



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

Distr.
GENERAL

TD/B/COM.1/86
16 de febrero de 2007

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Comisión del Comercio de Bienes y Servicios
y de los Productos Básicos
11º período de sesiones
Ginebra, 19 a 23 de marzo de 2007
Tema 6 del programa provisional

COMERCIO, MEDIO AMBIENTE Y DESARROLLO

**Documento de antecedentes preparado por la
secretaría de la UNCTAD***

* El presente documento se presentó en la fecha mencionada debido a demoras en su procesamiento.

Resumen

La presente nota se centra en una serie de aspectos del comercio, el medio ambiente y el desarrollo que han figurado entre los temas destacados del debate internacional y los trabajos de la UNCTAD, teniendo en cuenta los resultados del examen de mitad de período de la XI UNCTAD a saber: i) los requisitos cada vez más restrictivos, complejos y multidimensionales, sean obligatorios o voluntarios, en materia de medio ambiente, salud e inocuidad alimentaria afectan al acceso a los mercados de las exportaciones de los países en desarrollo; ii) el desarrollo del sector de la agricultura biológica puede crear una situación que favorezca a todos y contribuir al logro de los objetivos de desarrollo del Milenio; iii) en los trabajos sobre los bienes y servicios ambientales se han descubierto divergencias de intereses entre los países desarrollados y los países en desarrollo en la esfera de la liberalización del comercio; iv) la conservación, la protección y el uso sostenible de los conocimientos y las prácticas tradicionales requieren un enfoque holístico que abarque los derechos indígenas, la conservación de la biodiversidad y la equidad en el acceso y la participación en los beneficios; v) la demanda del mercado de productos y servicios basados en la biodiversidad aumenta, lo que otorga a los países dotados de ricos recursos biológicos, especialmente los países en desarrollo, buenas oportunidades de exportación; vi) por sus bajas emisiones de carbono los biocombustibles pueden representar una alternativa prometedora a los combustibles fósiles y ser útiles para el renacimiento de la agricultura; y vii) el reciente informe del Grupo Especial de la OMC sobre el caso de los productos biotecnológicos puede influir en las conversaciones sobre regulación y políticas que se están desarrollando en todos los países.

INTRODUCCIÓN

1. En la XI UNCTAD los Estados miembros acordaron que "la UNCTAD debería seguir ofreciendo apoyo a los países en desarrollo en las cuestiones en que existe interacción entre el comercio y el medio ambiente, tales como el acceso a los mercados, la agricultura, los conocimientos tradicionales, la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales, los bienes y servicios ambientales, los productos ambientalmente preferibles y las cuestiones relacionadas con el costo del ecoetiquetado y la certificación, y continuar ocupándose de las cuestiones relacionadas con el comercio incluidas en el Plan de Aplicación de Johannesburgo. Asimismo, debería fortalecer su labor sobre la Iniciativa BIOTRADE y el Grupo de Trabajo PNUMA-UNCTAD para el Fomento de la Capacidad en materia de Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo (CBTF)". Puede encontrarse información y un análisis sobre los progresos realizados en la ejecución de este mandato en los siguientes sitios web de la UNCTAD: (www.unctad.org), (www.biotrade.org) y (www.unctad.org/biofuels).

2. La creciente inquietud acerca de las fluctuaciones del precio del petróleo, la independencia energética y los efectos nocivos del cambio climático sobre el medio ambiente y la economía han llevado a prestar una atención considerable a los biocombustibles como medio alternativo para atender la creciente demanda energética mundial. A causa de la rápida e irreversible pérdida de biodiversidad, ha aumentado el interés de los consumidores por un uso sostenible de la misma. Atendiendo a este interés y preocupación en las iniciativas BioFuels y BioTrade de la UNCTAD se han realizado actividades sobre los posibles riesgos y beneficios que entrañaría para los países en desarrollo su incorporación en el mercado emergente de los biocombustibles y sobre la identificación de los bienes y servicios que contribuyen a un uso racional de la biodiversidad. La labor de la UNCTAD en relación con estos temas complejos que ocupan un lugar destacado de las actividades internacionales de desarrollo ha sido apreciada por sus miembros, entre otras cosas, porque ha servido para la formulación de estrategias nacionales en materia de biocombustibles y programas nacionales de biocomercio. Las cuestiones relativas a los biocombustibles y la biodiversidad se abordan en la segunda parte de este documento.

I. EL COMERCIO Y EL DESARROLLO SOSTENIBLE

A. Exigencias ambientales y acceso a los mercados

Grupo consultivo de la UNCTAD

3. El objetivo central del Grupo Consultivo sobre las Exigencias Ambientales y el Acceso a los Mercados para los Países en Desarrollo ha sido fortalecer las nuevas investigaciones y análisis como eje de la labor de la UNCTAD y hacer mayor hincapié en las soluciones prácticas, como se destacó en el examen de mitad de período de la XI UNCTAD. El Grupo ha centrado sus actividades analíticas recientes en dos sectores que revisten particular interés para las exportaciones y el desarrollo de los países en desarrollo: el material eléctrico y electrónico¹; y

¹ Para un análisis profundo de las principales observaciones y conclusiones de las monografías relativas a China, Filipinas Malasia y Tailandia véase *Trade and Environment Review 2006* de la UNCTAD, disponible en www.unctad.org/trade_env.

las frutas y hortalizas frescas². Las actividades del Grupo han estado orientadas a ayudar a los países en desarrollo interesados a adoptar un planteamiento proactivo de ajuste a las nuevas exigencias ambientales, sanitarias y de inocuidad de los alimentos de los principales mercados de exportación que minimice los costos de ajuste y maximice los beneficios para el desarrollo. Las actividades del Grupo han incidido particularmente en los problemas de ajuste que encuentran las pequeñas y medianas empresas (PYMES) y en cómo influyen en el acceso a los mercados los requisitos de carácter voluntario, establecidos por el sector privado³. Estos últimos han sido objeto de intenso debate en varios foros, incluido el Comité de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias de la OMC, pero faltan estudios empíricos al respecto.

4. Las normas del sector privado, que sin ser vinculantes en sentido normativo pueden ser obligatorias de hecho desde un punto de vista comercial, cada vez son más importantes para las exportaciones de los países en desarrollo por dos motivos principales. En primer lugar, suelen ser más estrictas, de aplicación más rigurosa y de mayor alcance que la normativa oficial. En segundo lugar, son esenciales para lograr o mantener el acceso a las cadenas mundiales de producción. Al mismo tiempo inquieta que tales requisitos no se rijan debidamente por disciplinas multilaterales, por ejemplo, en materia de notificación y consultas con los socios comerciales que puedan resultar afectados. Una de las principales razones de la creación del Grupo Consultivo de la UNCTAD fue la de ofrecer un foro donde los distintos interesados pudieran tratar de las normas del sector privado, incluidos su potencial y sus repercusiones en el acceso a los mercados.

5. Las normas del sector privado estipulan una serie de criterios en materia de calidad, inocuidad, logística, medio ambiente y (a veces) condiciones sociales, a los que deben ajustarse los proveedores. Ha de ser posible comprobar el cumplimiento mediante metodologías de prueba, rastreabilidad y certificación especificadas por quien haya fijado las normas. Con frecuencia ello obliga a los proveedores a dedicar una cantidad considerable de tiempo y recursos, a aplicar unos sistemas de garantía de calidad complejos y los correspondientes métodos de prueba y certificación. Por consiguiente, los nuevos requisitos tienden a consolidar los puntos fuertes y débiles de los productores y proveedores competidores. Los productores que utilizan métodos de producción tradicionales y que tienen poca capacidad técnica o financiera para cumplir los complejos requisitos pueden verse así marginados o excluidos del mercado. Esto vale tanto para los países (sobre todo los PMA) como para los productores (especialmente las PYMES y los pequeños agricultores).

² Las conclusiones preliminares fueron resumidas en *Food safety and environmental requirements, market access and export competitiveness: Turning challenges into opportunities for developing countries: The horticultural sector* (UNCTAD/DITC/TED/2006/2), nota temática para la reunión anual del Grupo Consultivo de la UNCTAD, Ginebra, 3 y 4 de julio de 2006.

³ Véase el "Report of the Workshop on Environmental Requirements and Market Access for Developing Countries: How to Turn Challenges into Opportunities?" (UNCTAD/DITC/TED/MISC/2006/1), reunión anual del Grupo Consultivo, Ginebra, 3 y 4 de julio de 2006.

