMPONENTES INTERSECTORIALES DEL PROGRAMA 21 Y A LOS ELEMENTOS DECISIVOS DE LA SOSTENIBILIDAD

Comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible

Informe del Secretario General

ÍNDICE

	Párrafos	Página
INTRODUCCIÓN	1 - 2	3
I. AVANCES EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRABAJO	3 - 19	3
A. Organizaciones internacionales	3 - 13	3
B. La transparencia y la participación del público y de los expertos	14 - 19	6
II. PANORAMA GENERAL	20 - 97	8
A. Medidas relativas a los productos y acceso a los mercados	21 - 36	9

* E/CN.17/1995/1.

ÍNDICE (continuación)

		Párrafos	Página
B.	Las normas en materia de procesos y la competencia	37 - 50	12
C.	La internalización de externalidades ambientales y el comercio	51 - 60	15
D.	Acuerdos ambientales multilaterales y política comercial	61 - 69	17
E.	Los factores ambientales como oportunidades comerciales	70 - 83	19
F.	Las políticas comerciales y el medio ambiente	84 - 97	22
III.	CREACIÓN DE CAPACIDAD	98 - 101	25
IV.	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	102 - 111	26
A.	Conclusiones	102 - 110	26
B.	Recomendaciones	111	28

INTRODUCCIÓN

1. En el presente informe se describen los avances logrados en el cumplimiento de los objetivos relacionados con el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible que figuran en el capítulo 2 del Programa 21, en particular en las esferas de programas A (la promoción del desarrollo sostenible mediante el comercio) y B (el fomento del apoyo mutuo entre el comercio y el medio ambiente)[1], desde la celebración de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en junio de 1992. En el informe se hace especial referencia a los debates pertinentes celebrados por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su segundo período de sesiones[2]. El informe ha sido preparado por la secretaría de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD) en su calidad de directora de tareas relacionadas con cuestiones de desarrollo sostenible y comercio, de conformidad con los acuerdos concertados por el Comité Interinstitucional sobre el Desarrollo Sostenible en su cuarto período de sesiones. El informe se basa en las consultas y el intercambio de información realizados con los centros de coordinación pertinentes de los organismos de las Naciones Unidas, con funcionarios gubernamentales y con algunas otras personas. En el informe se ha aprovechado la labor llevada a cabo por la Organización Mundial del Comercio (OMC), la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo (UNCTAD), el Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA) y otras organizaciones. Sirve de complemento a los informes presentados por las secretarías de la UNCTAD, el PNUMA y la OMC sobre sus propias actividades.

2. A fin de ayudar a la Comisión a asegurar la coordinación y cooperación adecuadas entre los foros internacionales pertinentes, en la sección que figura a continuación se examinan algunas cuestiones institucionales, prestando atención particular a los avances logrados en varios foros internacionales desde la celebración del segundo período de sesiones de la Comisión y a la cooperación existente entre las secretarías de las organizaciones correspondientes. También se hace referencia a la transparencia y a la participación del público y de los expertos. En la sección II se ofrece un panorama de los principales vínculos entre las políticas comerciales y las políticas sobre el medio ambiente, individualizando en cada caso las cuestiones principales, tal como se enunciaron en el Programa 21 y en el debate celebrado por la Comisión en su segundo período de sesiones. También se indican cuáles son las principales cuestiones conceptuales y empíricas existentes y cómo esas cuestiones se están abordando en diferentes foros. Finalmente, en cada sección se plantean varias cuestiones de política que la Comisión quizás desee abordar. La sección III se ocupa de la creación de capacidad. En la sección IV figuran un resumen y las recomendaciones.

I. AVANCES EN LA EJECUCIÓN DE LOS PROGRAMAS DE TRABAJO

A. Organizaciones internacionales

3. Desde el segundo período de sesiones de la Comisión se han seguido logrando avances en los foros internacionales, en particular en la OMC, la UNCTAD y el PNUMA, en lo relativo a la ejecución de los programas de trabajo sobre comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible. El establecimiento del Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC y del Grupo Especial de Trabajo de la UNCTAD

sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo ha dado mayor impulso a esa labor. En respuesta a una solicitud formulada por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su segundo período de sesiones, la UNCTAD y el PNUMA copatrocinaron una reunión oficiosa de alto nivel sobre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible.

4. El Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC se estableció en enero de 1995 sobre la base de la decisión sobre el comercio y el medio ambiente adoptada durante la conclusión en Marrakech de las negociaciones de la Ronda Uruguay. El Comité individualizará las relaciones entre las medidas relativas al comercio y las relativas al medio ambiente a fin de promover el desarrollo sostenible y formulará las recomendaciones pertinentes sobre si es necesario introducir modificaciones en las disposiciones del régimen de comercio multilateral, compatibles con el carácter abierto, equitativo y no discriminatorio de ese régimen. El Comité, que se estableció en enero de 1995 y celebró su primera reunión en febrero de 1995, hará recomendaciones a la primera reunión bienal de la Conferencia Ministerial de la OMC, que se celebrará en Singapur en diciembre de 1996. El Subcomité de Comercio y Medio Ambiente establecido por el Comité Preparatorio de la OMC, que realizó sus labores hasta diciembre de 1994, ya había logrado algunos avances.

5. La Junta de Comercio y Desarrollo de la UNCTAD estableció el Grupo Especial de Trabajo sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo para examinar, con miras a promover el desarrollo sostenible, los vínculos entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo y las políticas conexas, prestando atención particular a los problemas y las circunstancias especiales de los países en desarrollo, inclusive los países menos adelantados. El Grupo Especial de Trabajo comenzó sus deliberaciones a finales de 1994. Además, en la primera parte de su 41º período de sesiones (septiembre de 1994), la Junta de Comercio y Desarrollo examinó los efectos de las políticas relacionadas con el medio ambiente en la competitividad de las exportaciones y el acceso a los mercados. La UNCTAD también continuó su análisis de política relativo al comercio, el medio ambiente y el desarrollo. Su labor conceptual y empírica, en la que participan instituciones de investigación de países en desarrollo, contribuye a que las preocupaciones de los países en desarrollo se incluyan en los debates internacionales sobre el comercio y el medio ambiente[3].

6. Las cuestiones relacionadas con el comercio y el medio ambiente también se examinan en la Comisión Permanente de Productos Básicos de la UNCTAD. De conformidad con su programa de trabajo de amplio alcance, en su tercer período de sesiones la Comisión examinó los medios de fomentar la competitividad de los productos naturales que ofrecen ventajas desde el punto de vista ecológico. En su cuarto período de sesiones, la Comisión realizará un examen del modo en que puede lograrse que los precios de los productos naturales y de sus competidores sintéticos reflejen los costos para el medio ambiente.

7. El PNUMA prosiguió la realización de su análisis de los aspectos jurídicos, científicos y económicos de los vínculos entre el comercio y el medio ambiente. Abordó varios acuerdos internacionales sobre el medio ambiente y su relación con las normas de comercio; la relación entre la evaluación del riesgo para el medio ambiente y la política comercial; la función de los datos científicos en las cuestiones relacionadas con el comercio y el medio ambiente; y la armonización de los procedimientos de evaluación. El PNUMA va a convocar una serie de

reuniones técnicas sobre cuestiones de comercio y medio ambiente que abarcarán, entre otras cosas, los exámenes de la política comercial desde el punto de vista del medio ambiente; los regímenes de prevención de controversias; los acuerdos internacionales sobre el medio ambiente y las políticas comerciales; y las equivalencias de normas en relación con el etiquetado ecológico. Además del curso de formación técnica realizado conjuntamente en Nairobi por el PNUMA y la UNCTAD sobre comercio y medio ambiente en los países africanos, el PNUMA tiene previsto convocar una serie de cursos prácticos regionales para fomentar la preocupación por el medio ambiente y la coordinación de las políticas sobre el medio ambiente con las políticas comerciales.

8. La FAO se ocupa de cuestiones de comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible en el contexto de la labor que realizan sus diversos grupos intergubernamentales. Reconociendo la carencia de datos fiables sobre los que basar las decisiones concretas de política ecológica en lo que respecta a los productos básicos agrícolas, el Comité de Problemas de Productos Básicos, en su 59º período de sesiones, celebrado en 1993, alentó a los grupos intergubernamentales que no lo habían hecho a que iniciaran una labor sobre las medidas de política económica relacionadas con el medio ambiente en lo relativo a los productos básicos agrícolas de que se ocupan los grupos, y a que evaluaran la repercusión de esas medidas sobre las corrientes comerciales. El Comité también alentó a los grupos a que realizaran estudios sobre diferentes productos básicos, inclusive un examen técnico desde el punto de vista del medio ambiente y una evaluación económica del costo de los daños causados al medio ambiente, un examen de las repercusiones de las políticas de medio ambiente y de las políticas de agricultura y desarrollo rural sostenibles (ADRS) y un examen de la ayuda nacional e internacional que necesitan los países que adoptan esas políticas[4].

9. La Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE) lleva a cabo un programa de trabajo muy variado sobre cuestiones de comercio y medio ambiente, bajo la coordinación de su grupo mixto de expertos en comercio y medio ambiente. Los objetivos son promover una mayor integración en las capitales de los diferentes países de las decisiones sobre comercio y medio ambiente; eliminar la falta de entendimiento y de comunicación entre la comunidad empresarial y la ecologista; y proporcionar análisis y perspectivas en apoyo de los trabajos conexos realizados por otras organizaciones internacionales. En junio de 1993 se hicieron públicas cuatro directrices de política relativas a transparencia y consultas, exámenes del medio ambiente y el comercio, cooperación internacional y solución de controversias, y a finales de mayo de 1995 se presentará al Consejo Ministerial de la OCDE un informe sobre las respuestas de los países miembros de la OCDE a las directrices y sobre los resultados generales del programa de trabajo del grupo mixto de expertos.

10. La Comisión, en su segundo período de sesiones, hizo hincapié en la necesidad de lograr una cooperación estrecha y una complementariedad respecto de la labor del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio (GATT)/OMC, la UNCTAD y el PNUMA, y de obtener una aportación adecuada de otras organizaciones colaboradoras, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Mundial y la OCDE. Con posterioridad al segundo período de sesiones de la Comisión, las secretarías de las diferentes organizaciones han reforzado aún más la cooperación y coordinación en sus trabajos. Por ejemplo, la UNCTAD y el PNUMA comenzaron a aplicar su programa conjunto de trabajo en

relación con 10 cuestiones que tienen que ver con los vínculos entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible[5].

11. Tal como solicitó la Comisión en su segundo período de sesiones, la UNCTAD y el PNUMA copatrocinaron una reunión oficiosa de alto nivel sobre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible (Ginebra, 21 y 22 de noviembre de 1994), como complemento de una reunión análoga celebrada en febrero de 1994. Esa reunión facilitó un diálogo de política sobre la relación compleja que existe entre la liberalización internacional del comercio, la ordenación del medio ambiente y el desarrollo sostenible. El informe sobre esa reunión se ha presentado a la Comisión.

