



**Conferencia de las
Naciones Unidas sobre
Comercio y Desarrollo**

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/3
12 de diciembre de 1996

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
COMISION DEL COMERCIO DE BIENES Y
SERVICIOS Y DE LOS PRODUCTOS BASICOS
Primer período de sesiones
Segunda parte
Ginebra, 19 de febrero de 1997
Tema 4 del programa

INTEGRACION DEL COMERCIO, EL MEDIO AMBIENTE Y EL DESARROLLO:
RECIENTES PROGRESOS Y CUESTIONES PENDIENTES

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
I. INTRODUCCION	1 - 8	3
II. PROGRESOS RECIENTES EN CUESTIONES ESENCIALES	9 - 49	5
A. Competitividad	10 - 15	5
B. Acceso a los mercados	16 - 19	9
C. La liberalización del comercio y el medio ambiente	20 - 26	10
D. Ecoetiquetado	27 - 33	12
E. Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente	34 - 43	14
F. Medidas positivas	44 - 49	16

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
III. CUESTIONES PENDIENTES	50 - 88	18
A. La liberalización del comercio y acceso a los mercados	51 - 56	18
B. La cuestión de los PMP	57 - 62	20
C. Medio ambiente para el desarrollo	63 - 72	21
D. Medidas positivas y acuerdos multilaterales .	73 - 77	24
E. El comercio, las inversiones y el medio ambiente	78 - 83	25
F. Las pequeñas y medianas empresas (PYMES)	84 - 88	26
IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	89 - 93	27
A. Conclusiones	92	28
B. Recomendaciones	93	30

I. INTRODUCCION

1. En los últimos años las deliberaciones intergubernamentales de la UNCTAD, la OMC, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) y la OCDE han contribuido a una mejor comprensión de los vínculos existentes entre el comercio y el medio ambiente. La CDS ha desempeñado una importante función al promover la cooperación y la complementariedad en la labor que realizan la OMC, la UNCTAD y el PNUD para identificar las lagunas existentes e incluir a la sociedad civil en las deliberaciones internacionales. Al mismo tiempo que se desarrollaban estas deliberaciones intergubernamentales ha habido más diálogo y coordinación entre los Ministerios de Comercio y Medio Ambiente de los distintos países y ha aumentado la participación de las organizaciones no gubernamentales y de la comunidad empresarial en el debate sobre el comercio y el medio ambiente.

2. El debate ha demostrado que es difícil extraer conclusiones generalizadas sobre la mejor manera de hacer compatibles las políticas de comercio y de medio ambiente. En general no es el comercio la causa primera de la degradación del medio ambiente sino los procesos insostenibles de producción y consumo 1/. Esto tiene repercusiones importantes en la elección y aplicación de medidas eficaces. Habida cuenta de que el sistema de comercio multilateral no impone grandes limitaciones a la aplicación de políticas y medidas ambientales eficaces en los planos nacional e internacional 2/, es preciso insistir más en la identificación de un programa que promueva el apoyo mutuo entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo. Por consiguiente, el debate internacional no debe limitarse a la consideración de conflictos estrechamente definidos entre las normas comerciales y la protección del medio ambiente sino que debe pasar a una consideración holística de todos los factores pertinentes en la formulación de políticas de desarrollo sostenible.

3. Desde la perspectiva de desarrollo se han expresado distintos puntos de vista sobre el comercio y el medio ambiente. Se ha afirmado, en primer lugar, que la pobreza es una causa básica de la degradación del medio ambiente en muchos países en desarrollo y que la contribución que el comercio puede aportar a la erradicación de la pobreza al aumentar los niveles de ingresos es un requisito indispensable para promover el desarrollo sostenible. En segundo lugar, en los casos en que las medidas ambientales relacionadas con el comercio puedan acarrear grandes costos de ajuste a los exportadores de los países en desarrollo será preciso garantizar una aplicación flexible y justa de las políticas ambientales. En tercer lugar, se debería procurar que las medidas aplicadas para promover la internalización de los costos ambientales no provoquen distorsiones en el comercio y la inversión internacionales, y que las medidas para mejorar la situación ambiental en un país no transfieran los costos a otros países.

4. Además, para muchos países en desarrollo, en especial los menos adelantados, para aumentar la capacidad de responder con eficacia a los problemas ambientales es indispensable asignar gran prioridad al desarrollo de su capacidad económica. Por consiguiente, los problemas ambientales y las prioridades de los países de bajos ingresos que dependen de los productos

básicos y de otros países que continúan participando marginalmente en el comercio mundial a menudo son diferentes de los demás países. La expansión y la diversificación de sus oportunidades de exportación, incluida la diversificación para pasar a productos de mayor valor añadido podría ayudar a estos países en sus esfuerzos por reducir la pobreza y proteger el medio ambiente.

5. Estas consideraciones se reflejan en cierta medida en el cambiante centro de interés de los debates sobre el comercio y el medio ambiente. Cuestiones que antes algunos consideraban posibles puntos de conflicto parece que ahora se dejan de lado. Pueden observarse ejemplos concretos en el debate sobre la competitividad (en cuestiones como el "ecodumping"). Sin embargo han aparecido nuevos motivos de preocupación. Por ejemplo, el debate ha evolucionado pasando de la anterior situación en que a los países en desarrollo les preocupaba esencialmente la aplicación de políticas y medidas ambientales con fines proteccionistas o para crear nuevas formas de condicionalidad a la actual posición en que muchos países en desarrollo han adoptado una actitud de promoción activa añadiendo al temario internacional diversas cuestiones de especial interés para ellos, como el acceso a los mercados, el acceso a tecnologías ambientalmente racionales y su transferencia y la cuestión de las exportaciones de bienes prohibidos en el interior del país 3/.

6. Para que los debates sobre el comercio y el medio ambiente sigan progresando, aparte de promover más la comprensión y la confianza entre diferentes comunidades, se deben examinar adecuadamente las preocupaciones e intereses de todos los países. Además, al promover la compatibilidad entre el comercio y el medio ambiente es preciso examinar todavía más la flexibilidad de los principios comerciales a fin de incluir en ellos las políticas ambientales existentes o que están surgiendo y viceversa. El examen por la Comisión de los progresos realizados en la integración del comercio, el medio ambiente y el desarrollo y las cuestiones pendientes, en especial promoviendo la comprensión de los aspectos relacionados con el desarrollo, puede ayudar a conseguir que en el futuro debate sobre el comercio y el medio ambiente se adopte un enfoque equilibrado e integrado.

7. Las deliberaciones de la Comisión son también importantes en el contexto de los preparativos del examen de los progresos conseguidos en el primer período de cinco años de aplicación del Programa 21 (aprobado por la Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo en Río de Janeiro, en junio de 1992) que llevará a cabo la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible (cuyo quinto período de sesiones se celebrará en Nueva York del 7 al 25 de abril de 1997) y por la Asamblea General en su período extraordinario de sesiones (del 23 al 27 de junio de 1997) 4/. Por consiguiente el análisis de los "progresos recientes" toma generalmente como punto de referencia la CNUMAD y sus resultados, incorporados en la Declaración de Río y en el Programa 21.

8. El presente informe se presenta en cuatro secciones. En la sección II se esboza el debate sobre cuestiones específicas y se hace hincapié en los progresos realizados y en algunas cuestiones que están por resolver. En la sección III se examinan algunas cuestiones destacadas que influyen en los temas expuestos en la sección II, algunas de las cuales podrían abordarse en

futuras actividades de la UNCTAD. Las conclusiones y recomendaciones figuran en la sección IV. Se publicará como informe con la signatura TD/B/COM.1/Misc.2 (en inglés solamente) una nota en que se describen las actividades de la UNCTAD en materia de comercio, medio ambiente y desarrollo.

II. PROGRESOS RECIENTES EN CUESTIONES ESENCIALES

9. En la presente sección se examinan los progresos realizados desde la CNUMAD en cuestiones esenciales del debate sobre comercio, medio ambiente y desarrollo, haciendo especial hincapié en las diferentes cuestiones enumeradas en el párrafo 91 iv) del Documento Final de la IX UNCTAD, a saber la competitividad, el acceso a los mercados, el ecoetiquetado, los convenios ambientales multilaterales, las medidas positivas, y la relación entre la liberalización del comercio y el desarrollo sostenible. Sin embargo, se reconoce que algunas de estas cuestiones están vinculadas entre sí.

A. Competitividad

10. Es importante establecer una distinción entre la competitividad en el ámbito de la empresa o del sector y el concepto de bienestar nacional. La pérdida de competitividad en algunos sectores se puede contrarrestar con ganancias en otros sectores. El bienestar nacional no es una simple suma lineal de la competitividad de las distintas empresas. Para analizarla es preciso proceder a un examen mucho más amplio de un conjunto más amplio de cuestiones, entre las que pueden figurar factores como la productividad, la innovación tecnológica, la inversión, los precios de exportación y de importación, las balanzas comerciales y de capital, las condiciones de trabajo, los impuestos, la estabilidad política, el mejoramiento del medio ambiente y de la salud, etc. Además, al calcular el bienestar nacional, es preciso descontar de los costos macroeconómicos (ambientales) los beneficios ambientales que redundan en un ahorro de los costos (por ejemplo, los gastos de salud o de rehabilitación de bosques).

11. Un acontecimiento importante desde que se celebró la CNUMAD es que los gobiernos han adoptado una actitud firme contra las solicitudes para que "se apliquen reglas de juego uniformes a la competencia" entre países cuyas políticas ambientales son diferentes; en la UNCTAD y en la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible los países en desarrollo se han unido a los gobiernos de la OCDE para rechazar "enérgicamente la aplicación de derechos compensatorios y ecológicos u otras medidas de comercio proteccionistas que sean incompatibles con las disposiciones de la OMC como medio para contrarrestar los efectos negativos, reales o aparentes, de las políticas ambientales en la competitividad" 5/. Por lo tanto, siempre que las políticas ambientales cumplan con los principios del sistema de comercio multilateral no se considera que sus efectos en la competitividad sean una cuestión pertinente en el contexto de las normas comerciales. Sin embargo, es importante examinar los efectos de las políticas ambientales en la competitividad desde la perspectiva de la formulación de políticas ambientales y de desarrollo.

12. No se ha determinado la existencia de vinculaciones sistemáticas, positivas o negativas, entre la protección del medio ambiente y la competitividad internacional. Según una hipótesis, una mayor protección del medio ambiente hace que aumenten los costos de producción de las empresas y, por lo tanto, afecta negativamente la competitividad. Según otra hipótesis, unas normas ambientales estrictas pueden, de hecho, causar ahorros de los costes y mejorar la competitividad porque inducen a las empresas a aumentar su eficiencia, mejorar la gestión de los recursos y evitar el derroche, estimulan medidas de compensación de los costos o innovaciones de valor añadido, consiguen ventajas comerciales en el creciente mercado de productos ecológicamente inocuos y mejoran las posibilidades del país de suministrar bienes y servicios ambientales a nivel internacional 6/. Otros sostienen que los costos de la protección del medio ambiente son pequeños y no constituyen una cuestión de política importante.

13. Los trabajos empíricos y analíticos realizados en la UNCTAD sugieren que cada uno de estos conceptos es demasiado estrecho. En realidad, hay muchos factores que influyen en los efectos de las políticas ambientales sobre la competitividad, entre ellos factores específicos de determinadas empresas o sectores, factores generales que pueden variar según el nivel de desarrollo, como la disponibilidad de infraestructura ambiental, y las políticas gubernamentales. Además, los efectos en la competitividad pueden depender de la entidad que decide qué y cuándo se va a internalizar y de que la decisión se adopte sobre la base de un análisis de los costos y beneficios. De eso se deduce que medidas semejantes pueden tener efectos diferentes en los países desarrollados y en los países en desarrollo. Preocupa la posibilidad de que las medidas y los requisitos ambientales puedan tener efectos adversos en la competitividad y en las oportunidades de acceso a los mercados de las pequeñas y medianas empresas (PYMES), especialmente en los países en desarrollo (véase el recuadro 1). Por lo tanto, la labor futura sobre la competitividad (y el acceso a los mercados) podría centrarse en sectores específicos y en el caso de las PYMES, cuestión que se trata con mayor detenimiento en la sección III.