6. Los pequeños productores se enfrentan pues a una combinación de aumento de los costos de cumplimiento de la reglamentación oficial y las normas privadas, un control más estricto de la cadena de producción por quienes fijan las normas privadas y una reorientación hacia los contratos de suministro con un puñado de exportadores, fabricantes o vendedores a gran escala. Estas tendencias, al excluir a los productores incapaces de efectuar los ajustes necesarios, pueden dar lugar a un grado importante de concentración de la actividad industrial. Esto tiene consecuencias considerables para el desarrollo, ya que quienes más necesitan los ingresos procedentes de las exportaciones, como los pequeños agricultores de los PMA y de otros países, son los que más probabilidad tienen de verse expulsados del mercado. Así pues, otro efecto de las exigencias en materia de calidad, inocuidad y de otro tipo sobre el sector agrícola puede ser un debilitamiento del vínculo entre el éxito del sector exportador y la reducción de la pobreza.

Ventajas y costo del cumplimiento

7. Las nuevas exigencias ambientales, sanitarias y de inocuidad de los alimentos de los mercados de exportación aportan algunos beneficios directos y catalizadores a los países productores. Por ejemplo, en el Brasil, la aplicación del plan de producción frutícola integrada de manzanas redundó en un aumento de aproximadamente un 3% del empleo y los ingresos en el último bienio. El plan también supuso importantes recortes de los costos de producción y ha limitado la aplicación de agrotóxicos y la cantidad de residuos agroquímicos. Además, ha fomentado la mejora ambiental, la calidad del producto y la salud e higiene laboral de los trabajadores agrarios.

8. El cumplimiento de la normativa oficial y del sector privado entraña costos considerables. A nivel nacional, éstos engloban la capacitación, la elaboración de normas, la infraestructura material, las pruebas y la vigilancia, así como los sistemas o infraestructuras de control de calidad. Los costos para las empresas corresponden a los cambios en los sistemas de producción, la infraestructura, la capacitación, los sistemas de gestión de calidad, los servicios de consultoría, los agroquímicos alternativos y los costos de certificación. En los ejemplos citados por Jaffee⁴, los costos de ajuste equivalen aproximadamente a los beneficios netos totales de los exportadores y representan alrededor del 60% de los beneficios estimados de los pequeños agricultores. Graffham y Vorley⁵ estiman unos costos de cumplimiento del orden del 5 al 200% de los beneficios de los pequeños agricultores. Estos costos tan altos ponen de relieve la importancia que tiene hallar el modo de reducir los gastos permitiendo que los productores capitalicen al mismo tiempo los beneficios y los efectos catalizadores de las nuevas normas.

⁴ Jaffee S., "Challenges, strategies and costs of compliance with international agro-food standards". Ponencia del seminario sobre normas, comercio y cadenas de valor, Copenhague, 5 y 6 de septiembre de 2003; y Jaffee S, ed., "Food Safety and Agricultural Health Standards: Challenges and Opportunities for Developing Country Exports". Informe N° 31207. Washington, DC, Banco Mundial, 10 de enero de 2005: XVII.

⁵ Graffham, A y Vorley B., "Standards compliance: Experience of impact of EU private and public sector standards on fresh produce growers and exporters in sub-Saharan Africa", presentación en PowerPoint en el seminario informal de la CE sobre "Las normas privadas de calidad de los alimentos y sus consecuencias para los países en desarrollo" (Bruselas, 7 de diciembre de 2005).

La relación entre los requisitos oficiales y los privados

9. La relación entre estos dos tipos de requisitos rara vez es explícita y casi no ha sido analizada. Sin embargo, las actividades regulatorias y normativas de la administración pública y del sector privado se refuerzan mutuamente en aspectos importantes. Cada una de ellas se centra en un aspecto distinto de la gestión del riesgo. La normativa oficial se orienta a los *resultados*: se especifican las características del producto acabado, y los productores y los exportadores son responsables de que se cumplan los requisitos. Por el contrario, las normas del sector privado se centran en los *procesos*: se establecen requisitos para todo el sistema de producción y suministro, con instrucciones precisas sobre las metodologías de producción y los procedimientos de prueba. Esta separación de objetivos es beneficiosa tanto para los legisladores públicos como para quienes fijan las normas del sector privado, en la medida en que la relación entre ambos puede calificarse de "alianza tácita".

10. Jaffee afirma que para la administración, las ventajas de esta alianza atañen principalmente al cumplimiento. Las normas del sector privado se caracterizan por ser al menos igual de estrictas y tener igual alcance que la normativa obligatoria. Así pues, si los exportadores cumplen las primeras, estarán casi seguros de respetar la segunda. Las normas del sector privado evitan a la administración tener que interferir en los procesos de producción en el extranjero. El enfoque orientado al proceso, propio de las normas del sector privado hace innecesaria la supervisión, y permite a la administración realizar pruebas limitadas de bajo costo, de muestras de las importaciones en el punto de entrada.

11. Los Acuerdos OTC y MSF de la OMC no tratan directamente de las normas del sector privado: el artículo 13 del Acuerdo MSF simplemente dice que los miembros "tomarán las medidas razonables que estén a su alcance para asegurarse de que las entidades no gubernamentales existentes en su territorio, ...cumplan las disposiciones pertinentes del presente Acuerdo". Las escasas perspectivas de las normas del sector privado se someten a una disciplina de la OMC, junto con el carácter obligatorio de hecho de muchas de las normas del sector privado, requieren estrategias proactivas tanto de los países en desarrollo como de los desarrollados.

B. Promoción de la producción y del acceso a los mercados de los productos biológicos

12. La agricultura biológica (AB) es una opción que se ofrece a los agricultores que quedan excluidos de los mercados convencionales. La AB se lleva a cabo con arreglo a unas normas de producción específicas que tienen por objeto propiciar la fertilidad de los suelos, reforzar el funcionamiento del ecosistema y evitar insumos artificiales como los agroquímicos y los organismos genéticamente modificados. Son productos biológicos certificados los obtenidos de acuerdo con unas normas de producción biológicas verificadas por un tercero u otro sistema de garantía.

13. La AB ofrece toda una gama de ventajas económicas, sociales, sanitarias y ambientales. El mercado mundial de productos biológicos certificados en 2005 estaba estimado en 30.000 millones de dólares de los EE.UU. y su tasa de crecimiento es superior al 10%. Más del 90% de las ventas se concentraron en América del Norte y Europa. Sin embargo, la producción está mucho más globalizada, y una gran porción de la producción y la exportación

corresponde a países en desarrollo. Los mercados de los países en desarrollo son pequeños, pero también muy dinámicos. Dado el crecimiento de la demanda y el sobreprecio, los agricultores biológicos suelen disfrutar de una mayor rentabilidad que los agricultores convencionales.

14. Según se dijo en el seminario de la UNCTAD de octubre de 2006 en Bangkok, la AB puede ser un instrumento eficaz para lograr los objetivos de desarrollo del Milenio. Mejorando las condiciones de vida y aumentando la producción y la diversidad de alimentos, la AB contribuye a una mayor seguridad alimentaria y a la reducción de la pobreza rural (objetivo 1), así como al mejoramiento de la salud de las agricultoras y de sus hijos (objetivos 3, 4 y 5). Ofrece una amplia gama de beneficios ambientales, como mayor biodiversidad, suelos más fértiles, menor degradación de las tierras, menos contaminación y mayor eficiencia en el uso de energía y recursos (objetivo 7). El comercio internacional de productos biológicos ofrece a los consumidores un mecanismo para influir directamente en el medio ambiente y en las condiciones de vida de los agricultores en todo el mundo (objetivo 8). Además permite a los conocimientos y las especies tradicionales obtener rentabilidad comerciales.

15. La UNCTAD ha emprendido actividades para ayudar a los países en desarrollo a aprovechar las oportunidades que ofrece el crecimiento de los mercados de productos biológicos. En 2001, aunó esfuerzos con la FAO y la Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Orgánica (FIMAO) para combatir los obstáculos que para el acceso a los mercados suponen las múltiples normas, reglamentaciones y sistemas de comprobación de la conformidad de la producción biológica. El Grupo de Tareas sobre armonización y equivalencias en la agricultura orgánica de la UNCTAD, la FAO y la Federación Internacional de los Movimientos de Agricultura Biológica se ha reunido hasta la fecha en seis ocasiones para buscar solución a esos problemas⁶. En el marco del CBTF PNUMA-UNCTAD se está ejecutando un proyecto de promoción de la producción y de las oportunidades comerciales en África oriental. Este proyecto ha facilitado las asociaciones entre el sector público y el privado a nivel nacional, regional e internacional y ha catalizado los procesos de política para promover la agricultura biológica en la región. Se han realizado decenas de actividades, entre ellas, la de facilitar la elaboración de una norma biológica para África oriental (con IFOAM) para informar, promover la producción, unificar el mercado regional y potenciar el acceso al mercado internacional⁷.