12. La reunión UNCTAD/PNUMA también proporcionó una oportunidad para evaluar las modalidades de cooperación y coordinación de las diferentes organizaciones y para individualizar oportunidades a fin de reforzar aún más la cooperación y coordinación institucionales en relación con el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible. En la reunión se consideró que la labor realizada por la UNCTAD y el PNUMA era complementaria de la realizada por la OMC. Muchos participantes hicieron referencia a la cooperación eficaz existente entre las secretarías del GATT/OMC, el PNUMA y la UNCTAD, que había permitido evitar duplicaciones y había sido fuente de importantes contribuciones de conformidad con los mandatos y la experiencia respectivos de cada organización. Algunos participantes propusieron que se mantuviera esa coordinación con carácter oficioso entre las secretarías, en particular teniendo en cuenta que era necesario realizar otras labores analíticas y conceptuales sobre los vínculos entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible. En lo relativo al análisis de políticas, se alentó a la UNCTAD y al PNUMA a realizar otros análisis conceptuales y empíricos en sectores relacionados con los debates celebrados por la OMC y otras organizaciones en relación con el comercio y el medio ambiente.

13. Se promovió una coordinación y una cooperación más estrechas entre las organizaciones intergubernamentales otorgando a otras organizaciones la condición de observador ante los órganos intergubernamentales pertinentes. Por ejemplo, la OMC otorgó el estatuto de observador en su Comité de Comercio y Medio Ambiente a la Comisión, la UNCTAD, el PNUMA, las Naciones Unidas, el PNUD, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), el Fondo Monetario Internacional (FMI), el Centro de Comercio Internacional (CCI), el Banco Mundial, la OCDE y la Asociación Europea de Libre Intercambio (AELI). De modo análogo, las secretarías de la Comisión, del PNUMA, de la OMC, del CCI, de la FAO, del PNUD, de la OCDE y de otras organizaciones intergubernamentales participan activamente en los trabajos del Grupo Especial de Trabajo sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo.

B. La transparencia y la participación del público y de los expertos

14. La Comisión en su segundo período de sesiones, resaltó la importancia de lograr la transparencia, la apertura y la participación del público y los expertos en los trabajos sobre el comercio y el medio ambiente, inclusive los que estaban llevando a cabo la OMC, el PNUMA y la UNCTAD, así como en los trabajos sobre métodos de solución de controversias.

15. Las organizaciones no gubernamentales han seguido mostrando un firme interés por los vínculos entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Se han hecho contribuciones importantes en sectores como fomento de la conciencia, educación del público y promoción del consenso. Un gran número de cursos prácticos, seminarios y publicaciones han contribuido al logro de un mejor entendimiento de muchas de las cuestiones[6]. También se están llevando a cabo un número cada vez mayor de proyectos internacionales de investigación sobre los vínculos entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo, en los que participan instituciones de investigación de los países desarrollados y de los países en desarrollo[7]. Un ejemplo que merece ser mencionado es la serie de principios sobre comercio y desarrollo sostenible elaborados por un grupo de expertos internacionales bajo la coordinación del Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible, que la Junta Consultiva de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible hizo suyos.

16. Se han adoptado varias medidas para aumentar la interacción entre las organizaciones intergubernamentales y los grupos más importantes. Coincidiendo con el inicio de una nueva fase de trabajos sobre el comercio y el medio ambiente en el GATT/OMC, la secretaría del GATT patrocinó un simposio público sobre comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible (Ginebra, 10 y 11 de junio de 1994). En el simposio participaron unas 300 personas. Los dos objetivos principales fueron proporcionar información sobre la labor que se estaba realizando en el GATT/OMC sobre el comercio y el medio ambiente y reunir a expertos reconocidos en ese ámbito para que examinaran y debatieran el papel que pueden desempeñar las políticas comerciales en proteger y conservar el medio ambiente y en acelerar el desarrollo sostenible[8]. De conformidad con el artículo V del Acuerdo por el que se establece la OMC, los miembros de esa organización han celebrado consultas sobre el mantenimiento de relaciones apropiadas con las organizaciones no gubernamentales. La OCDE ha celebrado consultas oficiosas durante los cuatro últimos años sobre cuestiones de comercio y medio ambiente con representantes de grupos ecologistas e industriales.

17. Las Naciones Unidas, inclusive las secretarías de la UNCTAD y el PNUMA, han reconocido la importancia de trabajar en estrecho contacto con las organizaciones no gubernamentales de los países en desarrollo y de los países desarrollados y con el sector privado. Con respecto a este último, el PNUMA elaborará en 1995 un documento de antecedentes sobre el papel del sector privado en las cuestiones relativas al comercio y el medio ambiente. Varias organizaciones no gubernamentales participan en el Grupo Especial de Trabajo de la UNCTAD sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo. En mayo de 1994, el PNUMA patrocinó una mesa redonda en que participaron aproximadamente 23 organizaciones no gubernamentales de Sudamérica, Centroamérica y Norteamérica y del Caribe para examinar los vínculos entre el comercio y el desarrollo sostenible.

18. También se ha prestado atención a la transparencia en el contexto del mecanismo de solución de controversias de la OMC, al que puede solicitarse que resuelva diferencias por cuestiones comerciales. Las Partes Contratantes pueden solicitar la celebración de consultas con ese mecanismo o que éste realice una labor de mediación, y si no se logra resolver la controversia, pueden pedir que se establezca un grupo especial. La OMC da a cada grupo especial la oportunidad de recabar información y asesoramiento técnico de los particulares o los órganos pertinentes. Los grupos especiales también pueden solicitar opiniones a

expertos. Esto también se aplica a los expertos en la esfera del medio ambiente en caso de una controversia sobre medidas relativas al medio ambiente que tengan repercusiones en el comercio. En relación con las cuestiones científicas o técnicas, el grupo especial puede solicitar a un grupo de examen de expertos que presente un informe de asesoramiento por escrito.

19. La Junta Consultiva de Alto Nivel sobre el Desarrollo Sostenible, la Conferencia de Tokio sobre el medio ambiente mundial y varias organizaciones no gubernamentales han propuesto que se establezca un grupo de expertos de las comunidades comercial, ecológica y de desarrollo, del sector empresarial y de las secretarías de las organizaciones internacionales que realizan labores sobre comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible.

II. PANORAMA GENERAL

20. Con la reciente integración de la economía mundial, las políticas nacionales, inclusive las políticas en la esfera del medio ambiente, pueden tener consecuencias cada vez mayores sobre el comercio internacional. En lo relativo a las normas y reglamentos sobre productos, durante las negociaciones de la Ronda Uruguay los gobiernos intentaron lograr un equilibrio entre los derechos de los países para establecer un nivel apropiado de protección del medio ambiente y la necesidad de evitar consecuencias negativas innecesarias para el comercio. En el contexto de su programa de trabajo, el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC está examinando algunas prescripciones a los fines de protección del medio ambiente relacionadas con los productos, inclusive respecto del embalaje, el etiquetado y el reciclaje, que son esferas en las que las normas de la OMC quizá no sean suficientemente adecuadas. Se ha prestado cierta atención a los efectos sobre la competencia de las políticas relativas al medio ambiente. El centro de la atención en el caso de las normas relativas a los procesos, es decir los procesos y métodos de producción, parece estar pasando de cuestiones tales como el "dumping ecológico" y los "refugios de la contaminación" a la búsqueda de medidas positivas encaminadas a apoyar las iniciativas de los países en desarrollo y de los países en transición para fomentar la protección del medio ambiente. Aparte de las medidas concretas relativas a productos y procesos, se pueden aplicar otras medidas en la esfera del medio ambiente encaminadas a corregir los fallos de las políticas o de los mercados con miras a internalizar los factores externos en la esfera del medio ambiente. Por lo que se refiere a los problemas ecológicos en el plano mundial, el debate se ha centrado sobre todo en el uso de medidas comerciales en el marco de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y su relación con las normas de la OMC, en particular cuando esas medidas se aplican a Estados no partes, y en el uso de medidas unilaterales en caso de que no se hayan establecido acuerdos de esa índole. Finalmente, los factores relacionados con el medio ambiente también pueden crear oportunidades comerciales para los bienes y servicios ambientales y los productos "inocuos para el medio ambiente". Los efectos sobre el medio ambiente de las políticas comerciales afectan a varios ámbitos. Una mayor liberalización del comercio es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo sostenible. La liberalización del comercio puede tener efectos positivos sobre el medio ambiente y también efectos negativos. Cuando la liberalización del comercio puede tener efectos negativos sobre el medio ambiente es necesario adoptar políticas complementarias. Esas cuestiones se examinan a continuación.

A. Medidas relativas a los productos y acceso a los mercados

1. Los problemas

21. Las medidas en la esfera del medio ambiente respecto de productos, adoptadas para enfrentarse a los efectos de los factores externos de consumo sobre el medio ambiente del país importador especificando las características de los productos, entran claramente dentro del ámbito del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC. Ese Acuerdo permite que los países establezcan un nivel "apropiado" de protección del medio ambiente, pero prescribe que las medidas se apliquen de conformidad con las normas de la OMC, inclusive las relativas al trato nacional y la no discriminación. Otras disposiciones del Acuerdo mencionado se refieren a la transparencia y a la asistencia técnica.

22. Aunque las disposiciones sobre comercio internacional están relativamente bien establecidas en lo que se refiere a reglamentos y normas técnicos sobre características de productos, han empezado a adoptarse políticas respecto de las cuales las normas de la OMC quizá no sean suficientemente adecuadas, por ejemplo, el etiquetado ecológico, determinadas prescripciones en materia de embalaje y las medidas destinadas a promover el reciclado. En la esfera del embalaje, la OMC está familiarizada con las medidas que estipulan qué tipos de embalaje pueden (o no pueden) utilizarse en un mercado particular, pero está menos familiarizada con las medidas que prescriben la recuperación, reutilización, reciclado o eliminación de los embalajes una vez que han cumplido los fines para los que fueron empleados.

23. Aunque esas políticas están encaminadas a lograr objetivos en la esfera del medio ambiente, existe la preocupación de que en algunas ocasiones puedan tener efectos no deseados sobre el comercio. Es importante analizar los posibles efectos de esas políticas sobre los países en desarrollo. En los casos en que haya posibilidad de que se produzcan efectos negativos sobre el comercio, es importante analizar si se podría lograr un aumento de la transparencia y un reforzamiento de la cooperación internacional, y si se podrían aplicar a esas políticas normas análogas a las del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

2. Cuestiones conceptuales y empíricas

24. Aunque se reconoce que las políticas aplicables a productos específicos pueden entrañar ajustes en los costos para los productores extranjeros, no hay información sistemática respecto de la incidencia de esas medidas en el comercio o respecto de sus repercusiones en los países en desarrollo. Hay indicios de que, aunque las prescripciones obligatorias de protección del medio ambiente aplicables a productos concretos todavía son escasas en la mayoría de los sectores, en algunos sectores determinados los efectos de esas prescripciones sobre el comercio pueden ser importantes, en particular en el caso de las firmas pequeñas y medianas de los países en desarrollo. Es necesario realizar un análisis más profundo para evaluar los efectos de las prescripciones en materia de embalaje y de las políticas de reciclaje, con objeto de evitar las repercusiones negativas sobre el comercio que no sean necesarias.