Recuadro 1

DIFICULTADES QUE PUEDEN EXPERIMENTAR LAS PYMES AL RESPONDER A LOS PROBLEMAS AMBIENTALES

Los costos fijos de la instalación de tecnologías ambientalmente racionales pueden resultar elevados para una empresa pequeña. Puede ser difícil sostener el período de adaptación. Puede pasar mucho tiempo entre la instalación y el momento en que se recuperan las inversiones.

Los costos variables pueden ser relativamente elevados para las PYMES. Además, los insumos materiales ecológicamente inocuos pueden constituir una parte considerable de los costos variables totales, y pueden ser caros.

Algunas PYMES pueden tener dificultades en cargar los costos aumentados al consumidor, debido al carácter muy competitivo de los mercados donde actúan. Las empresas grandes pueden estar en una situación mejor para cargar al consumidor por lo menos una parte del aumento de los costos, por ejemplo, porque sus marcas comerciales están bien asentadas. Por consiguiente, las PYMES tienden a resistirse a cualquier aumento de los costos.

La falta de financiación es un problema, puesto que a menudo las PYMES no pueden financiar las inversiones y quizá no dispongan de crédito para inversiones ambientales. Por lo tanto, las limitaciones financieras inhiben la modernización de los procesos productivos. Las unidades grandes, a causa de su fortaleza organizativa y de la posición firme que ocupan en los mercados financieros, pueden obtener fondos a un costo inferior. Los bancos a menudo prefieren dar créditos a empresas grandes, debido a los factores de riesgo.

El acceso a la tecnología constituye también un problema, puesto que la PYMES pueden tener dificultades para determinar y adaptar tecnologías ambientalmente racionales. En especial, esto puede deberse a que estas tecnologías pueden exigir determinadas economías de escala. Por ejemplo, los sistemas de recuperación química no están adaptados a las pequeñas empresas papeleras.

Las PYMES pueden experimentar dificultades para obtener insumos materiales ecológicamente inocuos (por ejemplo, tintes o productos químicos). Cuando surge una nueva necesidad en un mercado exterior a menudo pasa mucho tiempo hasta que se dispone de sucedáneos en el mercado interior. Las empresas grandes pueden realizar actividades de importación o pueden influir en los abastecedores nacionales para que pasen a materiales ecológicamente inocuos, pero quizás a las PYMES no se les ofrezcan esas oportunidades.

Otro problema es la dificultad de acceso a la información. Las grandes empresas reciben información oportuna y exacta de los importadores en los mercados de los países desarrollados y de otras fuentes, pero las PYMES dependen mucho de fuentes de los gobiernos, lo que a menudo impone considerables retrasos.

Fuente: UNCTAD y Manas Bhattacharyya, "Small is not always beautiful", Economic Times, India, 5 de noviembre de 1996.

14. Sin embargo, los efectos de las políticas ambientales en la competitividad pueden abordarse con políticas adecuadas en los planos nacional e internacional. Son de importancia decisiva el fomento de la capacidad, el suministro de información, el apoyo a la tecnología de acceso y a la innovación, la infraestructura, las pruebas y los certificados, etc. Además, las consultas entre la industria, las autoridades, las organizaciones no

gubernamentales y otros participantes al preparar políticas ambientales podrían ayudar a fijar requisitos realistas y garantizar la cooperación de la industria.

15. En definitiva, el debate está pasando cada vez más de la etapa de la identificación de los problemas a la de las posibles soluciones. Esa evolución es especialmente importante porque las políticas ambientales (por ejemplo, mayores esfuerzos por evitar el problema del cambio climático) pueden tener en el futuro efectos más profundos en el comercio y la competitividad (véase el recuadro 2).

Recuadro 2

CAMBIO CLIMATICO: POLITICAS Y MEDIDAS PARA UNA "ACCION COMUN"

Gran parte del futuro debate sobre la relación entre las políticas ambientales, la competitividad y el acceso a los mercados estará relacionado con el problema del cambio climático.

En el contexto de la labor del Grupo Especial del Mandato de Berlín, un grupo de expertos está realizando una evaluación inicial del conjunto de políticas y medidas eficaces en función de los costos que se prestan a una "acción común" por los países del anexo I (países desarrollados y algunos países en transición). Aunque estas políticas y medidas fueron adoptadas únicamente por los países del anexo I tendrán efectos económicos -positivos o negativos- en los países en desarrollo. Por consiguiente, si bien los países en desarrollo esperan que los países desarrollados tomen la iniciativa de combatir el cambio climático, existe al mismo tiempo una cierta preocupación en cuanto a los efectos que las políticas y medidas que se adopten tendrán en sus exportaciones a los mercados de los países desarrollados.

Podría ser útil, a efectos analíticos, distinguir entre dos grupos de políticas y medidas. El primer grupo está formado por las políticas y medidas que afectan a toda la economía, como las tasas sobre la energía y la eliminación de las subvenciones; sus efectos en los países no participantes variarán mucho de un caso a otro. Se han preparado modelos para evaluar estos efectos en distintos grupos de países. Sin embargo, el examen de los resultados de estos modelos no entra en el ámbito del presente informe.

Otro grupo está formado por las medidas específicas de determinados sectores y productos, como las normas de eficiencia energética. En estos casos puede aplicarse el análisis contenido en la sección II del presente informe. Se ha adquirido una cierta experiencia con las medidas aplicadas por determinados países. Sin embargo, en el caso de las políticas y medidas adoptadas mediante una "acción común", tanto los posibles efectos en la competitividad como las oportunidades de facilitar medidas encaminadas a aliviar los efectos negativos y fortalecer los positivos puede que sean mayores.

A veces la "acción común" puede reducir los efectos relacionados con el comercio y la competitividad en los países no participantes (por ejemplo, la armonización de las normas de los productos y los procedimientos de ensayo y expedición de certificados pueden reducir los costos de transacción). En la mayoría de los casos la "acción común" puede aumentar los posibles costos económicos para los países en desarrollo, simplemente porque hay más países que aplican una política o medida determinada y porque la "acción común" estimula medidas que no serían posibles si las aplicaran los países a título individual.

Del mismo modo, parece importante examinar de qué forma la "acción común" puede facilitar medidas "positivas" en apoyo de las políticas de desarrollo sostenible de los países en desarrollo. Son de importancia decisiva a este respecto y deberían examinarse más las iniciativas en materia de suministro de información relativa al acceso a tecnologías ambientalmente racionales y su transferencia, medidas voluntarias en materia de inversión extranjera directa, mayor acceso a los mercados de productos inocuos para el clima, etc.

Si se aplican medidas adecuadas, las vinculaciones entre el comercio y las inversiones internacionales pueden tener como consecuencia que las políticas y medidas adoptadas por los países del anexo I alcancen progresivamente a los países que no son partes y estimulen la difusión de tecnologías más eficientes entre estos países. Es importante identificar las medidas doblemente beneficiosas con las cuales los países en desarrollo pueden simultáneamente aumentar la competitividad de sus exportaciones, disminuir los costos de consumo de energía y reducir las emisiones.

B. Acceso a los mercados

16. Las cuestiones del acceso a los mercados entran en la esfera de las normas comerciales pero no se limitan a ellas. El acceso a los mercados puede suscitar inquietud a causa de los requisitos ambientales externos.

17. Al determinar si las normas comerciales existentes ofrecen salvaguardias suficientes (incluidas disposiciones sobre transparencia) para abordar las políticas ambientales que tienen efectos importantes en el comercio los debates se han centrado en dos conjuntos de cuestiones: a) ¿son las condiciones ambientales diferentes de las demás medidas a que se refieren las disposiciones de la OMC? y b) ¿cómo han afectado las políticas ambientales el acceso a los mercados, especialmente las exportaciones de los países en desarrollo?

18. El primer conjunto de cuestiones se ha debatido sin llegar a conclusiones firmes en distintos foros. Se afirma a veces que las normas ambientales no son distintas de otras reglamentaciones incluidas en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Otros creen que las normas ambientales son diferentes de otras reglamentaciones y requisitos puesto que las medidas que comprenden: a) son en gran parte voluntarias y el conjunto existente de normas comerciales al respecto está menos desarrollado; b) se basan a menudo en procesos y métodos de producción (PMP) y según la mayoría de

interpretaciones las normas basadas en PMP no relacionados con productos no se incluyen en las normas comerciales 7/; c) sus canales de notificación están menos establecidos, puesto que existe una cierta ambigüedad sobre su inclusión en las obligaciones de transparencia de la OMC; y d) se basan en el principio de precaución (las disposiciones del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio son ambiguas a este respecto).

19. En relación con el segundo conjunto de cuestiones, las políticas ambientales de los países desarrollados no han tenido efectos generalizados en el acceso a los mercados de los países en desarrollo, pero los estudios monográficos sobre países realizados por la UNCTAD indican que las medidas y los requisitos ambientales pueden afectar la competitividad y las oportunidades de acceso a los mercados de las empresas de algunos sectores y en especial de las PYMES. En relación con ello, el Comité de Comercio y Medio Ambiente ha reconocido que "es necesario seguir trabajando para lograr que la aplicación de las medidas ambientales no lleve a restricciones en cubiertas del comercio, particularmente restricciones que coarten las actuales oportunidades de acceso a los mercados para los países en desarrollo" 8/.

C. La liberalización del comercio y el medio ambiente

20. Se prevé que la liberalización del comercio redundará en beneficio del medio ambiente en la medida en que provoca: a) una asignación más eficiente de los recursos, incluidos los recursos ambientales; y b) crecimiento económico y desarrollo, lo que implica tanto la generación de ingresos adicionales que pueden destinarse a mejorar el medio ambiente como un crecimiento de la demanda de protección ambiental. En el caso de los países en desarrollo, es probable que la liberalización del comercio, que favorece el consiguiente crecimiento y aumento de las exportaciones, suponga beneficios adicionales para el medio ambiente al reducir la pobreza y los daños ambientales conexos.

21. Las medidas que se mencionan en este contexto son las relativas a la progresividad y las crestas arancelarias, las subvenciones a la producción y la exportación, los elevados impuestos internos (en particular los que se aplican a los productos tropicales), las restricciones y los impuestos a la exportación, las prácticas de exportación de las empresas de comercio de Estado, y diversos tipos de barreras no arancelarias.

22. Se prevé obtener beneficios para el medio ambiente de distintas maneras. Algunos consideran que la mayoría de esos beneficios se obtendrán mediante la supresión de las restricciones al comercio de bienes ecológicamente inocuos y de servicios ambientales; también se obtendrán beneficios mediante la supresión de las restricciones a la transferencia de tecnologías ambientalmente racionales; además, puesto que las restricciones y perturbaciones del comercio pueden provocar una asignación ineficiente de los recursos, frenar el crecimiento de los ingresos, en particular en los países en desarrollo, y desviar artificialmente recursos hacia actividades que imponen una presión adicional sobre los recursos nacionales ecológicamente vulnerables, la reducción o supresión de esas restricciones y perturbaciones contribuiría a evitar estos efectos. Otros estiman también que, para obtener beneficios directos y sustanciales para el medio ambiente, la liberalización del comercio debería complementarse con medidas encaminadas a mejorar el

acceso a los mercados, a tecnologías ambientalmente racionales, y a la financiación, así como el fomento de la capacidad.