C. Bienes y servicios ambientales

Problemas conceptuales de las negociaciones de la OMC sobre bienes ambientales

16. Hasta su suspensión en julio de 2006, las negociaciones sobre los bienes ambientales previstas en el apartado iii) del párrafo 31 de la Declaración Ministerial de Doha, a causa de las divergencias de intereses ambientales y comerciales, no habían logrado propiciar una fórmula de entendimiento entre las distintas escuelas que permitiera adoptar un enfoque consensual. Los países desarrollados miembros tenían el mismo interés en mejorar las condiciones de acceso a los mercados, mientras que los países en desarrollo miembros, a menudo dependientes de los

⁶ Véase el sitio web del Grupo en www.unctad.org/trade_env.

⁷ Véase el sitio web del Grupo en www.unep-unctad.org.

ingresos arancelarios e interesados sobre todo en la transferencia de tecnología, trataban de reservarse un espacio de políticas adecuado.

17. El enfoque de la negociación basado en el establecimiento de listas de bienes ambientales concretos era considerado por muchos parte de las negociaciones sobre el acceso a los mercados para los productos no agrícolas (AMNA), ya que planteaba el problema del doble uso. Es importante señalar que ese enfoque no respondía al mandato de atender a las barreras no arancelarias (BNA) y de vincular los bienes ambientales con el comercio de servicios. Al limitarse a las reducciones arancelarias, ese enfoque no centraba el principal esfuerzo en el programa ambiental y la dimensión de desarrollo, ni planteaba el reforzamiento mutuo entre comercio y medio ambiente, establecido en el título del párrafo 31 de la Declaración Ministerial de Doha.

18. En una serie de sesiones de información técnica, celebradas por el Comité de Comercio y Medio Ambiente (CCMA) en sesión extraordinaria después de las negociaciones, se observó que la gran mayoría de los bienes que figuraban en las distintas listas no superaban la prueba del uso únicamente ambiental. Esta constatación fue fruto del análisis de la UNCTAD, que también reveló que, para la mayoría de los bienes propuestos, el doble uso se debía a su omnipresencia y no a la falta de especificidad de los códigos del Sistema Armonizado. Esto significaba que era imposible separar efectivamente dichos bienes de las negociaciones AMNA ordinarias, aunque los negociadores recurriesen a las subdivisiones "ex"⁸, por no citar los problemas que podían presentar las subdivisiones "ex" en la fase de aplicación.

19. En ese contexto, el enfoque de proyectos ambientales que apuntaba a los bienes y servicios ofertados para actividades ambientales específicas, presentaba la ventaja de ser coherente y preciso, pues dejaba atrás la enumeración ecléctica de un gran número de rúbricas definidas aleatoriamente. Situó en primer lugar el logro de avances en esferas ambientales concretas y definidas y la dimensión del desarrollo, seguidos de un proceso de aplicación en relación con los bienes y servicios en cuestión, creando un ámbito de oportunidad para transferir tecnologías ecológicamente racionales y los conocimientos especializados correspondientes. Sin embargo, el enfoque de proyectos ambientales fue cuestionado por diversos motivos, lo que instó a las delegaciones a reflexionar sobre la manera en que ese y otros enfoques posibles podían transformarse en compromisos en términos de la OMC.

20. Los dos planteamientos principales de la negociación -el enfoque de listas y el de proyectos ambientales- parecían responder al mandato desde el ángulo de la oferta y de la demanda, respectivamente, lo que indicaba una posibilidad de convergencia en un compromiso equilibrado.

Barreras no arancelarias

21. Las negociaciones se han centrado hasta el momento en las reducciones arancelarias. No obstante, cada vez hay más conciencia de que las barreras no arancelarias (BNA) son muy

⁸ Las nomenclaturas nacionales a niveles inferiores a los códigos de seis dígitos del Sistema Armonizado.

importantes, especialmente si se tienen en cuenta las exportaciones de bienes ambientales obtenidos de la explotación de recursos.

22. En las negociaciones AMNA surgió la idea de clasificar las barreras no arancelarias como requisito previo para establecer modalidades de negociación. En su recopilación de propuestas sometidas por los miembros a las negociaciones AMNA, la secretaría de la OMC identificó cuatro categorías de barreras en relación con acuerdos o mandatos de negociación concretos de la OMC.

23. A las organizaciones intergubernamentales que ofrecen un apoyo sustancial a las negociaciones les resulta muy problemático obtener información coherente y completa sobre las barreras no arancelarias y aclarar su definición y clasificación. En este contexto, son particularmente pertinentes el análisis que está haciendo la UNCTAD de las BNA que afectan a determinadas categorías de bienes ambientales y su trabajo más general sobre las metodologías, las clasificaciones, la cuantificación y los efectos de las BNA sobre el desarrollo, por ejemplo en el marco del Grupo de Personalidades Eminentes sobre las BNA.

24. Al tiempo que los negociadores comerciales procuran garantizar que las normas del comercio no restrinjan la capacidad de los países de cumplir sus objetivos de regulación, es fundamental velar por la calidad y la equidad de las normas, lo que posiblemente requiera un trato especial y diferenciado. Los resultados de la Ronda de Doha en relación con las BNA relativas a los bienes ambientales deben ser comercialmente viables para las exportaciones de los países en desarrollo, y al mismo tiempo dejarles a éstos suficiente espacio de políticas para el despliegue de sus industrias ambientales y el logro de sus objetivos de desarrollo.

Reformulación de los problemas

25. La suspensión temporal de las negociaciones puede ofrecer a los negociadores comerciales la oportunidad de alejarse de las cuestiones más técnicas y de enfocar el mandato del apartado iii) del artículo 31 desde la perspectiva más amplia del desarrollo sostenible. Debería volver al primer plano la cuestión de los *criterios* que han de usarse en las negociaciones -ya sea para definir los bienes o los proyectos ambientales.

26. Algunas de las propuestas de los miembros de la OMC, sean países en desarrollo o desarrollados, tratan de fijar los criterios -y vincular las posibles concesiones- en función de objetivos e instrumentos definidos a nivel nacional e internacional como los acuerdos ambientales multilaterales (AAM) y los objetivos de desarrollo del Milenio. Aunque puede parecer casi intuitivo vincular las negociaciones con los AAM o los objetivos del Milenio, no está claro si reorganizar las negociaciones basándose en los objetivos convenidos y en las esferas de regulación específicas puede aportar realmente una respuesta.

27. ¿Qué valor añadido pueden aportar las negociaciones de la OMC al logro de los objetivos del Milenio o los AAM? ¿Es posible usar unos y otros como guía de las negociaciones sobre bienes y servicios ambientales? ¿Puede este método ayudar a los miembros de la OMC a tratar la transferencia de tecnología como una cuestión que guarda relación directa con las negociaciones sobre los bienes ambientales? ¿Cómo compaginar los intereses de los distintos miembros?

28. Estas y otras cuestiones conexas fueron el tema central de una reunión consultiva sobre liberalización de los bienes y servicios ambientales y su contribución al cumplimiento de los objetivos de desarrollo del Milenio en Asia y el Pacífico, organizada por la UNCTAD en colaboración con la Comisión Económica y Social para Asia y el Pacífico (CESPAP) en Bangkok los días 19 y 20 de octubre de 2006. Los participantes en la reunión, en su mayoría negociadores comerciales, subrayaron las limitaciones que suponía el sistema de la OMC para cumplir el mandato y afirmaron que era necesario reorientar las negociaciones hacia el desarrollo sostenible y hacerlas más representativas del punto de vista del país (en desarrollo) importador.

Acuerdos bilaterales y regionales

29. Los acuerdos comerciales regionales (ACR) Norte-Sur y algunas áreas de libre comercio bilaterales cada vez atienden más a la relación entre comercio y medio ambiente⁹. Se ha recurrido a diversos instrumentos, desde capítulos sobre medio ambiente y acuerdos paralelos hasta consultas, cooperación y cláusulas de excepción. Los más activos en este sentido han sido los Estados Unidos, la UE y, hasta cierto punto, el Canadá.

30. Algunos ACR o sus evaluaciones *ex ante* del impacto ambiental mencionan los bienes y servicios ambientales, por ejemplo: el acuerdo de libre comercio Estados Unidos-República Dominicana-Centroamérica; Estados Unidos-Marruecos; Canadá-Chile; Canadá-Costa Rica; Nueva Zelanda-Tailandia. Los textos del MERCOSUR hacen referencia a las tecnologías ambientales.