25. Existe la preocupación de que los efectos de la proliferación de programas de etiquetado ecológico puedan crear problemas a los productores extranjeros, que deben obtener información y adecuarse a las prescripciones de diferentes programas si es que desean utilizar etiquetas ecológicas. Los países en desarrollo están cada vez más expuestos a los efectos de las prescripciones sobre etiquetado ecológico en los países de la OCDE, ya que algunas de las nuevas categorías de productos a la que se está aplicando el etiquetado ecológico son de interés para los países en desarrollo desde el punto de vista de las exportaciones. Además, en el caso de esas categorías de productos, los criterios a menudo se refieren a los materiales y a los procesos de producción, esferas en las que quizá sea difícil para esos países aplicar dichos criterios. Los criterios basados en las condiciones ecológicas del país importador pueden ser inapropiados para los países de producción, teniendo en cuenta las condiciones ecológicas locales de estos países. Es necesario evitar a ese respecto la discriminación y los efectos negativos sobre el comercio. También es necesario realizar una labor más intensa en relación con conceptos como los de reconocimiento mutuo y equivalencias.

3. Labor en curso en las organizaciones internacionales

26. Desde 1962, la FAO y la OMS han venido cooperando en un programa conjunto sobre normas relativas a alimentos cuyo órgano principal es la Comisión del Codex Alimentarius. En el Acuerdo sobre las Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la Ronda Uruguay se considera que las normas, directrices y recomendaciones del Codex representan el consenso internacional necesario para la protección de la salud de las personas en lo relativo a la seguridad de los alimentos. En consecuencia, las normas, directrices y recomendaciones del Codex constituirán de ahora en adelante la base de las prescripciones nacionales respecto del comercio internacional de alimentos[9].

27. El Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC está examinando, entre otras cosas, el efecto sobre el acceso a los mercados de las medidas en la esfera del medio ambiente, especialmente en relación con los países en desarrollo y, en particular, con los países menos adelantados. Las deliberaciones correspondientes se iniciaron en el Subcomité de Comercio y Medio Ambiente del Comité Preparatorio de la OMC. La Junta de Comercio y Desarrollo examinó las repercusiones sobre la competencia de las exportaciones y el acceso a los mercados de las políticas relacionadas con el medio ambiente[10].

28. El Grupo Especial de Trabajo de la UNCTAD sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo ha celebrado deliberaciones sobre el etiquetado ecológico[11] y, de conformidad con su mandato, también individualizará y analizará los nuevos instrumentos de política ecológica que tengan repercusiones sobre el comercio, teniendo en cuenta la necesidad de lograr una cooperación internacional para asegurar la transparencia y la coherencia a fin de que las políticas ecológicas y comerciales se apoyen recíprocamente. En su segundo período de sesiones, que se celebrará del 6 al 9 de junio de 1995, el Grupo Especial de Trabajo examinará los aspectos relativos al comercio, el medio ambiente y el desarrollo del establecimiento y el funcionamiento de programas de etiquetado ecológico. La secretaría de la UNCTAD organizó un curso práctico

sobre etiquetado ecológico y comercio internacional (Ginebra, 28 y 29 de junio de 1994), como parte de un proyecto de cooperación técnica financiado por el CIDI.

29. El Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional del GATT ha realizado labores para aclarar los efectos sobre el comercio del etiquetado y el embalaje ecológicos y para analizar si esos efectos pueden ser diferentes de los que tienen las normas y reglamentos con los que están más familiarizadas las Partes Contratantes del GATT como consecuencia del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio.

30. Varias otras organizaciones internacionales están realizando trabajos sobre el etiquetado ecológico. Los debates del período de sesiones conjunto de expertos en comercio y medio ambiente de la OCDE se han centrado en cuestiones como la ordenación del ciclo biológico y los procesos y métodos de producción. En el curso práctico de la OCDE sobre ordenación del ciclo biológico y comercio (julio de 1993) se examinaron las repercusiones para el comercio de las iniciativas de la OCDE en materia de embalaje, etiquetado ecológico y reciclaje y la OCDE en cooperación con el Departamento de Comercio e Industria y la Junta de Etiquetado Ecológico del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, organizó un curso práctico sobre etiquetado ecológico y comercio internacional (6 y 7 de octubre de 1994).

31. La labor del PNUMA sobre etiquetado ecológico se concentra en las cuestiones de reconocimiento mutuo y equivalencias en relación con las normas internacionales vigentes relativas al medio ambiente y de elaboración de políticas y realización de investigaciones relativas a la selección de criterios y a la eficacia desde el punto de vista del medio ambiente de los programas de etiquetado ecológico. El PNUMA sigue cooperando con la UNCTAD en el examen de las cuestiones relativas al etiquetado ecológico que guardan relación con el comercio.

32. La Organización Internacional de Normalización (ISO), en particular su Comité Técnico 207, está elaborando tres normas internacionales relativas al etiquetado ecológico. Esas normas consistirán en principios orientadores destinados a asegurar la credibilidad y el carácter no discriminatorio del etiquetado ecológico.

33. En el plano de los subsectores industriales, la ONUDI ha emprendido un examen de las directrices técnicas para los programas internacionales de etiquetado ecológico. La primera iniciativa se refirió a la industria del cuero y los productos del cuero, para la que la ONUDI organizó una reunión de expertos industriales de los países desarrollados y los países en desarrollo (3 y 4 de octubre de 1994). Los expertos examinaron varios programas de etiquetado ecológico y pidieron a la ONUDI que elaborara criterios técnicos para el etiquetado ecológico sobre la base de los programas existentes y en consulta con los órganos intergubernamentales y no gubernamentales interesados y con las instituciones técnicas apropiadas. La ONUDI continuará esa labor en 1995 y, sobre la base de la experiencia obtenida con la industria del cuero y los productos del cuero, abordará la tarea de establecer directrices técnicas en otros subsectores industriales que tienen interés para los países en desarrollo.

4. Cuestiones de política

34. Las normas sobre productos, incluso las establecidas en el plano internacional, pueden entrañar a veces costos de ajuste onerosos para los países en desarrollo. La transparencia, la difusión de información, la asistencia técnica y la cooperación tecnológica ex-ante son factores importantes, en particular cuando esas normas pueden tener efectos negativos sobre el comercio.

35. En la esfera de las políticas de embalaje y reciclado, los efectos negativos sobre los países en desarrollo pueden evitarse o mitigarse asegurando suficientes instalaciones para el reciclado de los materiales utilizados por los exportadores de los países en desarrollo y proporcionando asistencia técnica para mejorar la capacidad de reciclado o de reutilización de esos materiales. Se debe prestar especial atención a producir en los países en desarrollo materiales inocuos para el medio ambiente, como el yute, y a promover las oportunidades para su comercialización (véase la sección E infra).

36. Se han examinado varias posibilidades de tener en cuenta los intereses de los productores extranjeros, inclusive los de los países en desarrollo, en la elaboración de criterios de etiquetado ecológico. A corto plazo, parece útil mejorar la transparencia y aplicar de modo especialmente cuidadoso los criterios sobre procesos y métodos de producción a las categorías de productos en que son predominantes las importaciones, sobre todo las procedentes de países en desarrollo. A largo plazo, parece útil el método que consiste en explorar las posibilidades de establecer "equivalencias" y el reconocimiento mutuo en el plano de los diferentes programas de etiquetado ecológico. El PNUMA y la UNCTAD están colaborando en esas cuestiones.

B. Las normas en materia de procesos y la competencia

1. Los problemas

37. Las prescripciones más rigurosas en materia de procesos por lo general dan como resultado beneficios ecológicos, a condición de que se tenga en cuenta la situación concreta del medio ambiente y el desarrollo en cada país. También se pueden obtener beneficios económicos a largo plazo de la protección de la salud y la productividad de las personas en el plano nacional. En algunos casos, las normas en materia de procesos pueden promover la competitividad de las firmas reglamentadas, por ejemplo al promover medidas de prevención de la contaminación que vayan de la utilización en los hogares de prácticas mejoradas a la introducción de innovaciones tecnológicas que determinen nuevos procesos de producción. Sin embargo, como los gastos derivados del cumplimiento estarán a cargo de las firmas individuales, los mayores costos de producción determinados por las normas en materia de procesos pueden afectar negativamente la competitividad de las firmas en países en que las normas sobre procesos son más rigurosas - o se hacen cumplir con mayor firmeza - que en otros países.

38. Desde el plano ecologista, a veces se ha manifestado preocupación de que los problemas de competitividad pueden impedir la introducción de normas ecológicas más estrictas. Por consiguiente, pueden plantearse cuestiones

relativas a subvenciones "implícitas", "dumping ecológico" y "derechos compensatorios" ambientales destinados a nivelar el campo en que se desarrolla la competencia.

39. El análisis empírico sugiere que los efectos globales sobre la competitividad de unas normas ambientales generalmente más estrictas todavía no han desempeñado un papel importante en la competitividad. Los estudios muestran pocos indicios de que las industrias "sucias" hayan emigrado debido a diferencias en las prescripciones ecológicas de unos países a otros. No existen pruebas firmes de que exista un "dumping ecológico"[12]. Es más, es improbable que se apliquen de modo racional políticas estratégicas encaminadas a obtener beneficios económicos a corto plazo estableciendo de modo deliberado las normas a niveles artificialmente bajos o no haciéndolas cumplir. Mantener normas ecológicas poco rigurosas y no hacer cumplir con vigor las normas ecológicas pueden entrañar mayores costos en el futuro debido a la reducción, la degradación y el agotamiento de los recursos.

40. Es fundamental buscar soluciones eficientes en función de los costos y métodos innovadores para establecer prescripciones más rigurosas en materia de procesos. Hay un reconocimiento creciente de que adoptar medidas para apoyar a los países en desarrollo y a los países en transición en sus esfuerzos para fomentar la protección del medio ambiente, teniendo en cuenta sus condiciones en la esfera del medio ambiente y el desarrollo, permitiría reducir aún más las posibles fricciones, y además reportaría beneficios ecológicos.

2. Cuestiones conceptuales y empíricas

41. El análisis empírico sugiere que los efectos globales sobre la competencia de normas ecológicas por lo general más estrictas han sido pequeños[13]. Sin embargo, es necesario realizar una labor aún más profunda de análisis de los efectos de las normas ecológicas más rigurosas en casos y sectores concretos. Como señaló la Comisión en su segundo período de sesiones, esa labor debe tener en cuenta que existen razones legítimas para que los reglamentos ecológicos sean diferentes de unos países a otros y que las diferencias en los costos relativos de producción constituyen la base misma de los beneficios obtenidos del comercio internacional.