23. En el Programa 21 se hizo hincapié en la importancia de la liberalización del comercio para lograr el desarrollo sostenible. Desde la celebración de la CNUMAD se han hecho progresos, en particular mediante la conclusión de las negociaciones de la Ronda Uruguay. La oportuna aplicación de los compromisos asumidos en esas negociaciones es de importancia decisiva. El problema que se plantea ahora consiste en potenciar las sinergias entre la liberalización del comercio, las reformas económicas y una ordenación más eficaz del medio ambiente. En muchos países en desarrollo la liberalización y la expansión del comercio ya han contribuido considerablemente al alivio de la pobreza y la reducción de los problemas ambientales conexos. Tal vez sea necesario poner en marcha nuevas iniciativas, en particular en favor de los países que no han participado en la reciente expansión del comercio mundial. A este respecto, la Declaración de Midrand (en la sección relativa a la mundialización) recuerda que "a los países menos adelantados (PMA), en particular los de Africa, y a otros países en desarrollo les sigue frenando su escasa capacidad de oferta, por lo que son incapaces de beneficiarse del comercio. La marginación, tanto entre los países como dentro de ellos, se ha exacerbado".

24. El debate sobre la liberalización del comercio y el medio ambiente se ha centrado en gran medida en los efectos perjudiciales para el medio ambiente de las subvenciones a la producción y las exportaciones agrícolas y que se atribuyen, entre otros factores, a un aprovechamiento más intensivo de la tierra, al aumento de la utilización de productos agroquímicos, la disminución de hábitat naturales y de la biodiversidad, y la extensión de la producción agropecuaria a zonas marginales y ecológicamente vulnerables. Se ha señalado que la asistencia a la agricultura mediante políticas relacionadas con la producción en muchos países de la OCDE ha impuesto elevados costos ambientales en esos países, con una gran carga financiera. Esas políticas también han impuesto elevados costos económicos y ambientales en otros países, especialmente países en desarrollo, que tenían una ventaja comparativa en la producción y el comercio de productos agropecuarios 9/.

25. Se ha objetado que no es posible predecir con certeza los efectos de la liberalización del comercio en los precios y que el ajuste de los precios no es a priori eficiente desde el punto de vista del medio ambiente. Ello dependerá en cierta medida de factores económicos de carácter general en los mercados de productos agropecuarios y de la existencia de condiciones favorables a la aplicación de ajustes estructurales en las economías de los países productores. Además, para que los mecanismos del mercado den lugar a una asignación óptima de los recursos de producción, desde el punto de vista de la economía y de la ecología, es imprescindible la plena internalización de los costos ambientales. Por otra parte, se sostiene que las reformas de las políticas agrícolas a nivel nacional producirán beneficios ambientales basados en la liberalización del comercio. Este análisis también podría aplicarse a otros sectores 10/.

26. En los casos en los que la liberalización del comercio no produzca beneficios ambientales, debería ir acompañada de políticas complementarias de ordenación del medio ambiente y de los recursos, a fin de aprovechar plenamente sus posibles contribuciones a una mejor protección del medio

ambiente y promover un desarrollo sostenible mediante una asignación y un uso más eficientes de los recursos.

D. Ecoetiquetado

27. El debate sobre el ecoetiquetado tropieza con un obstáculo importante: mientras que, al apoyarse en el análisis del ciclo de vida (ACV), éste puede conducir a la elaboración de criterios basados en procesos y métodos de producción (PMP) no relacionados con los productos, en el sistema internacional de comercio se aplica el concepto "producto similar". Este conflicto potencial puede verse agravado en la medida en que es posible que determinados criterios basados en PMP no resulten tan beneficiosos para el medio ambiente del país exportador como para el del país importador.

28. El ecoetiquetado puede repercutir de diversas maneras en el comercio. La magnitud de sus efectos depende en gran medida de la importancia que se asigne al ecoetiquetado en cada mercado. En muchos casos, los efectos en el comercio pueden ser relativamente escasos porque el ecoetiquetado se concentra sólo en algunos segmentos del mercado, o porque el mercado no es sensible al ecoetiquetado. No obstante, los efectos pueden ser más importantes en la medida en que las respuestas del mercado resulten más significativas 11/. En el recuadro 3 se indica el número de categorías de productos y de productos comprendidos en los distintos programas de ecoetiquetado.

Recuadro 3

NUMERO DE CATEGORIAS DE PRODUCTOS Y DE PRODUCTOS COMPRENDIDOS
 EN LOS DISTINTOS PROGRAMAS DE ECOETIQUETADO

Septiembre de 1996

	Categorías de productos para los cuales se establecen criterios	Ecoetiquetas concedidas			
		Categorías de productos	Fabricantes	De los cuales extranjeros	Productos
Canadá	96	36	127	13	>1 600
Países Nórdicos	43	28	n.a.	n.a.	>1 000
Unión Europea	12	4	11	ninguno	24
Japón	71	68	1 050	29*	2 021
Alemania	74	63	754	107**	3 206
Taiwán (Prov. China de)	34	19	85	3	370
Singapur	21	18	140	13	542
Rep. de Corea	35	32	122	ninguno	169
Francia	5	2	34	4***	231

* Con inclusión de empresas comerciales del Japón, filiales extranjeras de empresas japonesas, empresas mixtas y fabricantes extranjeros que han firmado contratos para la utilización de la etiqueta en nombre de sus importadores japoneses.

** No se incluyen los fabricantes extranjeros que han firmado contratos para la utilización de la etiqueta en nombre de sus importadores alemanes.

*** De otros países de la UE.

29. Se ha ido fomentando un consenso sobre determinados principios que han de orientar la aplicación de los programas de ecoetiquetado, en particular, con respecto al proceso de elaboración de criterios ambientales, los métodos de certificación de la conformidad, la transparencia y el acceso en pie de igualdad de las empresas nacionales y extranjeras a los programas de ecoetiquetado. La Organización Internacional de Normalización (ISO), como parte de la serie 14000 de normas de ordenación del medio ambiente, ha elaborado normas internacionales a las que los organismos encargados del ecoetiquetado pueden adherirse voluntariamente. Estas normas contienen principios rectores para la aplicación de los programas de ecoetiquetado, que abarcan, entre otras cosas, criterios ecológicos sobre productos, transparencia, aspectos comerciales, acceso a la información y reconocimiento mutuo.

30. Asimismo, "el Comité de Comercio y Medio Ambiente estimó que un importante punto de partida para que los miembros de la OMC puedan tratar algunas de las preocupaciones comerciales planteadas en torno a los planes/programas de ecoetiquetado es examinar el modo de conseguir la adecuada transparencia en su preparación, adopción y aplicación, inclusive dando posibilidades de que en su preparación participen las partes interesadas de otros países. Las disposiciones de transparencia recogidas en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio, incluido el Código de Buena Conducta para las instituciones con actividades de normalización que figura en el anexo 3 del acuerdo, constituyen un punto de referencia para los trabajos posteriores del Comité destinados a fomentar la transparencia de los planes/programas de etiquetado ecológico" 12/.

31. No obstante, respecto de la cuestión de los PMP no relacionados con los productos no se ha avanzado mucho. Aunque las normas ISO pertinentes admiten y, en cierta medida, alientan la utilización del ACV, no resuelven todos los aspectos de este problema. El único principio de orientación que puede contribuir a resolver los aspectos comerciales de los PMP no relacionados con los productos es el del reconocimiento mutuo.

32. No obstante, el reconocimiento mutuo plantea problemas complejos. Se ve facilitado cuando la situación y las prioridades ambientales de los países participantes son comparables. Ya existen algunas iniciativas a este respecto: por ejemplo, se ha establecido un entendimiento oficioso entre el programa "Sello Verde" de los Estados Unidos y el programa "Opción Ambiental" del Canadá, que prevé el reconocimiento mutuo siempre que en ambos programas se elaboren criterios similares para el producto en cuestión. También existe un acuerdo formal entre los programas de ecoetiquetado del Canadá y de la Provincia china de Taiwán. Un aspecto interesante de este acuerdo consiste en que, en caso de que en los programas de estos países se apliquen criterios diferentes, han de satisfacerse los criterios de utilización y eliminación del programa del país importador y los criterios relacionados con los PMP del programa del país exportador. No obstante, ha de tenerse en cuenta la posibilidad de aceptación por el consumidor y la credibilidad de los programas, y si existen diferencias sustanciales entre los criterios es posible que no se conceda el reconocimiento mutuo 13/.

33. Por otra parte, la utilidad del concepto de reconocimiento mutuo resulta limitada en la medida en que para su aplicación es preciso que exista un programa de ecoetiquetado en el país exportador, lo cual ha planteado dificultades en los países en desarrollo. El concepto de equivalencia resulta más flexible porque no incluye ese requisito. Si bien en varios foros se ha recomendado que se explore el concepto de equivalencia, hasta ahora se ha avanzado poco en esa dirección. Por ejemplo, no se ha conseguido introducir este concepto en las directrices de la ISO.

E. Acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente

34. Si bien la mayoría de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente reflejan claramente la voluntad y capacidad de la comunidad internacional de abordar los problemas del medio ambiente mundial sobre la base de criterios de cooperación multilateral, algunos debates se han centrado en los instrumentos y las medidas utilizados para aplicar estos acuerdos. Los debates se han centrado en dos cuestiones fundamentales. En primer lugar, la de determinar en qué medida los principios pertinentes que figuran en la Declaración de Río y en el Programa 21, en particular los relativos al desarrollo sostenible, se incorporan tanto a los acuerdos ya existentes como a los nuevos. En segundo lugar, la de determinar la relación entre las medidas comerciales utilizadas en el marco de esos acuerdos y las normas del sistema multilateral de comercio; el Comité de Comercio y Medio Ambiente está examinando esta cuestión.

35. En el debate sobre estas dos cuestiones se han formulado diversas preguntas, entre ellas: ¿De qué gama de instrumentos de política se dispone para lograr los objetivos de un acuerdo multilateral sobre el medio ambiente y cómo es posible evaluar la eficacia de los distintos instrumentos de política y, en particular, determinar si las restricciones al comercio han resultado eficaces para lograr los objetivos ambientales? ¿Cuáles son los efectos de esos acuerdos en la economía y el desarrollo de los países en desarrollo y cuáles son los instrumentos de aplicación pertinentes? ¿Cómo puede fomentarse la participación de estos países en un acuerdo, y su capacidad económica para lograr los objetivos ambientales del acuerdo, en consonancia con el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas?

36. Un análisis comparativo de diferentes acuerdos ha indicado que existen diferencias considerables entre las disposiciones comerciales y de otra índole de los diferentes acuerdos, en particular con respecto al tipo de medidas comerciales que las partes pueden o han de aplicar, y a las condiciones que imponen la aplicación de esas medidas. De todas formas, las restricciones del comercio con efecto discriminatorio aplicadas en el contexto de un acuerdo multilateral sobre el medio ambiente pueden entrañar medidas extrajurisdiccionales incompatibles con las normas de la OMC. Esta posible incompatibilidad ha planteado dudas y algunos han sostenido que es preciso aclarar la relación entre las disposiciones de la OMC y este tipo de medidas comerciales. El Comité de Comercio y Medio Ambiente está examinando esta cuestión.

37. También ha sido objeto de debate la necesidad de recurrir a medidas comerciales para lograr los objetivos ambientales de un acuerdo multilateral

sobre el medio ambiente, teniendo en cuenta, entre otros, los siguientes aspectos: i) si una medida comercial es eficaz para lograr el objetivo ambiental; ii) si se trata de la medida que tiene menos efectos de restricción o distorsión del comercio; iii) cuál es la eficacia en función de los costos de esa medida y cuáles son sus repercusiones para el desarrollo; y iv) si la medida es proporcional a la necesidad de restringir el comercio para lograr el objetivo ambiental. En este contexto también se ha hecho referencia a la equidad. Según algunos observadores, las restricciones comerciales con efectos discriminatorios contra países que no son partes en un acuerdo pueden representar una forma no equitativa de lograr objetivos ambientales de alcance internacional.