31. El hito histórico más importante lo marcó la Cooperación Económica Asia-Pacífico (CEAP) a finales de los años noventa, cuando sus miembros establecieron una lista de bienes ambientales para una pronta liberalización sectorial voluntaria. La lista de bienes ambientales de la CEAP supuso uno de los puntos de partida -y una referencia útil- del debate sobre los productos abarcados en la sesión extraordinaria del CCMA. Sin embargo, la preocupación por la lista ocultó el hecho de que los avances en materia de pronta liberalización sectorial voluntaria, que se reconoce son modestos, no se hicieron en términos de liberalización del comercio, es decir, de reducción arancelaria, sino más bien en forma de reducción de los costos de las transacciones y de promoción de la cooperación económica y técnica.

32. Son necesarios más análisis para determinar las consecuencias reales y potenciales de esta liberalización comercial de múltiples categorías, especialmente dado que hay poca correlación o ninguna, entre los diversos compromisos ambientales adquiridos por los países a nivel bilateral, regional y multilateral. Además de plantear el problema sistémico de la gestión de múltiples compromisos, abre la posibilidad de utilizar las negociaciones bilaterales y regionales para obtener compromisos de liberalización que podrían privar de sentido a las negociaciones en el contexto de la OMC. A este respecto, el Grupo de Trabajo sobre bienes ambientales del MERCOSUR, que sirve de plataforma para examinar y coordinar las posiciones nacionales antes de las negociaciones en las sesiones especiales del CCMA, constituye un ejemplo interesante. Otro caso digno de mención es el CAFTA, como se constató en las actividades realizadas por la UNCTAD en el contexto del proyecto "Fortalecimiento de la capacidad para mejorar la

⁹ Algunos ACR entre países en desarrollo también acabaron por añadir protocolos ambientales; dos ejemplos son la ASEAN (Asociación de Naciones del Asia Sudoriental) y el MERCOSUR.

elaboración de políticas y la negociación sobre cuestiones comerciales y ambientales esenciales", patrocinado por el Reino Unido.

D. Conservación, protección y uso sostenible de los conocimientos tradicionales

33. La biodiversidad mundial y los conocimientos, innovaciones y prácticas tradicionales conexos (conocimientos tradicionales) son recursos preciosos que están amenazados. Son una importante fuente de sustento, medios de vida, vivienda, identidad y cuidado de la salud de gran parte de la población mundial, en particular los segmentos más vulnerables, a saber, los pueblos indígenas y los campesinos pobres. Sin embargo, cada vez hay más presión sobre estos recursos fundamentales. Es necesario actuar a nivel internacional, regional y nacional para *conservar*: detener la erosión de los vitales recursos de los ecosistemas y las comunidades vivientes; *proteger*: prevenir el uso no autorizado o indebido por terceros; *promover el desarrollo*: mantener este acervo de conocimientos vivo, en expansión y accesible a las comunidades, y ayudar a que los poseedores de los conocimientos tradicionales y la biodiversidad se beneficien plenamente de su posesión, por ejemplo a través del comercio local e internacional.

34. Es necesario adoptar un enfoque holístico, especialmente a nivel nacional. En las actividades de la UNCTAD¹⁰ se han explorado algunos elementos de los sistemas nacionales *sui generis* para conservar, proteger y promover los conocimientos tradicionales en pro del desarrollo. A nivel internacional también sería deseable un enfoque holístico, pero por el momento parece menos factible. Se examinan distintos aspectos en diversos foros, como el Convenio sobre la Diversidad Biológica, la OMC, la OMPI, la FAO, la UNESCO y la UNCTAD. Además, se hacen tratos importantes y menos conocidos en el marco de acuerdos comerciales regionales, lo que puede restar flexibilidad a la elaboración de políticas en materia de biodiversidad y conocimientos tradicionales.

35. Una de las cuestiones más controvertidas es la prevención de la apropiación indebida de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos. Una opción es exigir que se declare el origen de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales conexos en las solicitudes de patentes basadas o derivadas de ellos. La UNCTAD encargó que se estudiara esta cuestión a petición de la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica¹¹. Los autores afirmaron que ese requisito, aplicado a nivel internacional, fortalecería el sistema de propiedad intelectual impidiendo que se concedieran patentes ilícitas, actuaría como elemento disuasorio de la apropiación indebida de los recursos genéticos y los conocimientos tradicionales al respecto y promovería la distribución de los beneficios.

36. Entre los acontecimientos de 2006 cabe citar los siguientes: en mayo, varios países en desarrollo propusieron un texto de enmienda del acuerdo sobre los ADPIC para exigir que se divulgase el origen y se aportasen pruebas del cumplimiento de las prescripciones jurídicas del país proveedor acerca del consentimiento fundamentado previo y la distribución de los beneficios (WT/GC/W/564). Las respuestas de los países desarrollados han sido variadas. En la Conferencia de las Partes en el Convenio sobre la Diversidad Biológica, se lograron avances en

¹⁰ UNCTAD/DITC/TED/2005/18.

¹¹ UNCTAD/DITC/TED/2005/14.

relación con el régimen internacional de acceso a los recursos genéticos y de participación en los beneficios. En febrero, el Grupo de Trabajo sobre acceso y participación en los beneficios llegó a un acuerdo sobre un proyecto de texto con muchos corchetes. Subsisten las divisiones acerca de la necesidad o no de un nuevo instrumento, si ha de ser vinculante o voluntario, la cobertura de los derivados y los requisitos de divulgación. En marzo, la Conferencia de las Partes se centró en el proceso y amplió el plazo para el fin de las negociaciones hasta 2010. En la OMPI, el Comité Intergubernamental debate los objetivos y los principios de la protección de los conocimientos tradicionales y otras expresiones tradicionales. Los miembros mantienen sus habituales divisiones en cuanto a la necesidad de un régimen jurídico internacional vinculante. En julio el Consejo de Derechos Humanos aprobó la Declaración sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aunque la Asamblea General de las Naciones Unidas votó en noviembre aplazar su aprobación.

E. Recomendaciones

37. De los trabajos de la UNCTAD sobre los requisitos en materia de salud e inocuidad de los alimentos y el acceso de los países en desarrollo a los mercados han surgido varias recomendaciones de políticas¹²:

- A veces se han elaborado nuevas leyes en los mercados de exportación sin informar debida y oportunamente a los países en desarrollo que podían verse afectados por esas leyes. Es muy necesario dar a conocer las novedades y hacer que los principales socios comerciales participen en consultas sobre las reglamentaciones nuevas o revisadas y sobre sus efectos en los países en desarrollo.
- Dadas las repercusiones que las normas del sector privado tienen sobre el comercio, es necesario que haya más diálogo entre los representantes del sector privado y las organizaciones normalizadoras, los gobiernos y los productores/exportadores de los países en desarrollo. Al mismo tiempo hay pocos estudios empíricos sobre los efectos de las normas del sector privado y las modalidades de ajuste a las mismas. Los donantes pueden desempeñar una función importantísima facilitando las consultas, pero también financiando nuevos trabajos analíticos y empíricos, como el del Grupo Consultivo.
- Las normas en materia de buenas prácticas agrícolas pueden ser de gran utilidad para ayudar a los países en desarrollo a promover la producción sostenible y facilitar la exportación de frutas y hortalizas. En el proceso de formulación de programas nacionales de buenas prácticas agrícolas deberían participar todos los interesados, y se deberían tener en cuenta las circunstancias y las prioridades de desarrollo nacionales, por ejemplo su importancia fundamental para los pequeños productores. Se alienta a que el Grupo Consultivo emprenda nuevas actividades de análisis y de fomento de la capacidad, en estrecha colaboración con la FAO.
- Los países en desarrollo tienen que formular estrategias nacionales proactivas que fortalezcan su capacidad para responder a las nuevas exigencias ambientales, sanitarias

¹² Véase UNCTAD, Trade and Environment Review 2006, *op. cit.*

y de inocuidad de los alimentos. Esas estrategias deben incluir la promoción de alianzas estratégicas entre los gobiernos, el sector privado, las ONG y los centros de investigación, y el apoyo a los esfuerzos de los pequeños productores para que se organicen ellos mismos, minimizando así el riesgo de quedar marginados en la cadena de suministro. Las estrategias de ajuste proactivas tienen que ir más allá de los costos e incluir los beneficios, los efectos catalizadores y las nuevas oportunidades de exportación.

