



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

Distr.
GENERAL

TD/B/WG.6/9
28 de agosto de 1995

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

JUNTA DE COMERCIO Y DESARROLLO
Grupo Especial de Trabajo sobre el Comercio,
el Medio Ambiente y el Desarrollo
Tercer período de sesiones
Ginebra, 6 de noviembre de 1995
Tema 3 del programa provisional

NUEVAS POLITICAS AMBIENTALES CON POSIBLES EFECTOS SOBRE
EL COMERCIO: DEBATE PRELIMINAR

Informe de la secretaría de la UNCTAD

INDICE

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
RESUMEN	1 - 8	3
I. ESFERAS DE LAS POLITICAS AMBIENTALES	9 - 34	5
A. Control de los desechos	10 - 16	5
B. Sustancias y productos químicos peligrosos	17 - 19	7
C. Políticas relativas a la conservación de la energía y al cambio climático	20 - 24	8
D. Agotamiento del ozono	25 - 28	9
E. Política forestal	29 - 34	10

INDICE (continuación)

	<u>Párrafos</u>	<u>Página</u>
II. PRINCIPALES INSTRUMENTOS NUEVOS CON POSIBLES EFECTOS SOBRE EL COMERCIO	35 - 83	11
A. Instrumentos reguladores	37 - 55	13
1. Prohibiciones	37 - 42	13
2. Obligación de recogida de residuos y desechos	43 - 47	14
3. Requisito del contenido reciclado	48 - 55	15
B. Impuestos y cargas a los productos	56 - 67	16
C. Instrumentos de información	68 - 74	19
D. Acuerdos sectoriales voluntarios	75 - 79	20
E. Políticas de compras del sector público	80 - 83	21
III. SISTEMAS DE GESTION AMBIENTAL	84 - 108	22
A. Introducción	85 - 89	23
B. Alcance y requisitos	90 - 95	24
C. Posible impacto sobre los mercados	96 - 98	25
D. Posibles efectos en las exportaciones de los países en desarrollo	99 - 108	25
IV. CONCLUSIONES PRELIMINARES Y SUGERENCIAS PARA LOS FUTUROS TRABAJOS	109 - 122	28

RESUMEN

1. De acuerdo con sus atribuciones, se pide al Grupo Especial de Trabajo sobre el Comercio, el Medio Ambiente y el Desarrollo, entre otras cosas, que determine y analice "los nuevos instrumentos de política ambiental con efectos sobre el comercio, teniendo presente la necesidad de la cooperación internacional con miras a lograr la transparencia y coherencia que permitan que las políticas comerciales y ambientales se apoyen mutuamente" (conclusiones y decisiones de la Junta 415 (XL), anexo).
2. El objetivo del presente informe es dar a conocer los nuevos instrumentos de la política ambiental y analizar los factores que pueden dar origen a instrumentos que tengan una repercusión en el comercio. Aunque existen algunos indicios con respecto a los efectos en el comercio de instrumentos concretos aplicados estos últimos años, los datos empíricos para apoyar un análisis de los efectos sobre el comercio de los nuevos instrumentos de política ambiental son, casi inevitablemente, escasos o inexistentes. El presente informe es en lo esencial un "documento sobre cuestiones" que proporciona un análisis conceptual de los posibles efectos sobre el comercio de esos instrumentos. El informe se centra casi exclusivamente en las políticas de los países desarrollados porque las medidas políticas están surgiendo principalmente en esos países. Se insiste, no obstante, en los posibles efectos sobre el comercio de los países en desarrollo.
3. Los capítulos I y II tratan de los nuevos instrumentos de política ambiental referentes a productos. Para contribuir a una mejor comprensión del contexto en el que surgen instrumentos de política ambiental relativos a productos específicos y para dar a conocer esos instrumentos, el capítulo I aborda particularmente varias esferas esenciales de la adopción de políticas ambientales, en particular el manejo de los desechos, el control de las sustancias y los productos químicos peligrosos, y las políticas en los sectores de la energía, el cambio climático, el agotamiento del ozono y la silvicultura. El análisis destaca que se tiende a utilizar varios instrumentos, a menudo simultáneamente, para alcanzar objetivos ambientales concretos. Otras características de las políticas relativas a los productos 1/ son el empleo relativamente frecuente de instrumentos voluntarios y basados en información.
4. El capítulo II contiene un análisis más detallado de los posibles efectos sobre el comercio de algunos de esos instrumentos, centrándose, entre otros aspectos, en la responsabilidad del productor, los requisitos relativos al contenido reciclado, los ajustes de los impuestos sobre los productos y los impuestos en frontera, los acuerdos industriales voluntarios, los instrumentos basados en la información y las compras del sector público. Se hace asimismo referencia a las prohibiciones de productos que contienen ciertas sustancias. El análisis preliminar versa principalmente sobre la repercusión potencial que esos instrumentos podrían tener en las exportaciones de los países en desarrollo a los mercados de los países desarrollados.