38. Muchos han sostenido que la comunidad internacional debía asumir un nuevo compromiso de evitar la utilización unilateral de medidas comerciales con fines ambientales. A este respecto se han expresado opiniones diferentes sobre la noción de "unilateralismo". Esto reviste particular importancia si se tiene en cuenta que no existe una definición convenida de "acuerdo multilateral sobre el medio ambiente" 14/.

39. Otra opinión que va ganando adeptos es que como estos acuerdos prevén la aplicación de conjuntos de medidas, es difícil evaluar cuáles de esas medidas son más eficaces para lograr los objetivos. Las opciones previstas a este respecto en los acuerdos abarcan la utilización de permisos, contingentes, instrumentos basados en el mercado, medidas comerciales y medidas positivas, como el acceso a la tecnología y la financiación. Puesto que en estos conjuntos de medidas se pueden combinar medidas comerciales con medidas positivas, es preciso establecer mecanismos para garantizar la plena aplicación de estas últimas. Estas cuestiones se han planteado reiteradamente en las deliberaciones de la Conferencia de las Partes en el Protocolo de Montreal. También se plantea la cuestión conexas de elaborar medidas positivas innovadoras, que podrían prever la participación del sector privado en los acuerdos.

40. Desde el punto de vista del desarrollo, es importante observar que, junto con los beneficios que suponen para el medio ambiente mundial, estos acuerdos pueden tener amplias repercusiones económicas. Los costos de la aplicación de las normas ambientales, asumidos a nivel nacional, pueden ser muy diferentes para las distintas partes en un acuerdo en función de variables como la dependencia de la economía respecto del producto objeto de control, la especificidad de la norma, la disponibilidad y adecuación de los productos sustitutivos, el grado de protección mediante patente de las tecnologías prescritas, los costos administrativos y otros factores. Los costos también pueden variar según los niveles de desarrollo económico y las normas ambientales vigentes antes de la introducción de la norma internacional 15/.

41. En un estudio reciente del Fondo para el Medio Ambiente Mundial y el Banco Mundial se indica que, aunque una medida se justifique económicamente desde el punto de vista de la comunidad internacional, puede suponer una "carga financiera" adicional para un determinado país; si la comunidad internacional asumiese al menos este costo adicional, el país que aplicara la medida no se vería perjudicado desde el punto de vista financiero. La repartición de los costos reviste particular importancia para los países

en desarrollo porque éstos no están en condiciones de asumir la carga financiera que supone la protección del medio ambiente 16/.

42. Este concepto se ha incorporado a algunos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. Por ejemplo, en principio, el Fondo Multilateral para la Aplicación del Protocolo de Montreal ha de sufragar todos los costos adicionales correspondientes a los programas de eliminación de los países en desarrollo. Sin embargo, en la práctica no es fácil definir estos costos y los países en desarrollo beneficiarios deben asumir al menos parte de ellos. Además, debería hacerse una distinción entre costos "voluntarios" y costos "impuestos". Los primeros son los que un país acepta voluntariamente a fin de paliar determinados problemas del medio ambiente mundial. Por ejemplo, en el caso del Protocolo de Montreal son voluntarios los costos en que incurre una Parte al aplicar programas de eliminación gradual de las sustancias destructoras del ozono (SDO), por ejemplo, los correspondientes a la reconversión de capital, las regalías, etc. En cambio, son costos impuestos, los que corresponden a cualquier tipo de adaptación al agotamiento de la capa de ozono, o a los daños que resulten de él, a las restricciones internacionales del comercio aplicadas a países que no sean signatarios de los acuerdos o que no apliquen sus disposiciones, o a incrementos del costo económico de la producción de SDO o de las tecnologías correspondientes debido a la contracción del mercado internacional 17/. Sería interesante determinar si el uso de medidas comerciales supone un incremento de los costos impuestos en virtud de un acuerdo de este tipo y si estos costos deberían tenerse en cuenta de alguna manera al elaborar y aplicar medidas positivas.

43. Es preciso realizar más estudios empíricos sobre los efectos económicos de estos acuerdos. En sus períodos de sesiones tercero y cuarto, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible invitó a la UNCTAD y al PNUMA a analizar los efectos de las medidas comerciales y de otros instrumentos de política de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente en la consecución de objetivos ambientales y en el comercio y la competitividad de los países en desarrollo y los países con economías en transición, así como la forma en que las medidas positivas podían ayudar a esos países a cumplir sus obligaciones en virtud de los acuerdos. La secretaría de la UNCTAD está elaborando, en cooperación con el PNUMA, un proyecto encaminado a examinar la contribución de distintos instrumentos de política, que incluyen tanto medidas comerciales como medidas positivas, a la consecución de los objetivos ambientales de estos acuerdos. En este proyecto se recurrirá a la experiencia de determinados países en desarrollo con respecto a la aplicación de tres acuerdos de este tipo, a saber, el Protocolo de Montreal, el Convenio de Basilea y la Convención sobre el Comercio Internacional de Especies Amenazadas de Fauna y Flora Silvestres (CITES).

F. Medidas positivas

44. En las deliberaciones intergubernamentales se destaca cada vez con más frecuencia el papel de las medidas positivas en la integración del comercio, el medio ambiente y el desarrollo. El Grupo Especial de Trabajo sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo 18/, la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible 19/, la IX UNCTAD 20/, el CCMA 21/ y la Asamblea General 22/ han reconocido que las medidas positivas pueden ser instrumentos

eficaces para ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible y los objetivos multilateralmente acordados de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. Si bien se ha avanzado hacia el logro de un consenso sobre la importancia de las medidas positivas, es menester realizar nuevos trabajos analíticos y proyectos orientados a la acción para determinar las estrategias necesarias para elaborar y aplicar eficazmente dichas medidas. Se necesitan criterios innovadores, en particular en vista de que en varios casos la aplicación de medidas positivas puede chocar con limitaciones financieras. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en su cuarto período de sesiones, alentó a la UNCTAD a que propusiera "medidas positivas en los planos nacional e internacional para apoyar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible, haciendo hincapié en el fomento de la capacidad y en el apoyo de las actividades nacionales encaminadas a hacerse cargo de los costos ambientales" 23/.

45. En la Declaración de Río, así como en el Programa 21, se mencionaron diversas medidas positivas, si bien no se definieron en forma exhaustiva. Las medidas positivas son una cuestión intersectorial en constante evolución, y es lógico pensar que del análisis y debate de los diversos temas en el ámbito del comercio y del desarrollo habrán de surgir otras propuestas. Sin embargo, a efectos analíticos, es posible dividir las medidas positivas en dos categorías principales: a) las medidas destinadas a contrarrestar los efectos nocivos de las políticas y medidas ambientales en la renta y el desarrollo, en particular en el contexto de los acuerdos sobre el medio ambiente, y b) las políticas y medidas cuyo fin es crear y fortalecer vinculaciones positivas entre las políticas sobre el comercio y el medio ambiente. Las medidas positivas también comprenden el fomento de la capacidad.

46. En cuanto a la primera categoría de medidas positivas, en el Programa 21 se pidió, entre otras cosas, que se promoviera el acceso a la tecnología y su transferencia, así como el acceso a la financiación. Por ejemplo, se han incorporado medidas positivas en los AMUMA, de conformidad con el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas. Aunque a nivel intergubernamental se ha subrayado reiteradamente la importancia de estas medidas, su aplicación generalizada en el período posterior a la CNUMAD ha tropezado con una serie de limitaciones. Quizás sea necesario adoptar criterios innovadores, en particular en el contexto de los mecanismos para promover la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales mediante la inversión extranjera directa.

47. El análisis de la competitividad y el acceso a los mercados indica que esta categoría de medidas positivas también incluye inversiones en infraestructura ambiental, difusión de información, asistencia técnica, fomento de la capacidad, cooperación bilateral y provisión del tiempo necesario para ajustarse a los nuevos requisitos ecológicos.

48. Respecto de la segunda categoría, es decir la creación y/o el fortalecimiento de vinculaciones positivas entre el comercio y el medio ambiente, el análisis precedente, por ejemplo, sobre la competitividad y

la liberalización del comercio, ha subrayado la necesidad de encontrar situaciones doblemente beneficiosas, incluso para las PYMES. En un contexto mucho más amplio, con las medidas positivas se intenta encauzar las sinergias entre la liberalización del comercio, las reformas económicas y una gestión más eficaz de los recursos naturales y el medio ambiente, haciendo participar a la comunidad de negocios y la sociedad civil en la elaboración de medidas favorables concretas.

49. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en su cuarto período de sesiones, subrayó, entre otras cosas, la importancia del fomento de la capacidad y el apoyo a las actividades nacionales encaminadas a internalizar los costos ambientales. La secretaría de la UNCTAD viene cooperando con el PNUD en la preparación de una monografía sobre el fomento de la capacidad en materia de comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible, en el contexto del programa "Capacidad 21" del PNUD 24/. La UNCTAD describe sus propias actividades de fomento de la capacidad en el informe TD/B/COM.1/Misc.2 25/.

III. CUESTIONES PENDIENTES

50. En esta sección se examinan algunas cuestiones intersectoriales que se han planteado en el debate en curso sobre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo y que es necesario analizar más a fondo. Su intención es facilitar el examen de la orientación que deberá adoptar el debate en el futuro, habida cuenta de las dificultades que plantea alcanzar un consenso en diversos ámbitos. Algunos aspectos de estas cuestiones pendientes pueden examinarse en el marco del programa de trabajo de la UNCTAD, pero no es el caso de todos.

A. Liberalización del comercio y acceso a los mercados

51. Dado que después de la CNUMAD no se registraron avances importantes en la provisión de recursos financieros adicionales a los países en desarrollo, ni en el acceso a la tecnología y su transferencia, la liberalización del comercio y el aumento del acceso a los mercados son ahora más necesarios aun como medio de generar fuentes de financiación para el desarrollo sostenible.

52. Las iniciativas de liberalización del comercio deben ir acompañadas de medidas encaminadas a favorecer los resultados del comercio exterior de los países de renta baja que dependen de los productos básicos y otros países que siguen teniendo una participación marginal en el comercio mundial, en particular los menos adelantados. La expansión y diversificación de las oportunidades de exportación, incluida la diversificación hacia productos de mayor valor añadido, podrían ayudar a estos países en sus esfuerzos por reducir la pobreza y proteger el medio ambiente. Las medidas de liberalización del comercio deben complementarse con políticas y medidas destinadas ayudar a estos países a mejorar su capacidad de oferta, promover cambios estructurales, aumentar la competitividad y fortalecer la capacidad de las industrias para aprovechar las oportunidades que ofrece el mercado.

53. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en su cuarto período de sesiones, invitó a la UNCTAD a que, en cooperación con el PNUMA y otras organizaciones competentes, como la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), y teniendo en cuenta la labor en curso en la OMC, examinaran de qué forma una mayor liberalización del comercio, mediante la reducción o eliminación de la progresividad arancelaria, los impuestos o restricciones a la exportación, las subvenciones que distorsionan las relaciones de comercio y la eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio, podían aumentar los beneficios para el medio ambiente y su contribución al desarrollo sostenible, incluso mediante el examen de análisis recientes de esos temas 26/. Los nuevos trabajos empíricos y análisis en estas esferas podrían centrarse en la reducción y eliminación de las restricciones y distorsiones del comercio que aún existen en sectores y productos cuya exportación es de especial interés para los países en desarrollo, como por ejemplo los textiles y el vestido, el cuero y los productos de cuero, el calzado, los productos forestales, la pesca, los minerales, los productos mineros, los productos agrícolas, otros productos obtenidos de la explotación de recursos naturales y los productos básicos.