- Es necesario que el sector privado que establece las normas y los gobiernos de los países desarrollados presten más asistencia al mejoramiento de la capacidad de los exportadores de los países en desarrollo para cumplir los requisitos, por ejemplo mediante un sistema sólido de gestión y garantía de calidad, e infraestructuras e instituciones conexas.

38. Para sacar el máximo partido a la agricultura biológica los responsables de las políticas pueden tomar varias medidas:

- Asumir un papel facilitador, y no de control, para promover el desarrollo del sector;
- Incorporar la promoción de la agricultura biológica en las políticas relativas a la agricultura en general, el alivio de la pobreza, el comercio y otras políticas;
- Dialogar con los agentes del sector biológico para conocer sus necesidades;
- Informar a los consumidores y los productores acerca de la agricultura biológica para crear mercados internos;
- Fortalecer las capacidades de oferta internas aumentando los conocimientos de los agricultores acerca de las técnicas biológicas mediante servicios de extensión, capacitación y programas de estudio escolares; apoyando a los agricultores, sobre todo en los períodos iniciales de la conversión mediante incentivos fiscales, subvenciones o líneas especiales de crédito; e identificando y suprimiendo las trabas de la producción mediante la eliminación de los sesgos de las políticas que perjudican a la agricultura biológica, o su compensación;
- Promover las exportaciones incluyendo los productos biológicos en las estrategias de promoción de las exportaciones, facilitando información sobre los mercados y ayudando a los agricultores a organizarse y a cumplir los requisitos del mercado;
- Adoptar las recomendaciones del Grupo Especial Internacional, por ejemplo aceptando las importaciones biológicas en función de la equivalencia de las normas de producción biológica internacionales¹³.

39. La Comisión podría estudiar la conveniencia de celebrar sesiones del Grupo Consultivo sobre las Exigencias Ambientales y el Acceso a los Mercados para los Países en Desarrollo como

¹³ Véase Rundgren (2007) Best practices for organic policy: What developing country governments can do to promote the organic sector (www.unep-unctad.org).

reuniones de expertos con carácter plurianual, dado que las medidas OTC y SFS representan más de la mitad de las notificaciones recientes de BNA sobre AMNA (situación confirmada también por las recientes encuestas comerciales sobre las BNA más importantes) y que esas cifras ni siquiera incluyen los requisitos voluntarios del sector privado y las ONG¹⁴.

40. La Comisión podría estimar oportuno orientar a la secretaría en su trabajo sobre los bienes, servicios y tecnologías ambientales, en cuanto a los asuntos que deberían tratarse con carácter prioritario; la mejor manera de prestar servicios de asistencia sustantiva y técnica, y los foros multilaterales, regionales y nacionales más pertinentes.

II. DIVERSIDAD BIOLÓGICA Y DESARROLLO

A. La Iniciativa Biotrade de la UNCTAD

41. La conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica pueden desempeñar un importante papel en el logro de los objetivos de desarrollo del Milenio (ODM). En su informe de 2006 sobre la labor de las Naciones Unidas, el Secretario General pidió a la Asamblea General de las Naciones Unidas que incorporase expresamente los compromisos internacionales de reducir la tasa de pérdida de diversidad biológica en el marco de los objetivos de desarrollo del Milenio.

42. La mayor parte de la diversidad biológica del planeta está situada en países en desarrollo, donde sigue siendo una fuente básica de suministro de alimentos, refugio, medicamentos y energía. En los países en desarrollo, la diversidad biológica representa también una inmensa oportunidad en materia de desarrollo económico, dada la creciente importancia económica del uso de los recursos biológicos y genéticos. No obstante, su valor estratégico, económico y social sigue en gran parte sin aprovecharse debido a la falta de recursos, de políticas de apoyo y de marcos institucionales, así como de información adecuada sobre las cuestiones relativas al acceso a los mercados y a la sostenibilidad.

43. Desde 1996, la UNCTAD, mediante su Iniciativa Biotrade, ha encabezado la promoción del comercio y la inversión en recursos biológicos con arreglo a los criterios de sostenibilidad ambiental, social y económica, aumentando así la capacidad de los países en desarrollo para competir en los mercados emergentes en relación con los recursos biológicos y aportando incentivos de suma importancia para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica. La Iniciativa Biotrade ayuda a los países en desarrollo a formular y aplicar programas Biotrade regionales y nacionales, centrándose en los países que tienen una rica diversidad biológica y un claro interés de desarrollar la capacidad nacional para alentar el biocomercio.

44. El Programa de Facilitación de Biotrade apoya y complementa la labor llevada a cabo por los programas nacionales y regionales. Sus actividades procuran mejorar la gestión sostenible de los recursos, el desarrollo de productos, la elaboración que aporta valor añadido y la comercialización. Por ejemplo, el Programa de Facilitación presta apoyo a los productos que

¹⁴ Fliess, B. y Lejarraga, I. Analysis of non-tariff barriers of concern to developing countries, OCDE, Trade Policy Working Paper N° 16, 14 de abril de 2005 (TD/TC/WP(2004)47/FINAL).

tienen un mercado potencial y se pueden producir sin causar perjuicio a la diversidad biológica, mediante la formulación y ejecución de planes de exportación y otros servicios prácticos de promoción del comercio, en particular la recopilación de información sobre los mercados, el desarrollo de productos, la mejora de la calidad, la certificación, el etiquetado, la participación en ferias comerciales y la determinación de confluencias de interés.

45. Como las actividades de Biotrade se desarrollan en un entorno internacional jurídico y normativo en constante evolución, otra importante contribución de la Iniciativa Biotrade y de su Programa de Facilitación ha sido el papel que desempeñan en el fomento de políticas internacionales que faciliten y mejoren las actividades de biocomercio. Sus actividades orientadas a proporcionar una plataforma en la que se puedan debatir las estrategias y experiencias sobre comercio y biodiversidad e intercambiar experiencias sobre cuestiones tales como la reglamentación de los productos "novedosos" y la utilización de incentivos basados en el mercado para fomentar el desarrollo sostenible, han recibido comentarios positivos de diversos actores, en particular las secretarías y las Conferencias de las Partes de acuerdos ambientales multilaterales (AAM), que reconocen los esfuerzos realizados por la UNCTAD para ayudar a plasmar un marco más coherente para el comercio, la diversidad biológica y el desarrollo sostenible.

46. A este respecto, son dignas de mención varias actividades de la Iniciativa Biotrade y de su Programa de Facilitación durante 2006.

47. **Apoyo a la elaboración del Marco de Verificación del Biocomercio.** Teniendo en cuenta los principios y criterios del biocomercio, que se basan en los objetivos del CDB, la Iniciativa Biotrade ha apoyado el examen del Marco de Verificación del Biocomercio. A medida que la biodiversidad aparece en la primera plana de los periódicos y aumenta el interés de los consumidores por los productos sensibles a la diversidad biológica, los instrumentos de mercado, tales como la verificación y el etiquetado, pueden desempeñar una función positiva para recompensar a los productores que se esfuerzan por fomentar la sostenibilidad económica, social y ambiental y ayudar a que ésta encuentre un lugar en el mercado. Además, el marco propuesto no debe entrar en conflicto con las normas de la OMC y debe asegurar los avances previstos en materia de desarrollo. El Marco de Verificación del Biocomercio será gestionado por la Unión para el Biocomercio Ético, una asociación que incluirá a empresas dedicadas al biocomercio y otras partes interesadas, y prestará asistencia técnica y se esforzará por ampliar la demanda de productos de biocomercio. Este marco asegurará el logro de las metas de sostenibilidad sin imponer costos y requisitos innecesarios a los productores.

48. **Elaboración de directrices para un reparto equitativo de los beneficios.** El reparto de los beneficios es un factor decisivo en el marco del CDB y también constituye un elemento fundamental de los principios y criterios del biocomercio. No obstante, se dispone de pocos mecanismos concretos para orientar la puesta en práctica del reparto equitativo de los beneficios. En consecuencia, el Programa de Facilitación de Biotrade, mediante un proceso participativo que incluye los sectores público y privado, está elaborando directrices prácticas para facilitar el reparto equitativo de los beneficios generados por la utilización de recursos biológicos mediante actividades de biocomercio. Estas directrices tratarán de fomentar la confianza entre los diversos agentes de la cadena de valor; mejorar la capacidad empresarial y jurídica de los productores y las comunidades; promover relaciones comerciales justas y equitativas; alentar el incremento de

la cooperación y el reparto de beneficios; y aumentar el reconocimiento del valor de los conocimientos tradicionales.