42. El costo de cumplir las normas concretas puede ser mayor, en términos relativos, para las firmas de los países en desarrollo, por ejemplo debido a la falta de tecnologías e infraestructuras o a las diferencias de las condiciones y las prioridades en la esfera del medio ambiente[14]. Es necesario realizar una labor más profunda en relación con los diferentes efectos de las normas ecológicas sobre los países desarrollados y los países en desarrollo.

43. Aunque las reglas del comercio internacional no permiten a los países imponer las normas nacionales de elaboración a los productos importados, los procesos y métodos de producción están adquiriendo una importancia cada vez mayor en el comercio internacional. Los consumidores y las industrias de elaboración de los países desarrollados solicitan a veces información sobre esos métodos o piden a los proveedores extranjeros que utilicen métodos o materias primas concretos. Por consiguiente, la calidad de los productos y los procesos de producción desde el punto de vista del medio ambiente puede ganar en

importancia como factor de la competitividad internacional y puede influir cada vez más en las estrategias comerciales[15]. La adaptación a las prescripciones ecológicas de los clientes extranjeros puede ser beneficiosa para el medio ambiente si éstas también son apropiadas en el contexto de las condiciones económicas, tecnológicas y ambientales del país de producción. Sin embargo, los métodos concretos que se basan en las condiciones y prioridades ecológicas del país importador pueden a veces no ser pertinentes e incluso pueden ser ecológicamente inadecuados en el país productor.

44. Los estudios de casos realizados en el marco de proyectos conjuntos UNCTAD/PNUD y UNCTAD/PNUMA han puesto de manifiesto la necesidad de realizar otros análisis sobre las diferentes repercusiones de las normas ecológicas sobre las firmas pequeñas y grandes. Las firmas pequeñas tienen más dificultades para lograr acceso a información, tecnología y capitales. Y las economías de escala pueden ser considerables en las inversiones en la esfera del medio ambiente. Los estudios de casos también ofrecen información sobre diversas iniciativas nacionales realizadas para mejorar los procesos y métodos de producción.

3. Labor en curso en las organizaciones internacionales

45. La UNCTAD y la OCDE han examinado las normas y reglamentos relativos a los procesos y sus repercusiones sobre el comercio y la competitividad. Algunas de las deliberaciones durante la primera parte del 41º período de sesiones de la Junta de Comercio y Desarrollo relativas a la cuestión de las repercusiones de las políticas relacionadas con el medio ambiente en la competitividad de las exportaciones y el acceso a los mercados, se centraron en el tema mencionado. El Grupo Especial de Trabajo sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo, proseguirá esas deliberaciones en su segundo período de sesiones.

46. La OCDE también ha realizado una labor de examen de los procesos y métodos de producción, en particular en el período de sesiones conjunto de expertos en comercio y medio ambiente. La OCDE organizó un curso práctico sobre esa cuestión en abril de 1994, del que fue anfitrión el Gobierno de Finlandia. La OCDE ha elaborado un marco conceptual para analizar las motivaciones y la razón de ser de la utilización de restricciones comerciales basadas en los procesos y métodos de producción de un producto[16].

47. Sobre la base del reconocimiento de la falta general de metodologías apropiadas para medir los efectos sobre el comercio de las medidas ecológicas relacionadas con productos o procesos, el Comité de Problemas de Productos Básicos de la FAO se reunirá del 3 al 7 de abril de 1995 para examinar una metodología basada en las diferencias en los costos en diversos países del cumplimiento de las medidas ecológicas[17].

48. A fin de ayudar a los países en desarrollo a evaluar los resultados desde el punto de vista del medio ambiente y la seguridad de las opciones tecnológicas, el programa de evaluación de la tecnología ambiental del PNUMA está realizando un estudio de viabilidad sobre indicadores del comportamiento ecológico. La labor del PNUMA, la OCDE y otras organizaciones en relación a esos indicadores podría permitir la elaboración de una lista de tecnologías

limpias para las aduanas que sirviera de base para las actividades de promoción de exportaciones encaminadas a lograr la difusión de información y la transferencia de tecnologías limpias.

4. Cuestiones de política

49. Es probable que las presiones para imponer normas específicas a otros países se consideren de carácter proteccionista. Actuaciones positivas, como la mejora del acceso a los mercados, a la tecnología o a los medios de financiación y la creación de capacidad, son más eficaces para apoyar los esfuerzos de los países en desarrollo y de los países en transición por mejorar sus productos y procesos. Los gobiernos de los países de la OCDE y los organismos multilaterales de ayuda deberían redoblar sus esfuerzos por aplicar esas medidas. Las organizaciones internacionales podrían acometer nuevas actividades en esta esfera a fin de descubrir enfoques innovadores. Se han tomado ya iniciativas importantes, como el programa ONUDI/PNUMA de centros nacionales de producción menos contaminante. Es preciso seguir trabajando para encontrar nuevas fuentes de financiación de una producción más limpia y para fomentar los métodos apropiados. Quizás sea útil definir un conjunto de políticas de desarrollo que tengan al mismo tiempo un carácter ecológico, por ejemplo, la mejora del tratamiento hídrico de los desechos puede contribuir a elevar la calidad de los procesos y métodos de producción y el nivel de vida de los pobres. En la preparación de directrices sobre esos métodos se debería conceder prioridad a esas políticas.

50. Muchos países en desarrollo han emprendido iniciativas importantes en favor del medio ambiente. Sin embargo, toda medida ambiental adecuada debería tener en cuenta la capacidad de cada país de aplicarla y en algunos casos quizás sea necesario aplicar las normas gradualmente. En la política de desarrollo sostenible de los países en desarrollo las inversiones en infraestructura tendrán probablemente una prioridad más elevada.

C. La internalización de externalidades ambientales y el comercio

1. Los problemas

51. En su segundo período de sesiones la Comisión pidió a las autoridades nacionales que procuraran fomentar la internalización de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos, teniendo en cuenta el criterio de que el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación, teniendo debidamente en cuenta el interés público y sin distorsionar el comercio ni las inversiones internacionales. También el sector privado tiene aquí un papel que desempeñar.

52. En la reunión de alto nivel sobre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible de la UNCTAD y del PNUMA, celebrada en noviembre de 1994, se llegó igualmente a la conclusión de que el proceso de internalización debería ir paralelo al propio proceso de desarrollo.

53. Las políticas de selección y aplicación de medidas asociadas a la internalización de las externalidades, particularmente las que afectan a productos que son objeto de comercio internacional, se encuentran todavía en las primeras fases de su elaboración y no han sido ampliamente experimentadas. Estas políticas se dirigen a quienes deciden qué se va a producir, cómo se va a producir y qué se va a consumir. Estimulan al responsable de causar un daño ambiental a que lo reduzca o elimine. Además, cuando se presta un servicio ambiental, pueden crearse incentivos económicos que lo refuercen.

2. Cuestiones conceptuales y empíricas

54. La internalización plantea numerosas dificultades metodológicas que no son solamente técnicas sino también políticas y económicas. Como la internalización afectará a los costos relativos, es importante, en el contexto del comercio, que sus efectos sobre la competitividad tanto a corto como a largo plazo sean bien comprendidos. Los análisis se deberían centrar en la magnitud de esos efectos y en los posibles enfoques cooperativos. Habría también que evaluar con mayor precisión los beneficios económicos.

55. Aunque no sea un requisito previo de las medidas de internalización - que en un mundo ideal serían aplicadas individualmente por los países - un enfoque cooperativo que conduzca a la internalización multilateral y diversificada de las externalidades crearía incentivos para iniciar las políticas convenientes y contribuir así a disipar inquietudes en cuanto a los efectos sobre la competitividad, que pueden obstaculizar las medidas unilaterales de internalización. Por consiguiente, es de considerable importancia trabajar en las formas institucionales de facilitar ese enfoque. Hasta el momento, los estudios a este respecto se han centrado en un modelo de cooperación para productos básicos específicos[18].

56. Dos cuestiones importantes son cuánto se debería internalizar y a qué costo y, especialmente, quién soportará el costo económico (privado) de la internalización (los consumidores en los países desarrollados o los productores en los países en desarrollo).

3. Labor en curso en las organizaciones internacionales

57. La cooperación entre la UNCTAD y el PNUMA incluye un elemento específico sobre la internalización de las externalidades ambientales. Los trabajos se centran en los problemas prácticos que es preciso resolver a fin de que las políticas adoptadas con respecto a la internalización no incidan negativamente en los esfuerzos de desarrollo de los países en desarrollo y sean compatibles con las condiciones económicas, financieras, institucionales, jurídicas y sociales de esos países. Un importante objetivo de este trabajo es establecer conclusiones sobre la adopción de políticas nacionales e internacionales, incluidas las cuestiones económicas, jurídicas, financieras e institucionales.

58. La UNCTAD está realizando estudios monográficos para evaluar el impacto de las medidas de internalización en variables como la distribución del ingreso, los indicadores sociales y el empleo, además de su impacto en la competitividad internacional. Los resultados se verán probablemente influidos por la elección

de los instrumentos de política que, a su vez, se basarán en las condiciones específicas de cada país. Es también importante evaluar los beneficios y costos marginales de reducir la contaminación.

59. También la FAO está realizando estudios monográficos para evaluar el impacto ambiental de la producción y transformación local de distintos productos agrícolas. A tal efecto, y con el fin de disponer de una base comparativa, la FAO ha preparado una metodología para la evaluación económica de los efectos de las medidas ambientales, que se utilizaría como criterio común de esas evaluaciones[19]. La Dirección del Medio Ambiente de la OCDE realiza análisis desde hace más de 20 años sobre los modelos más eficaces de instrumentos de política ambiental, particularmente económicos, para la internacionalización de los costos ambientales.

4. Cuestiones de política

60. Los gobiernos nacionales deberían tratar de promover la internalización de los costos ambientales. Sin embargo, existen ciertas incógnitas y riesgos. La comunidad internacional apenas ha comenzado a analizar las repercusiones no sólo en el consumo y el comercio sino también en otras variables económicas y sociales. Para evaluar esas repercusiones es necesaria la cooperación internacional, como lo es también para facilitar los esfuerzos de los países en desarrollo y para proporcionar un marco internacional propicio. Como se reconoce en el Programa 21, para promover una política ambiental en los países en desarrollo es necesaria la cooperación internacional con el objeto de corregir las distorsiones comerciales, mejorar el funcionamiento de los mercados de productos básicos, mejorar la relación de intercambio de los países en desarrollo, reducir el endeudamiento, aumentar la asistencia financiera y facilitar la transferencia de tecnología.