54. Además, podría concederse un mayor acceso a los mercados a algunos sectores, como los productos de la silvicultura, la pesca y la agricultura, en particular en el caso de los países en desarrollo que tienen una mayor capacidad de absorción ambiental, aumentando así sus ingresos y generando una protección ambiental a nivel mundial 27/. La reducción y eliminación de la progresividad arancelaria podrían producir beneficios económicos y ambientales al ayudar a aumentar el valor añadido de los productores de los países que dependen de los productos básicos, aumentar los ingresos de esos países y reducir las presiones directas en la explotación de los recursos naturales.

55. En el contexto del sistema de comercio multilateral, quizás convenga examinar de qué manera los países en desarrollo, y en particular los PMA, podrían beneficiarse de disposiciones que impongan calendarios diferentes para el cumplimiento de las medidas ambientales relacionadas con el comercio, como por ejemplo excepciones especificadas y limitadas en el tiempo o el uso de la cláusula de minimis. Además, es necesario examinar otras opciones para aumentar el acceso a los mercados de productos ecológicamente inocuos procedentes de los países en desarrollo y promover el desarrollo y la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales.

56. Los nuevos análisis deben centrarse en sectores específicos en los que las exportaciones son de interés especial para los países en desarrollo y las PYMES. El trabajo futuro también deberá girar en torno a los beneficios ambientales que mejoran el acceso a los mercados: a) dando acceso a nuevos mercados, en particular a los productos ecológicamente inocuos, y b) eliminando restricciones y distorsiones del comercio, cuestión que se superpone con la de la liberalización del comercio y el medio ambiente.

B. La cuestión de los PMP

57. Se ha debatido la cuestión del trato de que deben ser objeto las normas basadas en procesos y métodos de producción (PMP) no relacionados con los productos en la interconexión entre el comercio y el medio ambiente. Por ejemplo, una de las cuestiones fundamentales del debate sobre el ecoetiquetado es el trato de los PMP. Asimismo, en el debate futuro sobre la competitividad, el ajuste en frontera de los impuestos basados en los PMP puede llegar a ser una cuestión contenciosa. Por otra parte, con respecto al acceso a los mercados, los PMP son un factor importante que en muchos casos diferencia los requisitos ambientales de otras normas técnicas.

58. Dado que gran parte de los efectos ambientales al parecer guardan mayor relación con el proceso de producción que con el producto, las normas sobre PMP son de importancia fundamental. No obstante, en la medida en que los efectos ambientales sean intrínsecamente locales, puede no ser adecuado aplicar las mismas normas en diferentes países o regiones, o incluso dentro de un mismo país, en particular porque las normas pueden ser más eficaces si se tienen en cuenta las condiciones ambientales y de desarrollo a las que se aplican. Por consiguiente, de utilizarse medidas comerciales basadas en los PMP quizás no se alcancen los objetivos ambientales, que es lo que se pretende. Así pues, desde un punto de vista ecológico, los argumentos a favor de la armonización no son muy sólidos. Si los problemas ambientales son de carácter mundial, podría entenderse que el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas significa o bien que se podrían utilizar normas diferentes para alcanzar un objetivo ambiental común o que los países en desarrollo deberían recibir asistencia financiera para hacer frente a los gastos adicionales resultantes de la aplicación de las normas acordadas multilateralmente.

59. Desde el punto de vista del comercio, preocupa la posibilidad de que la armonización de los PMP socave la ventaja comparativa, que es la base misma del beneficio que reporta el comercio internacional. La aplicación de normas basadas en los PMP a los productos importados podría suponer la aplicación extraterritorial de las leyes sobre el medio ambiente de cada país. También preocupa que el uso de los PMP no relacionados con el producto en el contexto del medio ambiente cree un precedente que favorezca el uso de restricciones comerciales basadas en los PMP con el fin de alcanzar otros objetivos no relacionados con el comercio. Por todo ello, se considera que condicionar el acceso al mercado al uso de determinados PMP en general es incompatible con las normas comerciales en vigor. Además, el cumplimiento de PMP específicos no relacionados con el producto en el contexto del ecoetiquetado u otras normas análogas exigiría el uso de tecnologías específicas. Por consiguiente, se ha expresado la opinión de que las inquietudes manifestadas en cuanto al posible carácter discriminatorio de las normas basadas en los PMP podrían aumentar, según el grado de protección que las patentes ofrezcan a determinadas tecnologías.

60. Parece razonable, desde la perspectiva del desarrollo, que las normas basadas en los PMP sean proporcionales a los problemas ambientales del país, su capacidad ambiental de absorción, los recursos económicos y las

preferencias sociales. En este sentido, cabe mencionar también que algunos instrumentos que se utilizan en los países desarrollados para influir en los PMP pueden ser menos eficaces en muchos países en desarrollo. Las políticas y medidas destinadas directamente a aumentar la capacidad de las empresas para mejorar su comportamiento ambiental, como por ejemplo construir infraestructura ecológica para las PYMES, pueden reportar mayores beneficios en términos económicos y del medio ambiente.

61. La experiencia obtenida gracias a los estudios de la UNCTAD demuestra que las vinculaciones entre el comercio y la inversión en los países en que se aplican requisitos ambientales relativamente estrictos pueden tener efectos positivos en las características ecológicas de los PMP del país exportador. Así pues, el comercio y las inversiones pueden ayudar a promover PMP ecológicamente preferibles en todo el mundo, siempre que éstos sean también útiles en el contexto de las condiciones ambientales y de desarrollo del país de producción. Como en general se reconoce que las restricciones unilaterales al comercio no se deben utilizar para influir en los PMP fuera del territorio de un país, el debate sobre los PMP debe basarse en criterios pragmáticos, medidas positivas y criterios de cooperación internacional, en particular en el contexto de la inversión extranjera directa, en vez de situarse en el contexto de las normas comerciales.

62. La labor futura sobre los PMP podría incluir el examen de cuestiones como la relación entre los PMP y el comercio, en particular de los principios comerciales que podrían garantizar que la aplicación de instrumentos basados en los PMP no provocara discriminaciones arbitrarias o restricciones injustificadas al comercio. Otra cuestión es la de determinar si las normas internacionales elaboradas para los instrumentos y medidas que se aplican a los PMP, como por ejemplo la serie ISO 14000, serían garantía suficiente en ese sentido. La tercera cuestión que se plantea es determinar, en caso de que se alcance un consenso y se decida pasar a una convergencia mayor de los PMP, cuál sería el mecanismo adecuado para hacerlo, y qué función desempeñaría la inversión extranjera directa, teniendo en cuenta los intereses de todas las partes con patrimonios naturales diferentes y diferentes niveles de desarrollo.

C. Medio ambiente para el desarrollo

63. La comunidad internacional debe ser consciente del problema con que se enfrentan los países en desarrollo para lograr que el comercio y el medio ambiente se respalden mutuamente creando vías sostenibles de crecimiento y desarrollo en una economía mundial más global y liberalizada, y actuar en consecuencia. En este contexto, se debe entender mejor y fomentar la función fundamental que pueden desempeñar la promoción del comercio y los criterios relativos al beneficio mutuo entre países que están en diferentes etapas de desarrollo económico logrando que las metas ecológicas sean un vector del desarrollo sostenible.

64. En la sección II, se definieron a efectos analíticos dos categorías de medidas positivas. La primera tiene por fin contrarrestar los efectos nocivos de las políticas y medidas ambientales en los ingresos y el

desarrollo. Esas medidas sirven para la introducir normas ecológicas más estrictas, facilitar la aplicación de las políticas ecológicas y hacerlas más eficaces. Ambas categorías también tienen gran importancia a la hora de garantizar que se tenga en cuenta la equidad; por ejemplo, conforme al principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas, se han introducido medidas positivas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

65. Sin embargo, para hacer realidad toda la contribución que pueden aportar al desarrollo sostenible unas políticas ambientales y comerciales que se respalden mutuamente, se debe aplicar un concepto más amplio de medidas positivas, que comprendan instrumentos económicos adecuados, incentivos y criterios de ventajas recíprocas como, por ejemplo, las asociaciones en que el sector privado y la sociedad civil participen plenamente. Dichas medidas pueden ser relativamente fáciles de aplicar, ya que no exigen prolongadas negociaciones internacionales. Además, pueden ser muy eficaces a largo plazo porque se autofinancian al promover fuerzas endógenas y basadas en el mercado que fortalecen las vinculaciones positivas entre las medidas ambientales, el comercio y el desarrollo sostenible.

66. Para promover el "medio ambiente para el desarrollo", se sugiere que en el futuro la UNCTAD se centre en un examen de la labor sobre el comercio de recursos biológicos (BIOTRADE) y en los trabajos en la esfera de la gestión de recursos, la internalización y la promoción de las oportunidades comerciales para los productos ecológicamente inocuos.

67. Gran parte del debate sobre la internalización se ha centrado en las externalidades ambientales negativas (es decir, el costo); el caso de las externalidades positivas (es decir, los beneficios) ha recibido poca atención. A menudo terceros países cosechan los beneficios ambientales y el país exportador no recibe el pago adecuado. Las externalidades ambientales positivas indican una falla en el mercado porque los precios de los bienes y servicios derivados de estos recursos no reflejan plenamente las ganancias sociales.

68. Uno de los ejemplos más claros de externalidades ambientales positivas es la de los ecosistemas naturales, ya que producen una amplia serie de beneficios locales, nacionales e internacionales, entre los que cabe mencionar la protección de las cuencas, los ingresos derivados del ecoturismo y el secuestro del carbono. No obstante, como hay fallas en el mercado, a menudo estos beneficios no dan incentivos económicos suficientes a los gobiernos centrales ni a las poblaciones locales para que conserven los bosques primarios, los humedales, los arrecifes de coral y otros ecosistemas biológicamente diversos.

69. Por consiguiente, quienes formulan las políticas se han centrado cada vez más en las medidas positivas que facilitan el uso de mecanismos de mercado e incentivos financieros para aprovechar los numerosos beneficios externos que ofrecen los ecosistemas biológicamente diversos. Algunos de estos mecanismos son el canje de deuda por actividades de conservación de la naturaleza, derechos de desarrollo transferibles, impuestos ecológicos a las actividades

ecoturísticas, pagos de protección de las cuencas y derechos de cosecha ordenada en zonas protegidas. La aparición de un activo mercado de prospección bioquímica puede ser otro medio de convertir el posible valor futuro de la biodiversidad en ingresos corrientes para quienes sean más responsables de la preservación de los ecosistemas biológicamente diversos y se vean más afectados por ella. No obstante, la mera creación de un mercado para el comercio de material biológico puede no generar por sí misma incentivos importantes para la conservación o reportar beneficios al país anfitrión; será necesario prestar suma atención a las investigaciones económicas y de mercado, a otros acuerdos contractuales y directrices sobre el acceso a los recursos biológicos y genéticos, la formación y el fomento de la capacidad, la promoción de medidas de incentivo para compartir los beneficios, el acceso a la tecnología relacionada con el desarrollo de las industrias de los recursos biológicos en los países en desarrollo y su transferencia, así como la difusión de datos y la creación de redes.

70. Uno de los elementos importantes de esta conexión es mejorar la capacidad de los países en desarrollo para competir en el mercado incipiente de recursos biológicos reduciendo los costos de transacción y aumentando la demanda de recursos bioquímicos. Bajo el título general de BIOTRADE, la secretaría de la UNCTAD trabaja para lograr esa mejora en colaboración con la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, organismos competentes de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, el sector privado, las comunidades locales e instituciones académicas 28/.