49. Fomento de la colaboración entre las secretarías de los AAM relacionados con la diversidad biológica con respecto a las cuestiones relativas a la economía de mercado mundial. La economía mundial presenta tanto ventajas como desventajas con respecto a la conservación y el uso sostenible de la biodiversidad. Por consiguiente, si no se tienen en cuenta estas ventajas y desventajas cuando se elaboran y aplican la legislación y las políticas ambientales internacionales. Ello tendría consecuencias negativas para el logro de los objetivos de desarrollo sostenible. La Iniciativa Biotrade ha proporcionado un foro informal para que las secretarías de los AAM relacionados con la diversidad biológica intercambien experiencias y estrategias con respecto a cuestiones tales como la participación del sector privado, la aplicación de incentivos y el comercio internacional. Además, la Iniciativa Biotrade también presenta una experiencia que reviste interés para otras organizaciones internacionales. Tradicionalmente, los debates sobre comercio y biodiversidad han girado alrededor de las posibles repercusiones del comercio sobre el desarrollo sostenible, pero, como demuestra la Iniciativa Biotrade, el comercio también crea oportunidades para la conservación y el uso sostenible de la diversidad biológica.

B. El cambio climático y el desarrollo

La economía del cambio climático y las vinculaciones comerciales

50. El Protocolo de Kyoto de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (CMNUCC) constituye la primera medida internacional para limitar las emisiones de gases de efecto invernadero¹⁵. El Protocolo establece metas jurídicamente vinculantes de reducción de las emisiones para los países enumerados en el anexo I (países industrializados y economías en transición). Para cumplir sus compromisos relativos a las emisiones, los países enumerados en el anexo I disponen de una amplia flexibilidad en su elección de políticas nacionales. El Protocolo también introduce tres mecanismos internacionales de flexibilidad, que son el comercio internacional de los derechos de emisión, la aplicación conjunta y el Mecanismo para un Desarrollo Limpio (MDL), que también pueden utilizarse para cumplir los objetivos de reducción de las emisiones. En particular, el MDL abre nuevas vías para atraer inversiones favorables al desarrollo sostenible en los países en desarrollo.

51. A diferencia de otros AAM, el Protocolo de Kyoto no incluye medidas de restricción del comercio, pero muchas de las medidas que los países pueden adoptar para aplicar el Protocolo podrían tener importantes efectos sobre el comercio, como la aplicación de normas de eficiencia energética, impuestos sobre la energía, subvenciones o el uso de tecnologías específicas que sean ecológicamente racionales, el ecoetiquetado y las políticas de contratación pública. La aplicación del Protocolo de Kyoto creará nuevos mercados para determinados bienes (por ejemplo, productos y tecnologías de gran rendimiento energético) y servicios (por ejemplo, servicios relacionados con el comercio de los derechos de emisión).

¹⁵ El Protocolo entró en vigor el 16 de febrero de 2005; al 13 de diciembre de 2006, lo habían ratificado 169 Estados y organizaciones regionales de integración económica.

52. En octubre de 2006 se publicó un estudio exhaustivo sobre la economía del cambio climático, conocido como Informe Stern¹⁶. En ese informe se estima que, si no se adopta ninguna medida, los riesgos y costos globales del cambio climático serán equivalentes a la pérdida de al menos un 5% del PIB mundial cada año desde ahora y para siempre. Si se toma en consideración un conjunto más amplio de riesgos y efectos, los daños estimados podrían llegar hasta el 20% del PIB o un porcentaje aún superior. En contraposición con esto, los costos de la adopción de medidas para reducir las emisiones de gases de efecto invernadero pueden reducirse a aproximadamente el 1% del PIB mundial cada año; por lo tanto, los beneficios de la adopción de medidas rápidas y enérgicas superan con creces los costos económicos de la falta de acción. Como el cambio climático constituye un problema mundial, en el Informe Stern se exhorta a la adopción de una respuesta internacional. Se hace hincapié en que los análisis científicos serios muestran que los efectos y los riesgos afectarán a todos los países, pero que los países más pobres ubicados a lo largo del Ecuador sufrirán los daños más rápidos e ingentes, aunque son los que menos han contribuido a las causas del cambio climático. Se señala también en el Informe Stern la alta correlación entre los efectos del cambio climático y el uso y el consumo de energía y se llega a la conclusión de que los problemas del cambio climático constituyen esencialmente una cuestión económica y no únicamente una preocupación ambiental.

53. Pasar a una economía con bajas emisiones de carbono supone costos pero también oportunidades. Se prevé que el MDL del Protocolo de Kyoto y otros mecanismos financieros y proyectos destinados a contrarrestar las emisiones de carbono alcanzarán una apreciable importancia en el mercado y se estima que el comercio de los derechos de emisión en su conjunto será uno de los más grandes mercados de productos básicos en los años venideros. La adopción de medidas sobre el cambio climático también creará importantes oportunidades comerciales, ya que aparecerán nuevos mercados para las tecnologías, bienes y servicios destinados a reducir las emisiones de carbono, y se generarán nuevos puestos de trabajo.

54. En el contexto del debate sobre el cambio climático y de un debate paralelo y relacionado con las crecientes dificultades a que hacen frente los países en desarrollo para sufragar las importaciones de combustibles fósiles, la UNCTAD llevó a cabo una reunión de expertos, a fines de 2006, para examinar varios aspectos de los cambios recientes registrados en la economía de la energía a nivel mundial, en particular los de carácter comercial, reglamentario, financiero, de desarrollo rural, ambiental y tecnológico¹⁷. Se examinaron varios posibles modos de abordar los problemas a que hacen frente los países en desarrollo. El aumento de los precios del petróleo tiende a tener un efecto positivo para el desarrollo de fuentes alternativas de energía, especialmente las formas de energía renovable, como los biocombustibles.

¹⁶ Stern Review Report on the Economics of Climate Change, que figura en: http://www.hm-treasury.gov.uk/independent_reviews/stern_review_economics_climate_change/sternreview_ind_ex.cfm (visitado el 12 de diciembre de 2006).

¹⁷ Informe de la Reunión de expertos sobre la participación de los países en desarrollo en los sectores nuevos y dinámicos del comercio mundial: examen del sector energético, Ginebra, 29 de noviembre a 1º de diciembre de 2006, TD/B/COM.1/EM.31/3.

La Iniciativa Biofuels y su importancia para los miembros de la UNCTAD

55. Durante 2006 la UNCTAD respondió a la petición de los Estados miembros de "que prestara asistencia a los países en desarrollo para que pudieran aprovechar las oportunidades" en materia de comercio e inversiones que ofrecía el Protocolo de Kyoto¹⁸, dando especial impulso a las actividades relativas a los biocombustibles. La Iniciativa Biofuels de la UNCTAD publicó cuatro estudios sobre los biocombustibles¹⁹ y organizó dos reuniones²⁰. También creó asociaciones con otras entidades de las Naciones Unidas y otras organizaciones, tales como la FAO, el PNUMA, la OCDE y la G-8 Global Bioenergy Partnership (Asociación mundial de bioenergía del G-8), así como con ONG y grupos de estudios como el Consejo del Planeta Tierra, el Foro Económico Mundial, el IIDS y el Centro de Referencia Brasileño sobre Biomasa.

56. Entre los productos que surgen de la búsqueda de un nuevo modelo económico basado en bajas emisiones de carbono figuran los biocombustibles (combustibles derivados de la biomasa). Aunque existe una variedad de estimaciones, la mayor parte de los estudios han llegado a la conclusión de que, a lo largo de su ciclo vital, los biocombustibles pueden aportar importantes reducciones de las emisiones de gases de efecto invernadero en comparación con los combustibles minerales. Además, pueden brindar a los países en desarrollo la oportunidad de diversificar la producción agrícola, aumentar los ingresos rurales y mejorar la calidad de vida. También podrían mejorar la seguridad energética y reducir los gastos en energía fósil importada. Los biocombustibles podrían impulsar el desarrollo tecnológico.

57. El etanol -un alcohol producido a partir de cultivos de cereales y de azúcar- se ha convertido en un producto básico muy dinámico, cuya producción y comercio internacional registra un fuerte crecimiento. La producción mundial de etanol aumentó de 20.000 millones de litros en 2000 a más de 40.000 millones en 2005, y se prevé que se duplicará nuevamente para 2010. El Brasil es el principal productor mundial de etanol, y los Estados Unidos ocupan el segundo lugar. China y la India los siguen más alejados, en el tercer y el cuarto puesto, respectivamente. La producción de biodiesel -un combustible sintético producido a partir de aceites vegetales, grasas animales o grasa de cocina reciclada- fuera de los Estados Unidos es aún limitada y por esa razón no ha habido un comercio internacional importante. Las inversiones realizadas recientemente en varios países indican una tendencia al alza en su

¹⁸ Informe de la Comisión de Bienes y Servicios y de los Productos Básicos de la UNCTAD sobre su noveno período de sesiones.