D. Acuerdos ambientales multilaterales y política comercial

1. Los problemas

61. Existe acuerdo general en que las medidas sobre los problemas ambientales transfronterizos, ya sean regionales o mundiales, deberían basarse en lo posible en el consenso internacional. Las externalidades internacionales requieren un acuerdo regional o mundial sobre normas y reglamentaciones (que no obstante pueden ser diferentes) y plantear el problema de la distribución de los costos de protección y mejoramiento del medio ambiente entre los países. Se ha incluido la asistencia técnica y financiera en algunos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, a fin de inducir a los países a que adopten las mejores políticas ambientales en términos absolutos. En algunos casos se han incluido también medidas comerciales en esos acuerdos para utilizarlas solamente como último recurso en caso de incumplimiento.

62. Gran parte del debate se ha centrado en el uso de medidas comerciales en el marco de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y su relación con las normas de la OMC, en particular cuando esas medidas puedan ser aplicadas a terceros. Otra cuestión es la de los efectos de las obligaciones contraídas en virtud de esos acuerdos sobre la competitividad, en particular en los países en

desarrollo. Se precisan fondos para incentivar la transferencia de tecnología y capital a los países en desarrollo a fin de facilitar la consecución de los objetivos medioambientales. Sin embargo, los niveles de financiación del Fondo para el Medio Ambiente Mundial son inferiores a las necesidades y la euforia de los compromisos financieros ha decaído desde la CNUMAD.

2. Cuestiones conceptuales y empíricas

63. En la reciente reunión de alto nivel de la UNCTAD y del PNUMA sobre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible, se estimó que la labor futura en relación con los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente se debería centrar en la realización de análisis empíricos más detallados sobre la aplicación de medidas comerciales, en particular las condiciones de aplicación legítima, la planificación de tales medidas, las circunstancias especiales que concurren en los países en desarrollo por lo que concierne a esos acuerdos y a la política comercial, así como en las demás necesidades financieras y de otra índole que tienen los países en desarrollo. En dichos análisis se podría examinar tanto la aplicación de las propias medidas comerciales, en particular, como la manera de aumentar al máximo la eficacia de los acuerdos internacionales sobre el medio ambiente, en general.

64. Se debería analizar con mayor detalle la influencia de las medidas comerciales en la competitividad de las empresas en los países en desarrollo.

3. Labor en curso en las organizaciones internacionales

65. Dentro del GATT, el Grupo de las Medidas Ambientales y el Comercio Internacional y, ulteriormente, el Subcomité de Comercio y Medio Ambiente han examinado diversas opciones para aclarar la relación entra las disposiciones comerciales contenidas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y las disposiciones de la OMC. En primer lugar se ha indicado que los países podrían velar por que todas las medidas comerciales adoptadas en el marco de nuevos acuerdos sean compatibles con las disposiciones vigentes de la OMC. Con todo, ello no resolvería el caso de las disposiciones comerciales existentes en los acuerdos internacionales sobre el medio ambiente ya en vigor. Se han sugerido otras dos opciones. La primera ("ex-ante") es una interpretación convenida del artículo XX que trata de las exenciones, según la cual las medidas comerciales adoptadas en el marco de acuerdos internacionales sobre el medio ambiente que pudieran ser incompatibles con las disposiciones de la OMC se permitirían en condiciones claramente especificadas. La segunda opción ("ex-post") es obtener de la OMC una "exención" para las medidas comerciales que puedan ser incompatibles con las disposiciones de la OMC. El Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC continúa examinando estas cuestiones.

66. Todo examen de la necesidad y eficacia de las medidas comerciales para conseguir los objetivos de un acuerdo multilateral sobre el medio ambiente debería tener en cuenta los conocimientos especializados de otras organizaciones internacionales, en particular el PNUMA. Quizás sea necesario crear una capacidad de predecir y proporcionar orientaciones sobre la inclusión de medidas comerciales en futuros acuerdos.

67. El PNUMA ha preparado varios documentos básicos de estudio de esta materia[20]. En 1995 se reunirá un grupo jurídico y técnico especial para examinar la relación existente entre los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y la política comercial. La primera reunión se centrará en el comercio de productos químicos y en la historia reciente de los instrumentos jurídicos internacionales que se refieren al consentimiento previo informado en el comercio de productos químicos, sobre la base de la Convención de Londres[21] y otros instrumentos.

68. La OCDE ha preparado una tipología para examinar la aplicación de medidas comerciales con fines ambientales, basada en su relación con el derecho ambiental nacional e internacional, incluidos los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, y en la amplitud geográfica del problema ambiental (nacional, internacional y mundial). La tipología tiene por objeto aclarar la continuidad existente entre las medidas comerciales unilaterales y multilaterales con fines ambientales.

4. Cuestiones de política

69. Hay acuerdo general en que para estimular la máxima participación en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente las medidas positivas deberían ser preferibles a las medidas comerciales y en que las disposiciones comerciales de esos acuerdos deberían ser compatibles con las normas y principios comerciales de la OMC, como la no discriminación, la mínima restricción comercial y la transparencia. Es también necesario examinar los efectos de las medidas comerciales propuestas sobre el comercio y la competitividad de los países en desarrollo y, si esos efectos son negativos, la forma de introducir compensaciones adecuadas para inducir al cumplimiento del acuerdo.

E. Los factores ambientales como oportunidades comerciales

1. Los problemas

70. Las políticas, normas y reglamentos ambientales, además de contribuir a mejorar el medio ambiente, son una importante fuerza impulsora del "sector ambiental", al que se considera una fuente de oportunidades de mercado y de creación de empleos. Los países en desarrollo son un mercado importante y en aumento para los bienes y servicios ambientales. Aunque los rubros que dan origen a comercio internacional constituyen solo una pequeña parte del total de gastos relacionados con el medio ambiente, representan no obstante una cantidad de comercio considerable[22].

71. En varios países de la OCDE, los programas de fomento de las exportaciones tienen como objetivo los bienes, servicios y tecnologías orientados a la protección del medio ambiente[23]. Tales programas pueden contribuir de manera importante a mejorar la protección ambiental en los países en desarrollo, a condición de que el fomento de las exportaciones de equipo para reducir la contaminación ambiental no reste importancia al apoyo que prestan los programas de asistencia internacional al mejoramiento de la infraestructura; por ejemplo, el mejoramiento de los sistemas de alcantarillado y drenaje. También es importante asegurarse de que los programas de ayuda y los programas de fomento

de las exportaciones promuevan la transferencia del equipo más apropiado para las condiciones ambientales y de desarrollo de los países en desarrollo receptores[24], y que la estrecha integración de la asistencia para el desarrollo con las funciones de fomento de las exportaciones no ponga en peligro la adaptación y difusión de la tecnología[25].

72. En algunos casos los países en desarrollo y los países con economías en transición pueden competir con éxito en el mercado de bienes y servicios ambientales[26]. Debido a la aparición de nuevos mercados de bienes y servicios ambientales en los países en desarrollo, pueden producirse oportunidades de comercio Sur-Sur, especialmente de bienes y servicios ambientales que utilizan tecnologías que han sido concebidas teniendo presentes las condiciones ambientales y de desarrollo locales de los países en desarrollo.

73. En su segundo período de sesiones, la Comisión puso de relieve las posibles oportunidades de comercio que podrían presentarse para los productos "inocuos para el medio ambiente" procedentes de países en desarrollo[27]. La demanda de tales productos procede principalmente de los mercados de los países desarrollados. Muchos productos naturales con ventajas ambientales proceden de países en desarrollo. Una mayor utilización de esos productos por los propios países en desarrollo podría contribuir a proteger el medio ambiente de esos países, dar lugar a economías en las divisas gastadas en importaciones sustitutivas, o intensificar el comercio entre los países en desarrollo.

74. Una cuestión importante es cómo definir y certificar los productos inocuos para el medio ambiente. Como ningún producto es absolutamente inocuo para el medio ambiente, es importante velar por que las afirmaciones respecto de dicha inocuidad sean veraces, que tengan en cuenta los intereses de los consumidores y que propugnen una competencia leal. La labor de la ISO es importante en este contexto.

75. Otra cuestión importante es la forma en que los cambios de política pueden alentar la competitividad de los productos inocuos para el medio ambiente. Por ejemplo, en la medida en que los países importadores tiendan a internalizar más plenamente los costos de la protección del medio ambiente en los casos de sustitución por productos inherentemente inocuos para el medio ambiente, la competitividad de estos últimos puede aumentar aún más. En este contexto, el Comité de Productos Básicos de la UNCTAD llegó a la conclusión de que en los casos en que tal reorientación de la demanda no se produjera espontáneamente, cabía esperar que las medidas fiscales y de fijación de precios encaminadas a alentar la internalización del costo de la protección del medio ambiente diera como resultado un cambio significativo de las modalidades de consumo.

2. Cuestiones conceptuales y empíricas

76. Existe un mercado amplio y en aumento para los bienes y servicios ambientales. Según un estudio de la OCDE citado con frecuencia, el mercado mundial de esos bienes y servicios aumentará de 200.000 millones de dólares, que era su valor estimado en 1990, a 300.000 millones de dólares en el año 2000[28]. Se necesitan nuevos estudios para analizar las oportunidades que se derivan del mercado, entre ellas, las oportunidades para los productores de los países en

desarrollo. Un análisis de los efectos de vincular la asistencia oficial para el desarrollo con el fomento de las exportaciones de bienes y servicios ambientales también podría ser útil.

77. Las cuestiones conceptuales y empíricas referentes a los factores ambientales como oportunidades comerciales son las siguientes: la medida en que las fuerzas del mercado, ayudadas por el aumento de la conciencia ambiental de los consumidores, generará una mayor demanda de productos ambientalmente inocuos, y cuán permanente puede esperarse que sea la demanda de productos específicos; si los consumidores están dispuestos a pagar una prima por productos con ventajas ambientales y en qué condiciones; y cuán importantes son las oportunidades comerciales para los países en desarrollo, teniendo en cuenta el acceso a los mercados, la competitividad y las limitaciones de la oferta.

3. Labor en curso en las organizaciones internacionales

78. Se han hecho algunos análisis del comercio de bienes y servicios ambientales, especialmente en la OCDE. En otras organizaciones, como la FAO, la UNCTAD, el PNUMA y el CCI, los estudios se han centrado en las oportunidades comerciales de los productos ambientalmente inocuos. Se han establecido también mejores mecanismos de coordinación entre esas organizaciones; cabe citar como ejemplo las funciones importantes y complementarias que cumplen la UNCTAD y el CCI en los terrenos de la difusión de información y la asistencia técnica para aprovechar las nuevas oportunidades comerciales derivadas de las preocupaciones ambientales (la UNCTAD en los planos intergubernamental y de políticas y el CCI en el plano operacional)[29].

79. En la UNCTAD, el Comité sobre Productos Básicos ha estado examinando algunas cuestiones relacionadas con el mejoramiento de la competitividad de los productos naturales que ofrecen ventajas para el medio ambiente. La secretaría de la UNCTAD está ejecutando un proyecto de cooperación técnica sobre productos preferibles desde el punto de vista ambiental. Las oportunidades comerciales para los productos inocuos para el medio ambiente se están analizando también en el Grupo Especial de Trabajo sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo.