71. La Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, en su cuarto período de sesiones, expresó su apoyo a la iniciativa BIOTRADE, diciendo que, con respecto a las cuestiones relativas a la diversidad biológica y el comercio, la Comisión acogía con beneplácito la iniciativa BIOTRADE de la UNCTAD... y alentaba a las partes interesadas a que continuaran celebrando consultas en esa esfera 29/. Como consecuencia de ello, la secretaría de la UNCTAD presentó la iniciativa BIOTRADE durante la Tercera Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CP III), celebrada en Buenos Aires (4 a 15 de noviembre de 1996) 30/. Se expresaron reacciones positivas a dicha iniciativa durante las deliberaciones mantenidas en el marco de diversos temas del programa, como fue el caso en particular del Grupo de los 77 y China y varios países desarrollados y en desarrollo. La CP III señaló la necesidad de una estrecha coordinación con la UNCTAD en los ámbitos del acceso a los recursos genéticos 31/ y las medidas de incentivo 32/.

72. En cuanto a los productos básicos, con arreglo a la Decisión sobre comercio, medio ambiente y desarrollo adoptada por la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible en su cuarto período de sesiones, la secretaría de la UNCTAD ha organizado mesas redondas sectoriales y ha mantenido otros contactos oficiosos para encontrar criterios eficientes y económicos para la internalización de los costos y beneficios ambientales y reflejarlos en los precios internacionales de los productos básicos. Se sugiere que esta labor se intensifique en el futuro.

D. Medidas positivas y acuerdos multilaterales

73. En este informe se han hecho muchas referencias a las medidas positivas para alcanzar los objetivos de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y para abordar los problemas ambientales locales. Una cuestión importante es determinar qué posibilidades ofrecen los instrumentos jurídicos multilaterales, en particular los acuerdos multilaterales y el sistema de comercio multilateral, para lograr una aplicación efectiva de dichas medidas a nivel nacional e internacional. Es importante señalar que, aunque las medidas comerciales por lo general son obligatorias, la experiencia con la aplicación de estos acuerdos multilaterales demuestra que las medidas positivas normalmente no son vinculantes: no hay mecanismos para hacerlos respetar.

74. En el contexto de los acuerdos multilaterales, es importante elaborar y fomentar mecanismos encaminados a garantizar la plena aplicación de las medidas positivas. También es importante promover medidas voluntarias para alcanzar los objetivos de los acuerdos. En este contexto, el Grupo Especial de Trabajo sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo examinó los incentivos que fomentan el comercio de sucedáneos ecológicamente inocuos, los mecanismos aplicados voluntariamente a la inversión extranjera directa y la transparencia de tecnología y los instrumentos basados en el mercado.

75. Las disposiciones del sistema de comercio multilateral brindan amplias oportunidades para la aplicación de medidas positivas, por ejemplo en la esfera de la transparencia y el acceso adicional al mercado. Además, de conformidad con el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias, en ciertas condiciones se pueden otorgar subvenciones para ayudar a las empresas a adaptar sus instalaciones de producción a las nuevas exigencias ambientales impuestas por la ley y/o los reglamentos. Además, en algunos casos las subvenciones concedidas a las PYMES podrían considerarse "no específicas" 33/ es decir, no recurribles.

76. En este contexto, también sería útil examinar de qué manera se beneficiarían los países en desarrollo de las disposiciones actuales sobre trato especial y diferencial en virtud de los diversos acuerdos de la OMC, tales como el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio (por ejemplo, plazos diferenciales para el cumplimiento de las medidas ambientales relacionadas con el comercio, una de las cuales son las excepciones especificadas y limitadas en el tiempo). También podría ser útil examinar la pertinencia para el desarrollo sostenible de la Parte IV del Acuerdo General sobre Aranceles Aduaneros y Comercio, que contiene disposiciones especiales sobre las medidas que podrían tomar los países desarrollados para promover el comercio y el desarrollo de los países en desarrollo 34/.

77. En los trabajos futuros será necesario determinar: a) las disposiciones del sistema de comercio internacional a las que podría recurrirse para promover el uso de medidas positivas; b) la forma de elaborar y garantizar una plena aplicación de las medidas positivas en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

E. El comercio, las inversiones y el medio ambiente

78. Además de facilitar recursos adicionales que pueden contribuir al desarrollo sostenible, la inversión extranjera directa (IED) puede desempeñar el importante papel de facilitar a los países de acogida, en particular a los países en desarrollo, un acceso más fácil a tecnologías y prácticas de gestión ecológicamente racionales. Hay amplio margen para establecer sinergias positivas entre el comercio, el medio ambiente y las políticas de inversión que promuevan un desarrollo sostenible.

79. El debate anterior sobre las relaciones entre las IED y el medio ambiente se centró en gran medida en la cuestión de la migración de las "industrias sucias". Más recientemente, los debates han tenido por tema la cuestión de las tecnologías y las prácticas de gestión asociadas a la IED. Según una hipótesis, las empresas transnacionales suelen aplicar las normas y prácticas de gestión medioambientales de la empresa del país de origen, que a menudo son más estrictas que los requisitos legales del país de acogida. Ahora bien, según otra hipótesis, la liberalización del comercio y la IED pueden dar lugar en ocasiones a la transferencia (a países en desarrollo) de tecnologías y productos que han caído en desuso a causa de las políticas y normas medioambientales cada vez más estrictas de los países desarrollados.

80. Desde una perspectiva ecológica, es menester diferenciar entre los problemas medioambientales locales y los mundiales. Desde el punto de vista de los problemas medioambientales locales, la IED puede tener consecuencias positivas o negativas. Hay que alentar las políticas que fomenten sus consecuencias positivas. Si tienen consecuencias potencialmente negativas, habrá que alentar, por ejemplo, mediante mecanismos voluntarios, políticas apropiadas por parte del país de acogida y una conducta ecológicamente responsable de los inversores. Por lo que se refiere a los problemas mundiales, hay considerables posibilidades de generar situaciones en las que todo el mundo gane algo si los inversores extranjeros también transfieren las mejores prácticas y tecnologías medioambientales de manera que los países en desarrollo puedan cumplir sus obligaciones en virtud de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. Por ejemplo, según un informe reciente del PNUMA, muchas empresas japonesas, norteamericanas y europeas de fabricación de automóviles, productos químicos, productos de consumo, productos electrónicos y petróleo han prometido ayudar al Gobierno de Viet Nam a proteger la capa de ozono invirtiendo únicamente en tecnologías modernas e inocuas para el medio ambiente en sus proyectos en Viet Nam 35/. Es preciso esforzarse más para concebir mecanismos eficaces que puedan ser ecológicamente beneficiosos. En el contexto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático se están analizando mecanismos de ese tipo, por ejemplo, proyectos piloto sobre ejecución compartida.

81. Desde el punto de vista del comercio, se suele considerar que la liberalización del comercio y la apertura económica fomentan una asignación más eficiente de recursos en todo el mundo, al hacer que los bienes, los servicios y las inversiones circulen libremente a través de las fronteras y se ajusten a los incentivos impulsados por el mercado. Como la liberalización del comercio suele ir acompañada de políticas más abiertas

y de un aumento de la inversión extranjera directa, es importante velar por que esas inversiones aumenten la capacidad de los países receptores de atender a las necesidades ambientales internas y los requisitos externos en materia de medio ambiente, comprendidas las actividades llevadas a cabo en el marco de acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.

82. Desde una perspectiva de desarrollo, la IED puede ser un instrumento importante para difundir en los países en desarrollo procesos y métodos de producción actuales, eficientes y ecológicamente inocuos. Por otra parte, preocupa el traslado de equipos y tecnologías caducos a aquellos países, aunque puede haber pocas pruebas de migración de industrias sucias a los países en desarrollo. En el contexto de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente también se ha expresado preocupación acerca del "dumping tecnológico" ^{36/}. En los casos en que la IED va asociada a tecnologías que no son las más modernas desde un punto de vista ecológico, hay que sopesar los posibles beneficios económicos obtenidos gracias a un aumento de la IED y sus posibles costos. Debe haber transparencia para que los países en desarrollo puedan adoptar decisiones bien fundadas.

83. Es importante determinar políticas y medidas encaminadas a maximizar la aportación que la IED puede hacer a la promoción del acceso y a la transferencia de tecnologías ecológicamente inocuas a los países en desarrollo. La labor que a ese respecto se lleve a cabo debería consistir en: a) realizar estudios empíricos sobre las prácticas medioambientales relacionadas con la IED; b) elaborar políticas y medidas que promuevan la transferencia de tecnologías y prácticas ecológicamente inocuas por conducto de la IED; y c) determinar sinergias positivas entre las políticas que promueven la liberalización del comercio, la inversión y las políticas medioambientales.

F. Las pequeñas y medianas empresas (PYMES)

84. Hasta ahora, en los debates y análisis se ha reconocido la situación especial de las PYMES en las relaciones entre el comercio y el medio ambiente. El elevado porcentaje de participación de las PYMES en las exportaciones de muchos países en desarrollo y las circunstancias especiales de su funcionamiento hacen que sea imperativo tener en cuenta sus condiciones especiales al concebir políticas medioambientales. Las medidas en favor de las PYMES se pueden dividir en tres categorías: a) a corto plazo; b) a mediano plazo, y c) a largo plazo. A corto plazo, puede ser necesario dejar un mayor margen de maniobra a las PYMES cuando se apliquen normas más estrictas al sector o al país o en conjunto. A mediano plazo, el fomento de la capacidad, la asistencia técnica y los programas especiales de financiación podrían centrarse en las PYMES. A largo plazo, las PYMES de los países en desarrollo deberán resolver cuestiones como la falta de asistencia financiera y de tecnología y la escasa calidad de sus productos.

85. Si las PYMES no están concentradas, acaso no sea necesario tratar sus problemas con el mismo apremio que los de las grandes empresas al poner en práctica normas medioambientales internas más exigentes. También puede ser conveniente examinar si, y cómo, se aplica el principio de la responsabilidad común, pero diferenciada, a las PYMES en un contexto local y en un contexto mundial.

86. Desde una perspectiva comercial, en general no se hacen diferencias entre las PYMES y las grandes empresas en el conjunto de normas comerciales. Como ya se ha dicho en la sección D, en el Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias hay algunas disposiciones especiales que se podrían utilizar respecto de las PYMES. Ahora bien, como los recursos para conceder subvenciones son relativamente limitados en los países en desarrollo, puede ser preciso estudiar si no cabría ampliar a las PYMES otras compensaciones similares a las de la parte IV del Acuerdo de la OMC. También podría ser beneficiosa la asistencia técnica de pequeñas empresas de los países desarrollados a las de los países en desarrollo. Otra posibilidad que se está estudiando con objeto de facilitar la adaptación a las normas ecológicas consiste en fomentar la transferencia de IED a las PYMES de los países en desarrollo.

87. Desde la perspectiva del desarrollo, puede darse un equilibrio entre promover las PYMES para alcanzar objetivos en materia de empleo y alivio de la pobreza e invertir en procesos químicos y de limpieza onerosos para satisfacer las necesidades de exportación 37/. Es menester estudiar la posibilidad de hallar productos químicos económicos (por ejemplo, productos químicos naturales) y de disminuir los vertidos en la fuente en el sector de las pequeñas empresas de los sectores textil y del cuero, por ejemplo. En este sector es especialmente importante determinar posibilidades de actividades beneficiosas para todo el mundo, ya que las PYMES son un importante motor del crecimiento económico. También se pueden conceder incentivos que alienten a las PYMES a invertir en mejoras medioambientales.

88. Las cuestiones que habrá que someter a un análisis son las siguientes:
a) si hay que dar un trato especial a las PYMES en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente y en el sistema de comercio multilateral, conforme se vaya aumentando el nivel de las normas ecológicas;
b) si la existencia de posibilidades especiales de comercio ayudaría a las PYMES a aplicar medidas ecológicas más estrictas; y c) cuáles deberían ser las características fundamentales de un conjunto de medidas destinadas a las PYMES para conseguir que integren los objetivos del comercio, el medio ambiente y el desarrollo.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

89. En el presente informe se analizan los progresos alcanzados en lo relativo a la integración del comercio, el medio ambiente y el desarrollo desde la CNUMAD. En la sección II se ha examinado la evolución de la situación en los terrenos de la competitividad, el acceso a los mercados, el ecoetiquetado, los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, las medidas positivas y las relaciones entre la liberalización del comercio y el desarrollo sostenible. Del análisis correspondiente se desprende que, aunque es menester seguir estudiando la cuestión, se ha conseguido comprender mejor estas cuestiones.