¹⁹ The Emerging Biofuels Market: Regulatory, Trade and Development Implications, UNCTAD/DITC/TED/2006/4; An Assessment of Projects on the Clean Development Mechanism (CDM) in India, UNCTAD/DITC/TED/2006/5; An Assessment of the Biofuels Industry in India, UNCTAD/DITC/TED/2006/6; An Assessment of the Biofuels Industry in Thailand, UNCTAD/DITC/TED/2006/7.

²⁰ El 22 de junio de 2006 se llevó a cabo una reunión informal de intercambio de ideas sobre biocombustibles, y del 29 de noviembre al 1º de diciembre de 2006, durante la Reunión de expertos sobre el examen del sector energético, se organizaron debates sobre biocombustibles de un día de duración. Véase www.unctad.org/biofuels para informarse sobre los programas, documentos de antecedentes y exposiciones realizadas.

producción y su comercio internacional. El comercio de materias primas para la producción de biodiesel registra un incremento, lo que indica que se están comercializando internacionalmente materias primas agrícolas más que productos industriales acabados.

58. El comercio internacional de etanol ha registrado una fuerte expansión. En la actualidad, el Brasil exporta aproximadamente 2.500 millones de litros de etanol y tiene alrededor del 50% de participación en las exportaciones mundiales de este producto. Otros países en desarrollo se han beneficiado del dinamismo de este sector, en particular aprovechando los acuerdos comerciales preferenciales existentes. Se observa transferencia de tecnología y comercio Sur-Sur. Inversamente, parece haber escaso comercio internacional de materias primas para la fabricación de etanol. Es probable que las subvenciones contribuyan a la expansión de la producción local de materias primas en los países desarrollados.

59. El comercio internacional de biocombustibles hace frente a medidas arancelarias y no arancelarias. Además, los países desarrollados otorgan diferentes tipos de subvenciones e incentivos para apoyar las nuevas industrias de biocombustibles. Todas estas medidas tienen el efecto de reducir parcialmente la ventaja que representan los costos de producción inferiores en los países en desarrollo. No obstante, el comercio internacional podría brindar oportunidades en las que resultasen beneficiados todos los países: para varios países importadores, se trata de una condición previa necesaria para alcanzar metas de mezclas de combustibles autoimpuestas; para los países exportadores, especialmente los países en desarrollo pequeños y medianos, los mercados de exportación son necesarios para iniciar sus industrias. El establecimiento de reglas de juego uniformes para la producción y el comercio de biocombustibles facilitaría el logro de resultados orientados al desarrollo. Esto incluiría la reducción y supresión de las barreras comerciales y la eliminación gradual de las subvenciones que distorsionan el comercio. Los inversores en posibles instalaciones de exportación de biocombustibles en países en desarrollo necesitan seguridades de que los mercados se abrirán y de que habrá ámbito suficiente para las exportaciones, que les permitan explotar las economías de escala.

60. No obstante, los biocombustibles ofrecen distintas opciones a los diferentes países, y el logro de resultados de desarrollo sostenible puede depender de varios factores. Algunos países, pero no todos, pueden disponer de áreas extensas para dedicar a cultivos destinados a la producción de energía sin afectar a otros usos de la tierra. Algunas plantas no comestibles, como los árboles de jatropha, que crecen en suelos marginales y degradados, pueden utilizarse cada vez más para la producción de biodiesel, aunque hasta la fecha la experiencia del cultivo de jatropha en gran escala es limitada. Los resultados orientados al desarrollo pueden depender de la participación de pequeños agricultores en la producción de biocombustibles y de los mecanismos que se creen para facilitarlos.

61. Antes de aplicar estrategias nacionales en materia de biocombustibles, los gobiernos tienen que adoptar algunas decisiones cruciales, por ejemplo, si la producción de biocombustibles estará destinada a los transportes o a una sustitución energética más amplia; cuáles son las necesidades en materia de tierras, y qué escala de tecnología de conversión resulta deseable. También es menester evaluar los efectos económicos y ambientales, la compatibilidad de los biocombustibles con las infraestructuras existentes para la provisión y utilización de combustibles, y los otros usos que puedan darse a la biomasa.

62. Con más de 800 millones de personas desnutridas que existen en el mundo, una importante preocupación en el contexto del debate sobre los biocombustibles es si el rápido crecimiento de la demanda de materias primas para producir energía, tales como el maíz, la caña de azúcar y las semillas oleaginosas, podría desviar demasiadas tierras cultivables a los cultivos destinados a la fabricación de biocombustibles, poniendo en peligro la seguridad alimentaria. Los precios de la energía superiores a 30-35 dólares el barril afectan a los precios agrícolas y hacen que algunas materias primas agrícolas sean fuentes económicamente viables para el suministro de energía; sin embargo, hay importantes diferencias en materia de competitividad entre los diferentes países y materias primas. El aumento de la utilización de cultivos para la producción de energía tendría efectos en la seguridad alimentaria y habría ganadores y perdedores en función de la balanza comercial y de los efectos netos sobre la energía y los precios de los alimentos. Las mejoras dependerían de la propiedad de la tierra, el apoyo institucional, la creación de empleo rural, la intensidad de uso de la tierra y de mano de obra para la bionergía, y las tecnologías. En última instancia, el reto principal en materia de políticas sigue siendo el aprovechamiento de los aumentos de la productividad y los beneficios para un renacimiento de la agricultura que no perjudique la seguridad alimentaria.

63. Una cuestión conexas es el efecto del aumento de los precios de los productos agrícolas, debido a su utilización como materia prima con fines energéticos, sobre distintos sectores de la población de los países en desarrollo. Si bien el incremento de los precios agrícolas podría quizá beneficiar a 2.500 millones de personas cuyos medios de vida dependen del sector agrícola, los pequeños propietarios de tierras, los trabajadores rurales sin tierras y los pobres de zonas urbanas podrían correr un riesgo considerable, al menos a corto plazo. Podría ser necesario examinar normas de aplicación y medidas temporales de compensación. Los gobiernos deberían seguir invirtiendo en la infraestructura de distribución para reducir los costos de transacción entre los agricultores y el mercado final. En el caso de los pequeños propietarios de tierras, la falta de claridad en los derechos de propiedad y de mecanismos de aplicación podría dar lugar a su desplazamiento por grandes y poderosos intereses agroindustriales. Es necesario que los agricultores y las zonas rurales se beneficien del aumento de los precios de los productos básicos, ya que los ingresos adicionales resultantes de esos aumentos podrían mejorar las condiciones generales para producir otros cultivos. La mejora de las oportunidades de propiedad local y la insistencia en el desarrollo sostenible son elementos clave para asegurar la participación de los empresarios rurales. La aplicación de incentivos ofrecidos por los gobiernos podría beneficiar a los pequeños productores y ayudarlos a proteger su presencia en el mercado.

64. Lo esencial de la sostenibilidad de la producción de biocombustibles es la financiación de los proyectos, especialmente en los países en desarrollo. A pesar del creciente interés en utilizar el MDL del Protocolo de Kyoto para la financiación de bioenergía moderna en favor del desarrollo sostenible, para aprovechar esta oportunidad es necesario superar muchos problemas. Hay una ausencia casi absoluta de proyectos de MDL relativos a biocombustibles líquidos en el sector de los transportes o para la sustitución de energía no renovable mediante biocombustibles renovables en los hogares. Este vacío se debe en gran medida a la falta de metodologías de MDL aprobadas para estos proyectos de bioenergía. El desarrollo de metodologías apropiadas haría posible las inversiones en el sector de la bioenergía y aumentaría las oportunidades para que los países en desarrollo participen en el mercado mundial del carbono.