80. Como parte de su programa general sobre fomento del comercio relacionado con el medio ambiente en los países en desarrollo, el Centro de Comercio Internacional (CCI) está ampliando sus actividades con el fin de proporcionar información sobre oportunidades comerciales para los productos inocuos para el medio ambiente, sistemas de etiquetado ecológico, y criterios y procedimientos de embalaje ecológico, y con el fin de ayudar a los productores de los países en desarrollo a aprovechar las oportunidades comerciales en los mercados que se han fijado como objetivo. El CCI está estudiando también la posibilidad de prestar asistencia a instituciones, asociaciones y empresas de países en desarrollo en el establecimiento de etiquetas para productos específicos a nivel sectorial o de planes de etiquetado ecológico a nivel nacional.

4. Cuestiones de política

81. El fomento de las oportunidades comerciales para productos ecológicamente inocuos procedentes de países en desarrollo se puede intensificar mediante la prestación de asistencia técnica y la adopción de medidas para aumentar la capacidad. Por ejemplo, la Comisión Permanente de Productos Básicos de la UNCTAD decidió que había bastantes posibilidades de cooperación financiera y técnica entre los países desarrollados y los países en desarrollo para mejorar las ventajas ambientales de los productos naturales. La asistencia y el apoyo técnico a las actividades de creación de capacidad a nivel nacional se podrían centrar en varias esferas, como el suministro de información, la asistencia a las investigaciones de mercado y la comercialización, y la asistencia técnica a los órganos de ensayo y certificación en los países en desarrollo y los países con economías en transición.

82. La cooperación internacional en materia de etiquetado ecológico y certificación ecológica puede ayudar además a los países en desarrollo a producir y exportar productos inocuos para el medio ambiente, teniendo en cuenta al mismo tiempo las condiciones ambientales y de desarrollo locales de los países de producción.

83. Se necesitan nuevos estudios encaminados a establecer medios de comprobar la veracidad de las afirmaciones relativas a la inocuidad de los productos procedentes de países en desarrollo. Se requeriría asistencia técnica para establecer mecanismos de certificación o verificación de tales afirmaciones y para facilitar las exportaciones de productos ecológicamente inocuos procedentes de países en desarrollo.

F. Las políticas comerciales y el medio ambiente

1. Los problemas

84. En el capítulo 2 del Programa 21, en especial el área de programas A, sobre fomento del desarrollo sostenible mediante el comercio, se destacó la importancia de liberalizar el comercio para fomentar el desarrollo sostenible. El mejoramiento del acceso a los mercados tiene una importante función que cumplir en el avance hacia el desarrollo sostenible, mediante el suministro de recursos para mejorar el medio ambiente y mediante el aumento de la eficiencia. El mejoramiento del acceso a los mercados facilita también la diversificación de la producción y las exportaciones, y por consiguiente, reduce la fuerte dependencia de muchos países de unos pocos productos básicos para la obtención de divisas. La aplicación de los resultados de la Ronda Uruguay mejorará el acceso a los mercados. Sin embargo, sigue siendo importante determinar las esferas en que una ulterior liberalización del comercio mediante, por ejemplo, la reducción o eliminación del alza de los aranceles, podría contribuir al desarrollo sostenible.

85. Una mayor liberalización del comercio es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo sostenible. Los cambios resultantes en la actividad económica tienen efectos ambientales que pueden ser positivos o negativos, dependiendo de las situaciones y las políticas concretas. Los gobiernos nacionales tienen interés en analizar los efectos ambientales de los

cambios significativos en las modalidades de producción y consumo, inclusive los que resultan de la reforma de las políticas comerciales, y en introducir los ajustes de política necesarios para evitar efectos negativos para el medio ambiente.

86. Desde un punto de vista económico se produce un daño ambiental excesivo cuando el costo social marginal de la utilización de recursos ambientales excede el beneficio social marginal. La discrepancia entre costo social marginal y beneficio social marginal se debe a la ineficiencia del mercado, es decir, al hecho de que los mercados no logren igualar el costo social marginal con el beneficio social marginal, o a la ineficiencia normativa, es decir, a una política microeconómica que alienta el uso excesivo de un recurso ecológico. En este contexto, la Comisión, en su segundo período de sesiones, destacó la necesidad de reducir los subsidios que producen efectos dañinos sobre el medio ambiente y distorsionan el comercio. En la medida en que las políticas distorsionadoras del comercio son también ineficiencias de la política ambiental (es decir, subsidios a los insumos agrícolas, desincentivos para la transferencia de tecnología ecológicamente racional, etc.), la liberalización del comercio producirá el beneficio agregado de mitigar en algo la degradación. Por otra parte, la liberalización del comercio puede exacerbar las ineficiencias subyacentes del mercado o las políticas, y dar lugar a una mayor degradación del medio ambiente. Esto no debería plantearse como argumento contra la liberalización. Más bien, denota la necesidad de que las políticas ambientales aborden el problema de las ineficiencias del mercado y normativas que acompañan a las políticas de liberalización del comercio.

87. Uno de los aspectos de la liberalización del comercio en los países en desarrollo es la mayor apertura y el aumento de la competencia en sus mercados internos. La mayor apertura ha facilitado la importación de tecnologías actualizadas y la disponibilidad de productos químicos y otras materias primas ecológicamente preferibles. En algunos casos, como el de la pesca y las maderas tropicales, la liberalización de las importaciones puede ofrecer soluciones provisionales al aliviar las presiones sobre el uso intensivo de recursos en el plano interno. En otros casos, la liberalización del comercio puede tener efectos ambientales negativos.

88. La mayor apertura y el aumento de los vínculos comerciales y de inversión con países en que las normas ambientales son estrictas también han contribuido al mejoramiento del medio ambiente, especialmente por parte de las empresas más grandes, y a la creación de conciencia. El proceso de reestructuración industrial puede facilitar el mejoramiento del medio ambiente. Además, el aumento de la competencia en materia de importaciones puede dar por resultado cierto mejoramiento del comportamiento ecológico de las empresas, como resultado de sus esfuerzos por lograr una producción más eficiente.

89. Se ha expresado preocupación, especialmente por parte de los países en desarrollo, con respecto a la exportación, en particular de los países desarrollados, de bienes prohibidos en el país de exportación[30].

2. Cuestiones conceptuales y empíricas

90. Los efectos ambientales del comercio han sido objeto de frecuentes debates, y se pueden sacar ciertas conclusiones. En primer lugar, el comercio no contribuye directamente a la degradación del medio ambiente; los métodos de producción insostenibles son la raíz del problema. No obstante, aunque la degradación del medio ambiente se podría atribuir a las ineficiencias del mercado y de las políticas, el comercio la puede agravar. En segundo lugar, si no se liberaliza el comercio, el medio ambiente puede o no resultar perjudicando, dependiendo de la interacción de las políticas distorsionadoras del comercio y de las ineficiencias subyacentes del mercado o las políticas. En tercer lugar, en la medida en que la liberalización aumenta el bienestar y da como resultado un aumento del nivel de ingresos, los países pueden tender a proteger en mayor medida el medio ambiente.

91. La forma en que la liberalización del comercio afecta al medio ambiente es esencialmente una cuestión empírica. De lo expuesto anteriormente se desprende que un análisis empírico no se debería llevar a efecto aisladamente del proceso de desarrollo más amplio. La liberalización del comercio, si está acompañada de las políticas ambientales adecuadas, puede facilitar la internalización de los costos de la protección del medio ambiente mediante la ampliación de las oportunidades de crecimiento de los países.

92. El análisis conceptual y empírico de los efectos de la liberalización del comercio sobre el medio ambiente se ha centrado en varios de ellos, como los efectos de composición (efectos sobre la estructura de la producción y, por consiguiente, sobre la intensidad media de contaminación de la producción), los efectos estructurales, los efectos regulatorios (efectos sobre la capacidad de los gobiernos de concebir y poner en práctica políticas ambientales), los efectos tecnológicos (efectos de las transferencias de tecnología y de corrientes de las inversión más libres), los efectos sobre los productos, y los efectos de escala.

3. Labor en curso en las organizaciones internacionales

93. El Comité de Comercio y Desarrollo de la OMC está analizando los beneficios que supone para el medio ambiente la eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio. De conformidad con las decisiones de la Comisión Permanente de Productos Básicos de la UNCTAD, en sus estudios conceptuales y empíricos sobre la internalización de las externalidades ambientales, la secretaría de la UNCTAD se ocupará especialmente de los efectos sobre el medio ambiente de las principales distorsiones de los mecanismos de los precios, en particular, de los efectos de los subsidios.

94. La OCDE ha llevado a cabo extensos análisis de los efectos de la liberalización del comercio sobre el medio ambiente y ha formulado un marco conceptual y una metodología para realizar exámenes de los aspectos ambientales de las políticas y acuerdos comerciales[31]. El PNUMA está proporcionando asistencia técnica a los países en desarrollo en esta esfera. El PNUMA preparó un documento de antecedentes sobre estudios ambientales y política comercial y celebró una reunión de trabajo de un grupo de expertos con el fin de examinar la compatibilidad de los modelos macroeconómicos y los modelos de evaluación

ambiental. A fines de 1995 o comienzos de 1996 el PNUMA será anfitrión de una conferencia internacional sobre examen de la política comercial desde el punto de vista ambiental, en la que se pasará revista a las metodologías de evaluación, los estudios sectoriales, la reacción a las opciones de política y las necesidades de creación de capacidades a nivel nacional.

95. Varias cuestiones analizadas en el marco del proyecto conjunto UNCTAD/PNUMA sobre la reconciliación de las políticas ambientales y comerciales se refieren a los efectos de la liberalización del comercio sobre el medio ambiente y a la determinación de las políticas que mitigan los posibles efectos ambientales negativos sin sacrificar los beneficios de la liberalización del comercio.

96. El Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC inició sus actividades realizando deliberaciones acerca de los bienes prohibidos a nivel nacional. En 1990 la FAO y el PNUMA establecieron un programa conjunto para la aplicación del principio de información y consentimiento previos. Dicho consentimiento se refiere al principio de que los envíos internacionales de productos químicos, entre ellos de plaguicidas cuyo uso está prohibido o fuertemente restringido a fin de proteger la salud humana o el medio ambiente, se deberían llevar a cabo únicamente con el consentimiento expreso de la autoridad nacional del país importador participante. En el procedimiento de consentimiento están incluidos ciertos plaguicidas que son activamente tóxicos. Hasta la fecha, 127 países miembros han designado autoridades nacionales que se habrán de encargar de la información y el consentimiento previos. Dos veces al año se envía a los países participantes una compilación de las decisiones sobre importación. La FAO y el PNUMA están preparando un instrumento jurídicamente vinculante sobre el principio de información y consentimiento previos a fin de que el procedimiento actual, de carácter voluntario y no obligatorio, sea más eficaz. Se prevé que en 1997 se celebrará una convención sobre el tema.