90. De la sección II se desprende asimismo que hay dos observaciones pertinentes respecto de la evolución de los debates en torno al comercio y el medio ambiente: en primer lugar, que algunas de las cuestiones que antes se consideraban una posible fuente de conflicto ya no lo son. Se pueden hallar ejemplos en particular en el debate sobre la competitividad (por ejemplo, sobre cuestiones como el "ecodumping" o los aranceles compensatorios "verdes"). En segundo lugar, que en el análisis de las distintas cuestiones, se han manifestado determinadas preocupaciones que todo el mundo comparte, por ejemplo, la situación de las PYMES en lo que hace a las relaciones entre el comercio y el medio ambiente, la necesidad de determinar las situaciones en las que todo el mundo obtiene algún beneficio y la importante función que desempeñan las medidas positivas. Así pues, el centrar el análisis en estos temas puede ser una manera adecuada de contribuir a propiciar la comprensión de los temas pendientes.

91. En la sección III se circunscriben algunas cuestiones de alcance general que podrían ser objeto de ulteriores análisis, incluso en la UNCTAD. Se examinan planteamientos pragmáticos de la integración del comercio, el medio ambiente y el desarrollo, por ejemplo respecto de la cuestión de los procesos y métodos de producción; la situación especial de las PYMES en las relaciones entre comercio y medio ambiente, y los problemas que en materia de competitividad plantearán las políticas y medidas ecológicas futuras. En particular, se examina el papel de la inversión, los incentivos, los instrumentos económicos y otras iniciativas en lo que hace a aumentar las opciones con miras a una aplicación eficaz de un amplio abanico de medidas positivas. Así, por ejemplo, son especialmente pertinentes la labor de la UNCTAD sobre el comercio de recursos biológicos, el examen de las experiencias que han tenido éxito en lo que se refiere a la internalización de los costos y beneficios ecológicos en el terreno de los bienes esenciales, así como mesas redondas multisectoriales y específicas de un sector que pueden contribuir a determinar las medidas adecuadas para impulsar las sinergias entre la liberalización del comercio, la reforma económica y la gestión sostenible de los recursos naturales.

A. Conclusiones

92. Los análisis y debates han contribuido a una mejor comprensión de los vínculos existentes entre el comercio y el medio ambiente. Aunque es preciso efectuar más análisis y celebrar más deliberaciones, en la fase actual cabe formular las siguientes conclusiones:

- a) Se ha avanzado considerablemente en la comprensión de las relaciones que existen entre el comercio, el medio ambiente y el desarrollo. En el curso de los debates, los gobiernos y la sociedad civil han reafirmado su determinación de proceder a la liberalización del comercio y a la protección del medio ambiente. Los principios contenidos en la Declaración de Río y en el Programa 21, así como los principios del sistema de comercio multilateral han obtenido firme respaldo; la comunidad internacional ha seguido rechazando con firmeza el unilateralismo y tratando de hallar planteamientos de cooperación multilateral. Pese a las distintas prioridades de los

países, se ha podido llegar a un equilibrio en el debate sobre el comercio y el medio ambiente, al tiempo que se mantenía el impulso generado en el proceso iniciado a raíz de la CNUMAD.

- b) En las deliberaciones intergubernamentales ha sido cada vez mayor el consenso en el sentido de que las medidas positivas son un instrumento eficaz para ayudar a los países en desarrollo en sus esfuerzos por alcanzar los objetivos de un desarrollo sostenible.
- c) El debate sobre la competitividad ha visto desplazarse algunos de sus puntos fundamentales y se han dejado de lado algunas cuestiones. La necesidad de cumplir los requisitos medioambientales que se plantean en los mercados de los países desarrollados sigue planteando problemas a los países en desarrollo en lo relativo a la competitividad y el acceso a los mercados.
- d) A las pequeñas y medianas empresas (PYMES) se puede achacar a menudo un porcentaje relativamente grande de la contaminación industrial. Las PYMES pueden tropezar con problemas específicos al tratar de ajustar su actividad a planteamientos ecológicos. Al mismo tiempo, hay considerables posibilidades de mejorar la gestión ecológica de las PYMES, a condición de establecer la adecuada infraestructura de apoyo, que comprende el acceso a financiación, tecnología e información.
- e) No hay pruebas empíricas de que las actuales políticas medioambientales tengan consecuencias generalizadas en el acceso a los mercados; aunque pueden ser más importantes en algunos sectores y en las PYMES. La ampliación del acceso a los mercados, en particular para los productos de los países en desarrollo, podría generar beneficios ecológicos.
- f) Se ha avanzado en lo tocante al acceso a los mercados, en particular al concluir las negociaciones de la Ronda Uruguay. La aplicación plena y oportuna de lo decidido tiene un importante papel que desempeñar en la promoción del desarrollo sostenible por conducto del comercio. Como el progreso en otros aspectos enumerados en el Programa 21 -como la aportación de recursos financieros adicionales y el acceso a la tecnología y su transferencia- ha tropezado con diversos obstáculos, la liberalización del comercio y la mejora del acceso a los mercados es aún más necesaria como medio de generar fuentes de financiación con miras al desarrollo sostenible.
- g) Es poco probable que las consecuencias de la liberalización del comercio en el medio ambiente sean totalmente positivas o negativas; probablemente, diferirán según los países, sectores y productos básicos de que se trate. Los países en desarrollo obtendrían más beneficios ecológicos gracias a la liberalización del comercio, por las consecuencias que ésta tendría en los ingresos y la tecnología. La liberalización del comercio podría desempeñar asimismo una función de catalizador en cuanto a la aplicación de reformas normativas tanto en los países desarrollados como en desarrollo, lo cual daría lugar a más beneficios ecológicos.

- h) El debate sobre el ecoetiquetado ha puesto de relieve la sensibilidad de la cuestión de las normas sobre procesos y métodos de producción (PMP) no relacionados con los productos. Se ha progresado en lo tocante a alcanzar un consenso acerca de la necesidad de pasar a un concepto más amplio de transparencia. Además, la ISO ha avanzado en la elaboración de directrices convenidas multilateralmente. Ahora bien, apenas se ha alcanzado ningún progreso en cuanto a un consenso sobre la forma de abordar la cuestión de los PMP no relacionados con los productos y el concepto de equivalencia. Esta situación plantea el interrogante de cómo habría que abordar en el futuro los debates sobre los PMP no relacionados con los productos.
- i) Se puede utilizar un amplio abanico de instrumentos normativos (a menudo como conjunto de medidas), comprendidas las medidas positivas, para alcanzar los objetivos medioambientales de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. Es difícil evaluar la eficacia ecológica y la eficiencia económica de cada uno de los instrumentos normativos empleados en esos acuerdos, lo cual no debería obstar para que se intentase hacer un balance de la eficacia de los instrumentos y de sus costos económicos y sociales, con miras a encontrar medidas que permitan disminuir esos costos.
- j) La internalización de las externalidades positivas puede mejorar la protección del medio ambiente y generar más recursos para los países en desarrollo. La labor de la UNCTAD sobre el comercio de recursos biológicos (BIOTRADE), actividad llevada a cabo en colaboración con la secretaría del Convenio sobre la Diversidad Biológica, tiene por objeto fomentar la conservación de los recursos biológicos y aumentar la capacidad de los países en desarrollo para competir en el incipiente mercado de los recursos biológicos.
- k) Es preciso plantear de manera eficiente y económica la internalización de los costos y beneficios ecológicos, en particular en el sector de los productos básicos. En este contexto, también son pertinentes las mesas redondas y otras disposiciones oficiosas para que se reflejen en los precios internacionales de los productos básicos y para promover el comercio de productos ecológicamente preferibles.

B. Recomendaciones

93. A la luz de estas conclusiones, se presentan las siguientes recomendaciones a la consideración de la Comisión:

- a) Las cuestiones del medio ambiente, el comercio y el desarrollo deberían enfocarse de manera equilibrada e integrada 38/. El debate puede tener que pasar de la fase de identificación de problemas a la de su solución. En este contexto, las actividades previstas en

materia de desarrollo sostenible deberían centrarse en la promoción y no en la restricción del comercio y la inversión, creando sinergias entre la liberalización del comercio, la reforma económica y una mejor gestión de los recursos naturales y del medio ambiente. Es preciso promover la participación del sector privado y de la sociedad civil en la concepción de medidas potenciadoras específicas, entre otras cosas mediante actividades de asistencia técnica.

- b) Para promover la integración del comercio, el medio ambiente y las políticas de desarrollo, habría que aplicar determinados principios a la concepción y ejecución de políticas ecológicas que tengan consecuencias en el comercio. Es preciso analizar aún más ciertos principios y conceptos, como la transparencia, la disminución de las restricciones comerciales, la proporcionalidad, la equivalencia y el reconocimiento mutuo. También es preciso estudiar las relaciones entre los principios ecológicos y los mercantiles.
- c) La labor ulterior sobre la competitividad y el acceso a los mercados, comprendida la que lleve a cabo la UNCTAD, debería tener en cuenta, entre otras cosas, las necesidades y preocupaciones específicas de los países en desarrollo, en particular por lo que se refiere a las PYMES y a sectores concretos. La labor que en el futuro se desarrolle debería comprender también la identificación y el análisis de situaciones en las que todos obtengan algún beneficio.
- d) En los esfuerzos desplegados por integrar el comercio y el medio ambiente se debería prestar especial atención a las condiciones y necesidades especiales de las PYMES. De igual modo, es importante velar por que las PYMES tengan un acceso adecuado a cualesquiera medidas potenciadoras, comprendidas las que se apliquen en el marco de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente.
- e) La ulterior liberalización del comercio se podría llevar a cabo mejorando las condiciones de acceso a los mercados, incluidos los productos ecológicamente inocuos, y suprimiendo las restricciones y distorsiones del comercio con objeto de facilitar el logro de beneficios ecológicos y de contribuir a un desarrollo sostenible. Al examinar la forma de lograr que la liberalización del comercio produzca beneficios ecológicos y contribuya al desarrollo sostenible, la UNCTAD debería centrarse en sectores específicos de interés para las exportaciones de los países en desarrollo.
- f) En las iniciativas de liberalización del comercio se debería prestar especial atención a fomentar los resultados comerciales de los países de bajos ingresos que dependen de los productos básicos y de otros países que siguen siendo participantes marginales en el comercio mundial, en particular los menos adelantados. El aumento y la diversificación de las posibilidades de exportación, comprendida la diversificación mediante productos con mayor valor añadido, podrían ayudar a esos países en sus esfuerzos por reducir la pobreza y proteger el medio ambiente.