65. El cambio hacia una economía que utilice una menor concentración de carbono está creando nuevos mercados para las tecnologías que facilitan este proceso. Los biocombustibles

de "primera generación" son el biodiesel obtenido a partir de semillas oleaginosas y el aceite de cocina reciclado, y el bioetanol obtenido a partir de cereales y cultivos de azúcar. La tecnología utilizada para producir biocombustibles de primera generación es bastante sencilla y bien conocida. Los biocombustibles de "segunda generación", que utilizarán la lignocelulosa contenida en los residuos de cultivos, grasas y plantas leñosas, son el etanol obtenido mediante hidrólisis enzimática y los combustibles termoquímicos obtenidos mediante gasificación. La producción de biocombustibles de segunda generación entraña la utilización de tecnologías mucho más complejas y costosas, pero en cambio puede aportar varios beneficios. Los biocombustibles de primera generación tienen numerosas limitaciones: compiten con los usos alimentarios; sólo una parte de la planta se convierte en biocombustible; sólo aportan una moderada reducción de las emisiones de gases de efecto invernadero, excepto en el caso del etanol obtenido a partir de la caña de azúcar. Además, suponen costos relativamente altos -excepto en el caso del etanol obtenido a partir de la caña de azúcar en el Brasil- debido al elevado costo de la materia prima. Los biocombustibles de segunda generación presentan algunas claras ventajas: las plantas se pueden cultivar en razón de sus características energéticas y una gran parte de las mismas se puede convertir en combustible. La "biorefinería" logra una máxima utilización de la planta. También hay importantes beneficios en materia de energía y medio ambiente. Estos combustibles representan actividades con mayor densidad de capital que los biocombustibles de primera generación, junto con menores costos de materia prima. Hay diferencias entre los biocombustibles de segunda generación termoquímicos y biológicos. Los primeros permiten una completa utilización de la biomasa y ofrecen un alto grado de flexibilidad en lo que respecta a las materias primas. Actualmente se dispone en el mercado de tecnologías de conversión. Los combustibles de segunda generación biológicos tienen características diferentes: sólo una parte de la biomasa se puede convertir con la tecnología enzimática conocida en la actualidad. Estos combustibles ofrecen una flexibilidad limitada en lo que respecta a las materias primas porque los microorganismos se deben adaptar a la materia prima específica. Se necesitan avances decisivos en investigación y desarrollo para abaratar la producción y reducir los costos. Puede resultar difícil asegurar que los países en desarrollo tengan acceso a las tecnologías necesarias para producir biocombustibles de segunda generación.

66. La búsqueda de modelos de emisiones bajas en carbono ha estimulado la producción de vehículos de multicomcombustible²¹. La tecnología multicomcombustible de gasolina y etanol se inició en la década de 1980 en los Estados Unidos y posteriormente se desarrolló en el Brasil utilizando como base un motor que funciona con alcohol. El primer modelo de multicomcombustible se utilizó en el Brasil en 2003. En la actualidad, casi 1,8 millones de vehículos pueden funcionar con multicomcombustibles. La proporción de vehículos de multicomcombustible llegó al 22% en 2004, al 40% en 2005, y se prevé que llegue al 60% en 2006. Para el año 2010, se prevé que todos los vehículos ligeros vendidos en el Brasil funcionarán con multicomcombustibles.

²¹ Los vehículos de multicomcombustible pueden utilizar dos fuentes de combustible, como la gasolina y el etanol o la gasolina y el gas natural.

C. Recomendaciones

67. El diálogo internacional ha identificado cuatro esferas concretas en las que la UNCTAD podría desempeñar un papel significativo: i) evaluaciones realizadas en los países que servirán para determinar los países mejor situados para dedicarse a los biocombustibles y para ayudarlos a establecer marcos nacionales dirigidos al desarrollo sostenible; ii) establecimiento de un sistema de consultas y coordinación entre las diferentes iniciativas existentes en materia de etiquetado y certificación de materias primas y biocombustibles²² para asegurar la transparencia y coherencia globales y evitar costos y cargas innecesarias para los productores; iii) desarrollo de metodologías básicas para ayudar al desarrollo de proyectos de MDL en materia de biocombustibles líquidos, en cooperación con las organizaciones internacionales pertinentes (PNUMA, FAO, secretaría de la CMNUCC); y iv) creación de un sitio web destinado a facilitar información y análisis sobre la industria y el mercado de los biocombustibles. Tal instrumento, que se establecería mediante cooperación con otras iniciativas pertinentes, debería ayudar a superar el actual déficit de conocimientos.

68. El creciente uso y consumo y el comercio internacional de biocombustibles tendrá cada vez más efectos en el comercio, la energía, el cambio climático y las políticas agrícolas y de desarrollo. El carácter intersectorial de la rápida expansión de los biocombustibles explica por qué este sector nuevo y dinámico ocupará un lugar prominente en los debates de la XII UNCTAD.

D. La agrobiotecnología y el comercio internacional

69. La UNCTAD ha seguido llevando a cabo actividades analíticas sobre la agrobiotecnología y el comercio internacional, y ha analizado el reciente asunto *CE - Productos biotecnológicos* tramitado en la OMC, centrándose en sus posibles repercusiones para los países en desarrollo²³.

70. En su informe, el Grupo Especial de la OMC se ocupó de las diversas categorías de medidas de la CE y de Estados miembros de la CE impugnadas y constató que cada uno de esos tipos de medidas era incompatible con las normas de la OMC, en particular el Acuerdo sobre la Aplicación de Medidas Sanitarias y Fitosanitarias (el Acuerdo MSF). En primer lugar, el Grupo Especial llegó a la conclusión de que la moratoria general de facto y las medidas relativas a productos específicos que afectaban a la aprobación de productos habían dado lugar a que no se completaran los procedimientos de aprobación individuales sin demoras indebidas, lo que era incompatible con lo dispuesto en el artículo 8 y el anexo C del Acuerdo MSF. En segundo lugar, el Grupo Especial constató que las medidas adoptadas por algunos Estados miembros de las CE para restringir las exportaciones, utilización y comercialización de algunos productos de la

²² Estas iniciativas están destinadas a asegurar la producción sostenible de biocombustibles y materias primas y a probar el logro de beneficios ambientales.

²³ *Comunidades Europeas - Medidas que afectan a la aprobación y comercialización de productos biotecnológicos*, WT/DS291/R, WT/DS292/R, WT/DS293/R, 29 de septiembre de 2006. Este asunto fue iniciado en mayo de 2003 por los Estados Unidos, el Canadá y la Argentina. Se estableció un Grupo Especial en agosto de ese año, y diversos países participaron como terceros.

biotecnología -medidas de salvaguardia adoptadas en relación con productos ya aprobados a nivel comunitario- no cumplían los requisitos del Acuerdo MSF. En particular, se constató que las medidas de salvaguardia eran incompatibles con la obligación de que las medidas MSF se basen en una evaluación de los riesgos. El Grupo Especial constató que las medidas de salvaguardia estaban fuera del ámbito del párrafo 7 del artículo 5 del Acuerdo MSF, que permite que los miembros adopten provisionalmente medidas MSF cuando los testimonios científicos pertinentes sean insuficientes.

71. Como en todo asunto tramitado ante la OMC, el Grupo Especial que examinó el caso *CE - Productos biotecnológicos* aborda un conjunto de hechos muy particular y se refiere principalmente a ellos. No obstante, por ser la primera interpretación de la manera en que las disposiciones de la OMC se aplican en el contexto de la biotecnología y la bioseguridad, el informe del Grupo Especial no sólo tendrá efecto sobre las medidas impugnadas, sino que probablemente también afectará a los debates en curso sobre cuestiones reglamentarias y de política en otros Estados miembros de la OMC, especialmente los países en desarrollo.

72. Los miembros de la OMC deberán prestar cuidadosa atención a la forma en que se llevan a cabo las evaluaciones del riesgo, especialmente porque el Grupo Especial parece haber optado por una interpretación más restrictiva del Acuerdo MSF. Al determinar si hubo una "demora indebida" o una "pérdida de tiempo injustificable" para ultimar el procedimiento de aprobación relativo a productos biotecnológicos, el Grupo Especial constató que la razón de una demora era más importante que su duración exacta, y al mismo tiempo que declaró que un miembro tenía que actuar "con rapidez", agregó también que esto se limitaba a lo que "cabía esperar de él en esas circunstancias". La flexibilidad autorizada por el Grupo Especial resulta crucial, especialmente para los países en desarrollo que carecen de recursos humanos y financieros suficientes para una aplicación rápida y al mismo tiempo eficaz de sus procedimientos MSF. Por último, sobre la pertinencia de otras normas del derecho internacional para la interpretación de los acuerdos de la OMC y más concretamente sobre la relación entre las normas comerciales incluidas en acuerdos ambientales multilaterales y los derechos y obligaciones establecidos en los acuerdos de la OMC, las conclusiones a las que llegó el Grupo Especial parecen reducir la pertinencia que pueden tener los primeros, apartándose de la preferencia general de abordar las cuestiones ambientales de manera multilateral. La forma en que las obligaciones adquiridas por las partes en diferentes instrumentos multilaterales se puedan cumplir armoniosamente exigirá un examen más detenido.