4. Cuestiones de política

97. Una mayor liberalización del comercio es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo sostenible. La liberalización del comercio puede tener efectos ambientales tanto positivos como negativos. En los casos en que la liberalización del comercio produciría efectos ambientales negativos, se requieren políticas que aborden el problema de las ineficiencias del mercado y normativas. Se necesitan nuevos análisis empíricos y la creación de más capacidad para ayudar a los gobiernos a evaluar los efectos ambientales de las políticas comerciales, a fin de facilitar las políticas nacionales orientadas a evitar o mitigar los efectos ambientales adversos.

III. CREACIÓN DE CAPACIDAD

98. En su segundo período de sesiones, la Comisión subrayó la necesidad de adoptar medidas que se refuercen mutuamente en las esferas del comercio y el medio ambiente, entre otras cosas, mediante el fortalecimiento de la asistencia técnica para la creación de capacidad emprendida por la UNCTAD, el PNUD y el PNUMA. El PNUD centrará especialmente la atención en los efectos del comercio y el medio ambiente sobre el desarrollo. La creación de capacidad para integrar

las políticas comerciales y ambientales en el proceso de planificación del desarrollo es esencial, así como lo es también la capacidad de formular y poner en práctica medidas de política apropiadas. La secretaría de la UNCTAD está preparando una monografía sobre creación de capacidad en la esfera del comercio y el medio ambiente, que se publicará dentro de una serie de monografías del PNUD sobre creación de capacidad para el desarrollo sostenible.

99. La UNCTAD, en colaboración con el PNUD y el PNUMA, está ejecutando un amplio programa de asistencia técnica[32]. Con arreglo al proyecto conjunto UNCTAD/PNUD sobre la reconciliación de las políticas ambientales y comerciales, los institutos de investigación de los países en desarrollo están analizando las experiencias propias de cada país a fin de entender mejor los vínculos existentes entre el comercio y el medio ambiente. Además, se están llevando a cabo varios estudios de casos prácticos en los distintos países en el marco del proyecto conjunto UNCTAD/PNUMA sobre creación de capacidad en la esfera del comercio y el medio ambiente[33].

100. La secretaría de la UNCTAD, como parte de su programa de cooperación técnica, ha estado organizando seminarios sobre capacitación y creación de capacidad. El PNUMA y el PNUD están contribuyendo a mejorar aún más el programa de capacitación y a organizar cursos prácticos. Por ejemplo, a un seminario para países de África celebrado en Nairobi del 26 al 29 de julio de 1994, patrocinado por el PNUMA, asistieron 45 participantes de 33 países. Las secretarías del GATT, la UNCTAD, el PNUD y el PNUMA proporcionaron especialistas.

101. El PNUMA está proporcionando asistencia técnica para apoyar la educación pública ambiental, la conciencia ambiental y la creación de capacidad en materia ambiental.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A. Conclusiones

102. Varios problemas relacionados con los vínculos entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo se pusieron de manifiesto en el Programa 21 y en la Comisión sobre Desarrollo Sostenible en su segundo período de sesiones. Es importante colocar los problemas del comercio y del medio ambiente dentro del marco más amplio del desarrollo sostenible. Para ello es necesario que se tengan en cuenta en la mayor medida posible las condiciones especiales y las necesidades en desarrollo de los países en desarrollo. También se necesita apoyo para crear capacidad institucional en los países en desarrollo y los países con economías en transición.

103. En el presente informe se han identificado varios problemas claves relacionados con los vínculos entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo sostenible. Cada uno de ellos entraña cuestiones conceptuales, empíricas y de política. La labor que realizan actualmente distintas organizaciones internacionales tiene por objeto aclarar esos problemas, mediante el análisis de política y el debate, y extraer de ellos las conclusiones de política correspondientes. Algunos grupos importantes, tales como las

organizaciones no gubernamentales y el sector privado, también se están ocupando de los vínculos entre el comercio y el medio ambiente y están contribuyendo de manera importante a entenderlos mejor.

104. La adopción de medidas positivas, tales como el mejoramiento del acceso a los mercados, el mejoramiento del acceso a la tecnología y la financiación, la creación de capacidad y la adopción de medidas especiales para las empresas pequeñas, son los instrumentos más eficaces para apoyar a los países en desarrollo y los países con economías en transición en sus esfuerzos por internalizar las externalidades ambientales.

105. Existe la necesidad de analizar los posibles efectos de las políticas relativas a determinados productos que se han establecido últimamente, tales como el etiquetado ecológico y ciertos requisitos sobre embalaje y reciclado. Es importante analizar en qué forma se podría aumentar la transparencia y la cooperación internacional, especialmente en los casos en que existe la posibilidad de que se produzcan efectos adversos. Se pueden adoptar medidas adicionales en el plano nacional.

106. En lo que respecta al etiquetado ecológico, es importante aumentar la transparencia y poner cuidado en la aplicación de los criterios relativos a los procesos y métodos de producción en aquellas categorías de productos en que predominan las importaciones, especialmente las importaciones de países en desarrollo.

107. Se deberá dar preferencia a las medidas positivas, como la asistencia financiera y técnica, por sobre las medidas comerciales, a fin de instar a la participación más amplia posible en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. Los gobiernos deberán procurar cerciorarse de que las disposiciones sobre comercio que figuran en los nuevos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente sean compatibles con las reglas de la OMC y con los principios comerciales como la no discriminación, la restricción mínima del comercio y la transparencia.

108. La preferencia de los consumidores por productos inocuos para el medio ambiente puede crear oportunidades comerciales para los países en desarrollo. Se necesitan más estudios para determinar por qué medios se puede verificar la veracidad de las afirmaciones relativas a la inocuidad para el medio ambiente de los productos procedentes de países en desarrollo.

109. Una mayor liberalización del comercio es condición necesaria pero no suficiente para el desarrollo sostenible. La liberalización del comercio puede tener efectos ambientales tanto positivos como negativos. Los gobiernos nacionales tienen interés en analizar los efectos ambientales de los cambios significativos en las modalidades de producción y consumo, inclusive los resultantes de la reforma de las políticas comerciales, y en efectuar los ajustes de política necesarios para evitar que se produzcan efectos ambientales negativos. En los casos en que la liberalización del comercio produciría efectos negativos sobre el medio ambiente, se necesitan políticas concomitantes que se ocupen de las ineficiencias normativas y del mercado.

110. En el presente informe se han formulado varias sugerencias para fortalecer los vínculos positivos entre las políticas comerciales y las políticas

ambientales. Sin embargo, cabe observar que en muchos casos no existe una relación clara entre el comercio y el medio ambiente y que, en general, la política comercial no se debe utilizar para el logro de objetivos ambientales. En su búsqueda de la sostenibilidad ambiental, los países deberían recurrir a medidas directas que aborden el problema de las distorsiones o de las ineficiencias del mercado específicas.

B. Recomendaciones

111. La Comisión tal vez desee adoptar las medidas siguientes:

a) Invitar a la UNCTAD a que, en cooperación con el PNUMA, la OMC, el Departamento de Coordinación de Políticas y de Desarrollo Sostenible de la Secretaría de las Naciones Unidas y otras instituciones apropiadas, considere la posibilidad de preparar un documento de antecedentes para la Comisión en el que se pase revista a la cantidad cada vez mayor de investigaciones llevadas a efecto por instituciones académicas en los países desarrollados y en desarrollo, inclusive algunas en el marco de proyectos apoyados por organismos internacionales y bilaterales de asistencia, acerca de las interrelaciones entre comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible, con miras a determinar posibles deficiencias, facilitar el intercambio de información, y alentar las medidas de creación de capacidad en los países en desarrollo y los países con economías en transición;

b) Alentar al PNUD, la UNCTAD y el PNUMA a que intensifiquen aún más su asistencia técnica para la creación de capacidad en materia de integración de las políticas comerciales, ambientales y de desarrollo;

c) Recomendar que los gobiernos de los países de la OCDE y los organismos multilaterales de asistencia intensifiquen sus esfuerzos por aplicar medidas para mejorar el acceso de los países en desarrollo y los países con economías en transición a los mercados, la tecnología y la financiación, y para crear capacidad a fin de apoyar su labor de internalización de las externalidades ambientales. Las organizaciones internacionales podrían realizar nuevos estudios en esta esfera con miras a establecer criterios innovadores;

d) Con respecto al etiquetado ecológico y a algunos otros requisitos sobre embalaje y reciclado, invitar a la UNCTAD y al PNUMA a que, en cooperación con la ISO, la OCDE y otras organizaciones internacionales pertinentes, analicen la forma en que se podría aumentar la transparencia y la cooperación internacional, especialmente en los casos en que tales requisitos podrían producir efectos negativos; recomendar que los gobiernos tomen medidas para evitar o mitigar los efectos negativos de esos requisitos sobre los países en desarrollo mediante el suministro de instalaciones de reciclado suficientes para los materiales utilizados por los exportadores de los países en desarrollo y proporcionando asistencia técnica orientada a mejorar la reciclabilidad o la reutilización de esos materiales;

e) Alentar al PNUMA y a la UNCTAD a que continúen estudiando la posibilidad de establecer "equivalencias" y reconocimiento mutuo entre los planes de etiquetado ecológico;

f) Invitar a la OMC, la UNCTAD y el PNUMA a que examinen cuidadosamente los efectos de las medidas comerciales propuestas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, sobre el comercio y la competitividad de los países en desarrollo y a que, con el fin de inducir al cumplimiento de los acuerdos, examinen en qué forma se podría otorgar indemnización por las pérdidas económicas o comerciales que pudieran resultar de ellos;

g) Invitar a las instituciones multilaterales y bilaterales de desarrollo a que suministren asistencia técnica a los países en desarrollo a fin de establecer mecanismos para certificar o justificar las reclamaciones por pérdidas a que se hace referencia anteriormente, y para facilitar la exportación de productos ecológicamente inocuos desde los países en desarrollo;

h) Alentar a las organizaciones internacionales y a los programas bilaterales de desarrollo a que realicen análisis empíricos y adopten medidas de creación de capacidad para ayudar a los gobiernos a evaluar los efectos ambientales de las políticas comerciales, a fin de facilitar el establecimiento de políticas nacionales orientadas a evitar o mitigar los efectos ambientales adversos.

Notas

[1] Informe de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo, Río de Janeiro, 3 a 14 de junio de 1992 (A/CONF.151/26/Rev.1 (Vol. I y Vol. I/Corr.1, Vol. II, Vol. III y Vol. III/Corr.1)) (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: S.93.I.8 y correcciones), Vol. I: Resoluciones aprobadas por la Conferencia, resolución 1, anexo II.

[2] Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, 1994, Suplemento No. 13 (E/1994/33/Rev.1), cap. I, párrs. 25 a 42.