- g) Es preciso efectuar más análisis empíricos de las consecuencias económicas de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, en particular en los estudios realizados por la UNCTAD, en cooperación con el PNUMA. En esos estudios se deberían evaluar además las consecuencias de los instrumentos mercantiles y otros instrumentos normativos de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente en el logro de las metas ecológicas y en el desarrollo económico.
- h) De conformidad con su mandato, la UNCTAD debería proponer medidas positivas en los planos nacional e internacional para promover los esfuerzos de los países en desarrollo por alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible. Se puede estudiar un amplio abanico de medidas de esa índole, en particular medidas potenciadoras en el plano nacional, la promoción del comercio de productos ecológicamente preferibles y planteamientos pragmáticos y económicos de la internalización de los costos y beneficios, en especial en el sector de los productos básicos. En la labor de la UNCTAD sobre el comercio de recursos biológicos (BIOTRADE) se están ideando modalidades prometedoras de promoción de las medidas positivas.
- i) Las medidas positivas, que ya figuran en algunos acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente, no suelen ser vinculantes. Puede ser preciso desplegar iniciativas para fomentar la ejecución efectiva de medidas positivas. Por ejemplo, en los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente se podrían contemplar incentivos y mecanismos específicos que facilitasen la transferencia de tecnología. También puede ser necesario aumentar la participación de los países en desarrollo en la concepción y ejecución de las medidas positivas.
- j) Como suele haber acuerdo en que no habría que utilizar las restricciones unilaterales al comercio para influir en los PMP fuera del propio territorio de un país, el debate sobre los PMP debería basarse en planteamientos pragmáticos, medidas positivas y enfoques internacionales de cooperación, incluso en el contexto de la IED, en lugar de situarse en el contexto de las normas comerciales.
- k) Convendría llevar a cabo un análisis del papel que desempeña la IED en la promoción del acceso a tecnologías ecológicamente inocuas y su transferencia, ayudando de ese modo a los países en desarrollo a hacer frente con eficacia a los retos ecológicos, incluso en el contexto de los acuerdos multilaterales sobre el medio ambiente. Por consiguiente, en el contexto de la labor en torno a las medidas positivas, es preciso efectuar más análisis para identificar políticas y medidas encaminadas a maximizar la función que la IED puede desempeñar respaldando a los países en desarrollo en sus esfuerzos por alcanzar los objetivos del desarrollo sostenible.

Notas

1/ Análogamente, la liberalización del comercio tiene muchos efectos indirectos en el medio ambiente al inducir cambios en las pautas de producción y consumo. Los posibles efectos ambientales negativos podrían resolverse mediante políticas adecuadas de apoyo al medio ambiente en el ámbito nacional.

2/ En el informe del Comité de Comercio y Medio Ambiente y de la OMC se afirma que "los debates han demostrado que el sistema multilateral de comercio tiene capacidad para integrar más las consideraciones ambientales y potenciar su contribución a la promoción de desarrollo sostenible y menoscabar su carácter abierto, equitativo y no discriminatorio". OMC, Informe (1996) del Comité de Comercio y Medio Ambiente, párr. 167. PRESS/TE 014, 18 de noviembre de 1996.

3/ Además se reconoce que no es preciso que el comercio y el medio ambiente dividan a los países entre países del Norte y países del Sur. Por ejemplo, en el contexto de desarrollo sostenible, los países ricos en recursos naturales del Norte y del Sur tienen intereses semejantes en lo relativo a la liberalización del comercio de productos obtenidos de la explotación de recursos naturales. Análogamente, hay alianzas entre el Norte y el Sur en lo que respecta a la promoción de la liberalización del comercio agrícola.

4/ La Asamblea General pidió a la UNCTAD que, por intermedio de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, informara al Consejo Económico y Social y a la Asamblea General, en su período extraordinario de sesiones de 1997, sobre los progresos concretos alcanzados en la cuestión del comercio y el medio ambiente. (Resolución 50/95 de 12 de diciembre de 1995, párr. 26.) El correspondiente informe se ha incluido en la lista de documentos principales que se examinarán durante el examen que la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible efectuará en 1997.

5/ UNCTAD, Informe Final del Grupo Especial de Trabajo sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo y Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, cuarto período de sesiones, Decisión sobre Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo Sostenible.

6/ Algunos productores, especialmente las pequeñas y medianas empresas (PYMES) de los países desarrollados y menos adelantados quizá no tengan un acceso fácil a estas oportunidades.

7/ Los PMP podrían considerarse como un determinante de la "calidad del producto" en la medida en que la preocupación del consumidor por los efectos ambientales relacionados con las etapas finales del ciclo de vigencia de un producto tienen mucha influencia en su posición en el mercado.

8/ OMC, op. cit., párr. 199.

9/ Véase también: OMC, op. cit., párr. 112.

10/ Véase también: OMC, op. cit., párr. 118.

11/ Como complemento de su labor sobre los PMP y la gestión del ciclo de vida de los productos, la OCDE está llevando a cabo un estudio monográfico sobre los efectos reales de los programas de ecoetiquetado de los países de la OCDE en los mercados, el comercio y el medio ambiente.

12/ OMC, op. cit., párr. 184.

13/ N. Yu, J. Hung, J. Polak y E. Bozowsky, "Feasibility study on mutual recognition between the Green Mark and Environmental Choice Eco-labelling Programs", ponencia presentada en la reunión anual de la Red Mundial de Etiquetado Ecológico, 1966.

14/ Algunos han propuesto que para que exista un auténtico consenso "multilateral" es preciso que: i) la negociación de un acuerdo, y la participación en él, estén abiertas a todos los países interesados en pie de igualdad; ii) la participación amplia de los países interesados, tanto desde el punto de vista geográfico como en cuanto a sus distintos niveles de desarrollo; y iii) la representación adecuada de los países consumidores y productores de los productos comprendidos en el acuerdo.

15/ UNCTAD, 1996, "El medio ambiente, la competitividad y el comercio: una perspectiva desde el ángulo del desarrollo" (informe en inglés solamente). Documento preparado para el Seminario Temático Preparatorio de la IX UNCTAD, Helsinki, 18 y 19 de enero de 1996.

16/ King, K. y M. Munasinghe. 1995. Ozone Layer Protection: Country Incremental Costs. Fondo Mundial para el Medio Ambiente y Banco Mundial.

17/ King, K. y M. Munasinghe, op. cit., pág. 3.

18/ UNCTAD, Informe final del Grupo Especial de Trabajo sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo en el que se incorpora el Informe acerca de su tercer período de sesiones (TD/B/42(2)/9 y TD/B/WG.6/11), párr. 48.

19/ Véase, por ejemplo, Comisión sobre el Desarrollo Sostenible. Informe sobre su tercer período de sesiones (Documentos Oficiales del Consejo Económico y Social, Suplemento N° 12 (E/1995/32), párr. 61.

20/ Una asociación para el crecimiento y el desarrollo (Documento Final de la IX UNCTAD), párr. 71.

21/ En su informe, el CCMA tomó nota de que "las medidas positivas tales como el acceso a la tecnología y a la transferencia de tecnología en los términos y condiciones estipulados en los AMUMA pertinentes y sin perjuicio de las prescripciones del Acuerdo sobre los ADPIC podían ser eficaces instrumentos para ayudar a los países en desarrollo a alcanzar los objetivos multilateralmente acordados en algunos AMUMA, en consonancia con el principio de las responsabilidades comunes pero diferenciadas establecido en la Declaración de Río". OMC, op. cit., párr. 207.

22/ Asamblea General, Resolución sobre comercio internacional y desarrollo, párr. 10 (aprobada el 2 de diciembre de 1996).

23/ Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, Decisión 4/1 sobre comercio, medio ambiente y desarrollo sostenible, párr. 4 e), Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, Informe sobre su cuarto período de sesiones (18 de abril a 3 de mayo de 1996) (E/1996/28 y E/CN.17/1996/38).

24/ El PNUD publica una serie de monografías sectoriales en el marco del programa "Capacidad 21", que sirven para promover la reflexión y la comprensión del fomento de la capacidad para la gestión de los recursos ambientales y naturales en relación con diversos sectores económicos y metas sociales.

25/ En la esfera de la asistencia técnica, la IX UNCTAD dio instrucciones a la UNCTAD para que prestara asistencia a los países en desarrollo en la esfera del comercio y el medio ambiente, en particular mediante la realización de estudios monográficos por países (Documento Final de la IX UNCTAD, párr. 97 ii), segunda sangría).

26/ Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, op. cit., párr. 7 c).

27/ Véase también OMC, op. cit., párr. 198.

28/ En marzo de 1996, en la Conferencia Internacional sobre los Incentivos Económicos para la Biodiversidad celebrada en Cairns (Australia) se expresó apoyo en general por el concepto de BIOTRADE.

29/ Comisión sobre el Desarrollo Sostenible, op.cit., párr.9.

30/ En la Tercera Reunión de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica la iniciativa BIOTRADE se presentó en un seminario organizado por la UNCTAD que tuvo lugar el 7 de noviembre de 1996 (véase UNEP/CBD/COP/3/Inf-49, de 21 de octubre de 1996).

31/ En la decisión de la CP III sobre el acceso a los recursos genéticos se insta al Secretario Ejecutivo a que trabaje en estrecha coordinación con la FAO, la UNCTAD y otras organizaciones pertinentes que se ocupan del tema del acceso a los recursos genéticos para garantizar la complementariedad de sus actividades, UNEP/CBD/COP/3/L.7, 13 de noviembre de 1996, párr. 9.

32/ En la decisión de la CP III sobre medidas de incentivo se pide al Secretario Ejecutivo que tenga en cuenta los trabajos pertinentes que están realizando otros foros, como la UNCTAD y la OCDE, UNEP/CBD/COP/3/L.11, noviembre de 1996, párr. 9.

33/ La definición de "especificidad" de una subvención aparece en el artículo 2 del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias. En pocas palabras, para que una subvención se considere no específica, debe a) estar al alcance de todos (es decir, no estar limitada a determinadas empresas o industrias); y b) concederse según criterios objetivos e imparciales. La nota 2 del artículo 2 califica de objetivos e imparciales

los criterios que no favorezcan a determinadas empresas con respecto a otras y sean de carácter económico y de aplicación horizontal, como por ejemplo según el número de empleados o el tamaño de la empresa (el subrayado es nuestro).

34/ En el artículo XXXVI, "Principios y objetivos" se reconoce la necesidad de dar a los países en desarrollo un mayor acceso al mercado para sus productos primarios (incluidos los productos agrícolas) y los productos transformados y manufacturados cuya exportación ofrece un interés especial para ellos. También reconoce la necesidad de adoptar medidas toda vez que se considere conveniente para "estabilizar los precios de los productos primarios a niveles equitativos y remuneradores". El artículo XXXVII, "Compromisos" dispone que los países desarrollados deberán, en toda la medida de lo posible, conceder una gran prioridad a la reducción y supresión de los aranceles y los obstáculos no arancelarios a los productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para los países en desarrollo, así como considerar activamente la adopción de otras medidas cuya finalidad sea ampliar las posibilidades de incremento de las importaciones provenientes de los países en desarrollo. En el artículo XXXVIII se enumeran "formas de acción colectiva" que los miembros de la OMC pueden tomar, por ejemplo en la esfera de los productos básicos (para mejorar el acceso a los mercados y estabilizar los precios a niveles equitativos y justos).

35/ PNUMA, Technology and Economic Assessment Panel, Report to the Parties, noviembre de 1995, pág. II-23.

36/ Según un memorando de Duncan Brack al Comité del Medio Ambiente de la Cámara de los Comunes en el período de sesiones de 1995-1996, titulado Fourth Report on World Trade and Environment, vol. 2, Minutes of Evidence and Appendices, pág. 264, "Aunque, [...] no se ha demostrado fehacientemente la migración de industrias a países en desarrollo para hurtarse a los controles sobre las sustancias que agotan la capa de ozono, hay pruebas sustanciales que indican que se está trasladando equipo que se ha vuelto caduco debido a esos controles. [...] aunque ese traslado de tecnología en desuso no es ilegal en sí mismo, contribuye a socavar los esfuerzos de los países por aplicar planes de retirada gradual y acelerada de esa tecnología. Además, indicios no tan significativos demuestran que algunos productos de segunda mano, por ejemplo neveras domésticas, están siendo enviados ilícitamente a países en desarrollo por compañías a las que se paga por desguazarlas y proceder a la venta de las sustancias refrigerantes."

37/ Manas Bhattacharyya, op. cit.

38/ Asamblea General, resolución sobre Comercio internacional y desarrollo, párr. 9 (aprobada el 2 de diciembre de 1996).