[3] En una reunión de un grupo de expertos de alto nivel patrocinada por el PNUD (Nueva York, 10 y 11 de abril de 1995), se examinará un informe en que se sintetizan varios estudios de países concretos realizados en el marco del proyecto conjunto UNCTAD/PNUD de reconciliación de políticas sobre el medio ambiente y sobre el comercio.

[4] La lista de reuniones es la siguiente:

a) El Grupo Intergubernamental sobre la carne, en su 15º período de sesiones, celebrado del 3 al 6 de octubre de 1994, examinó el tema relativo a las preocupaciones ecológicas y los sectores de la carne y la ganadería, las cuestiones básicas y las repercusiones sobre el comercio;

b) El Subgrupo sobre cueros y pieles, en su cuarto período de sesiones, celebrado del 27 al 29 de septiembre de 1994, examinó las repercusiones sobre el medio ambiente de la elaboración de cueros y pieles;

c) El Grupo Intergubernamental sobre yute, kenaf y fibras afines, en su 29º período de sesiones, celebrado del 6 al 8 de diciembre de 1993, se ocupó de la cuestión del yute y el medio ambiente;

Notas (continuación)

d) La reunión del Grupo de Expertos sobre aplicaciones diversificadas de los recursos biológicos como yute, kenaf, bonote, sisal y fibras afines, celebrada del 5 al 7 de octubre de 1994, examinó, entre otras cosas, las posibilidades energéticas de los desechos de yute, kenaf, bonote y sisal;

e) El Grupo Internacional sobre vino y otros productos de la vid, en su sexto período de sesiones, celebrado del 5 al 9 de septiembre de 1994, examinó las nuevas leyes sobre medio ambiente aprobadas durante el pasado año y sus repercusiones para el comercio;

f) La Consulta Técnica sobre el Código de Conducta para la pesca responsable, celebrada del 26 de septiembre al 5 de octubre de 1994, examinó un proyecto de artículo del Código de Conducta sobre prácticas posteriores a la pesca y comercio que aborda cuestiones de medio ambiente, comercio y conservación de los recursos acuáticos vivos.

[5] Esos 10 sectores son: internalización; normas ecológicas; nuevas tendencias en la adopción de políticas sobre medio ambiente; etiquetado ecológico y certificación; función de la ciencia; indicadores del desarrollo sostenible; acuerdos multilaterales sobre medio ambiente; financiación y la transferencia de tecnología adicionales; incentivos positivos para promover la compatibilidad entre el comercio y el medio ambiente; y fomento de la capacidad.

La cooperación entre la UNCTAD y el PNUMA también abarca la internalización de los factores ambientales externos, que es una cuestión fundamental en la encrucijada entre comercio y el medio ambiente. Esa labor se centra en los problemas prácticos que deben ser resueltos para que las políticas adoptadas respecto de la internalización no obstaculicen los esfuerzos en pro del progreso de los países en desarrollo y sean congruentes con las condiciones económicas, financieras, institucionales, jurídicas y sociales de esos países. Véase E/CN.17/1994/CRP.2.

[6] Por ejemplo, el Instituto Internacional para el Desarrollo Sostenible de Winnipeg (Canadá), publicó la obra GATT, the WTO and Sustainable Development (Winnipeg, IIDS, 1993).

[7] Por ejemplo, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales está ejecutando un proyecto, que recibe apoyo del Centro de Investigaciones para el Desarrollo Internacional del Canadá, que consiste en la realización por investigadores de países en desarrollo de varios estudios de casos sobre los vínculos entre el comercio y el medio ambiente.

[8] GATT, Report on the GATT Symposium on Trade, Environment and Sustainable Development, News and Views from the General Agreement on Tariffs and Trade (TE 008, 28 de julio de 1994).

[9] El objetivo principal del programa es proteger la salud de los consumidores y asegurar prácticas lícitas en el comercio de alimentos. La Comisión de Codex Alimentarius está integrada por 150 países miembros. A lo largo de los años ha adoptado un número considerable de normas sobre alimentos; códigos de prácticas de higiene y tecnología; niveles máximos de residuos de plaguicidas, medicamentos veterinarios y otros contaminantes en los alimentos; y niveles máximos de aditivos en los alimentos. También ha adoptado directrices

Notas (continuación)

sobre el etiquetado de alimentos. Muchas de las recomendaciones del Codex tienen que ver con la salud, y la OMS ha invitado a sus Estados miembros a ponerlas en práctica en el contexto de la sanidad pública, habida cuenta de que los alimentos que cumplen las recomendaciones del Codex ofrecen seguridad y suficiente protección para la salud.

[10] UNCTAD, "Efectos de las políticas relacionadas con el medio ambiente sobre la competitividad de las exportaciones y el acceso a los mercados" (TD/B/41(1)/4).

[11] El Grupo inició sus deliberaciones sobre la cooperación internacional en materia de etiquetado ecológico en su primer período de sesiones, celebrado el 28 de noviembre al 2 de diciembre de 1994. De conformidad con su mandato, el Grupo centró sus deliberaciones en un análisis comparativo de los programas en curso y previstos, con miras a examinar conceptos como el reconocimiento mutuo y las equivalencias, y en un examen de las posibilidades que existen de tener en cuenta los intereses de los países en desarrollo en la elaboración de criterios de etiquetado ecológico. Los debates se vieron facilitados por el informe de la secretaría sobre etiquetado ecológico y oportunidades de mercado para los productos inocuos para el medio ambiente (TD/B/WG.6/2).

[12] El "dumping ecológico" puede definirse como la práctica de un país de fijar deliberadamente sus normas a un nivel artificialmente bajo o de no aplicarlas, a fin de obtener una ventaja en el plano de la competencia comercial o atraer inversiones.

[13] OCDE, Environmental Policies and Industrial Competitiveness (París, 1993).

[14] Piritta Sorsa, Environmental protectionism, North-South trade, and the Uruguay Round, documento presentado en el Simposio sobre la economía mundial después de la Ronda Uruguay, con algunas repercusiones para Austria (documento de trabajo del FMI, WP/95/6).

[15] Los vínculos en la esfera del comercio y las inversiones con países cuyas exigencias en la esfera del medio ambiente son rigurosas contribuyen a menudo a la aprobación de normas ecológicas muy completas, en particular en el caso de firmas grandes que tienen contactos directos con clientes extranjeros y poseen los medios financieros y tecnológicos para invertir en la mejora del medio ambiente. Las firmas grandes de algunos países en desarrollo también utilizan cada vez más las normas de control de calidad e ISO-9000 (que no están relacionadas con el medio ambiente) y en esos países se muestra un interés considerable por el proceso en marcha en la ISO encaminado a elaborar normas análogas para los sistemas de evaluación del medio ambiente mediante la serie ISO-14000. Muchas firmas grandes de los países en desarrollo son conscientes de que las normas ISO-14000 constituyen la base para la certificación y el registro de una firma de terceros países, lo que procura una mayor credibilidad frente a las instituciones financieras, las sociedades de seguros, los reguladores y los consumidores.

[16] OCDE, Trade and Environment: Processes and Production Methods (París 1994).

Notas (continuación)

[17] The measurement of the impact of environment regulations on trade (CCP 95/15).

[18] H. L. M. Kox, "The international commodity related environmental agreement: background and design", documento preparado para el proyecto de investigación ICREA, Facultad de Economía y Econometría, Universidad libre de Amsterdam, (junio 1994).

[19] Manual de la FAO sobre la medición de los efectos de las reglamentaciones ambientales sobre el comercio (ESC/M/94/7).

[20] Véase las serie de publicaciones del PNUMA Environment and Trade y especialmente los Nos. 6, 7 y 10.

[21] Convención de Londres, 1972, sobre la prevención de la contaminación del mar por vertimiento de desechos y otras materias, enmendada en 1993.

[22] Office of Technology Assessment, Trade and Environment: Conflicts and Opportunities (Washington, D.C., Estados Unidos de América, Oficina de Prensa del Gobierno, 1993), págs. 120 y 121. Los gastos locales tienden a ser un elemento importante de los grandes proyectos ambientales; por ejemplo, los gastos de construcción local (construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales, establecimiento de vertederos públicos o incineradores, instalación de torres depuradoras en plantas de energía eléctrica, etc.), o los gastos de materiales de bajo valor que con frecuencia se pueden suministrar localmente a menor precio. Gran parte de los gastos ambientales de los países industrializados corresponden a la explotación diaria de los servicios públicos de abastecimiento de agua y las instalaciones de tratamiento de aguas residuales, y a la recolección y eliminación de desechos.

[23] Export promotion and environmental technologies (OECD/GD(94)9).

[24] Office of Technology Assessment, op. cit.

[25] Keith Kozloff y Olatokumbo Shobowale, "Rethinking development assistance for renewable electricity" (Washington, D.C. World Resources Institute, noviembre de 1994).

[26] TD/B/40(1)/4. Sobre la base de la definición del equipo para reducir la contaminación que se da en un estudio reciente del Organismo de Protección del Medio Ambiente de los Estados Unidos, la secretaría de la UNCTAD estimó que el comercio mundial de esa clase de equipo ascendía aproximadamente a 6.600 millones de dólares en 1992. Es interesante observar que los países en desarrollo de Asia absorbieron casi la tercera parte de las exportaciones de la OCDE en 1992. Alrededor del 9% de las importaciones de Asia provinieron del comercio intra asiático.

[27] Una mayor utilización de esos productos por los propios países en desarrollo podría contribuir a proteger el medio ambiente de esos países y dar lugar a economías en las divisas gastadas en importaciones sustitutivas. Además, la sostenibilidad a largo plazo de la producción puede mejorar, y eventualmente se pueden economizar gastos mediante la introducción de prácticas más convenientes para el medio ambiente, lo que daría lugar a una mayor

Notas (continuación)

competitividad. El tiempo necesario para que esos efectos a largo plazo se produzcan es una consideración importante para los países en desarrollo.

[28] "The OECD environmental industry: situation, prospects and government policies" (OCDE/GS/(92)1).

[29] "Final report of the Ad Hoc Working Group on Expansion of Trading Opportunities for Developing Countries" (TD/B/41(1)/7 y TD/B/WG.4/41/15).

[30] La información sobre dichos productos figura en Consolidated List of Products Whose Consumption and/or Sale Have Been Banned, Withdrawn, Severely Restricted or Not Approved by Governments (publicación de las Naciones Unidas, número de venta: E.94.IV.3).

[31] OECD, The Environmental Effects of Trade (París, 1994); Methodologies for trade and environment reviews (OCDE/GD(94)103).

[32] Véase, por ejemplo, "UNCTAD's technical cooperation programme on trade and environment" (TD/B/WG.6/MISC.1).

[33] Las actividades de cooperación técnica que pueden contribuir a la creación de capacidad también se realizan como parte de los proyectos regionales para Asia y el Pacífico y para América Latina y el Caribe financiados por el PNUD, cuya ejecución está a cargo de la UNCTAD.