5. El informe muestra que las políticas ambientales pueden tener efectos positivos o negativos sobre el comercio. Desde una perspectiva normativa se pueden hacer diversas consideraciones. Desde el punto de vista de la política de desarrollo, cabe observar que en muchos casos los efectos sobre el comercio pueden ser análogos a los derivados de las condiciones constantemente cambiantes en el mercado, como los cambios en la tecnología, las preferencias de los consumidores, los precios y la disponibilidad de materias primas, o agravar esos efectos. Esos efectos pueden considerarse como parte de las relaciones entre la actividad económica relacionada con el comercio y las políticas ambientales y abordarse en el contexto más amplio de las políticas de desarrollo. Es posible que resulten también pertinentes en el contexto de la cooperación tecnológica y financiera y de los programas de promoción de las exportaciones. Desde la perspectiva de la política comercial, sin embargo, surgen dos problemas graves: primeramente, saber si las políticas ambientales pueden resultar discriminatorias contra las importaciones y prestarse a unos fines proteccionistas; en segundo lugar, si el instrumento de política elegido no es más restrictivo del comercio de lo necesario para alcanzar el objetivo ambiental, teniendo en cuenta los riesgos que entrañaría la falta de cumplimiento. Desde la perspectiva de la política ambiental, el compromiso entre las políticas ambientales y las modalidades comerciales existentes puede entrañar también el examen de la forma de establecer un equilibrio adecuado entre los beneficios para el medio ambiente y los posibles efectos adversos sobre el comercio. El capítulo II señala alguna de esas cuestiones esenciales de política que el Grupo quizá considere oportuno examinar.

6. En el capítulo III se analizan los posibles efectos sobre el comercio y la competitividad de los sistemas de gestión ambiental (SGA) que se centran en empresas más que en productos y que son cuestiones relacionadas con los procedimientos. El SGA se basa en un conjunto de normas voluntarias a las que se pueden adherir las empresas para estar en mejores condiciones de controlar el impacto ambiental de sus actividades sobre la base de unas políticas y objetivos ambientales determinados por ellas mismas. El análisis preliminar que se presenta en este capítulo puede ayudar al Grupo a examinar los posibles efectos sobre el comercio y la competitividad derivados de la participación o no participación en esos planes, en particular en lo que respecta a las empresas de los países en desarrollo. Una cuestión importante estriba en saber en qué medida, y en qué mercados y sectores, la participación puede llegar a ser una condición de facto para actividades mercantiles concretas o un medio para mejorar la competitividad.

7. En el capítulo IV figuran las conclusiones preliminares y las recomendaciones relativas a futuros trabajos. Aunque apunten esencialmente a objetivos ambientales, las nuevas políticas ambientales pueden producir a veces efectos adversos deliberados o no deliberados sobre el comercio. La transparencia es una preocupación esencial de los exportadores. Algunos nuevos instrumentos de política ambiental pueden carecer de disposiciones relativas a la notificación y a las posibilidades de consulta con los productores extranjeros. Los productores extranjeros tienen a veces dificultades para acceder a la información en el caso de instrumentos como los acuerdos voluntarios industriales y las directrices relativas a las

compras públicas. La dependencia relativamente fuerte de las medidas voluntarias puede influir asimismo en la transparencia y en la responsabilidad con respecto a los nuevos instrumentos de política ambiental.

8. Cuando un nuevo instrumento de política ambiental puede producir efectos negativos sobre el comercio, conviene analizar de qué manera se podría establecer una mayor transparencia y reforzar la cooperación internacional. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la Organización Mundial del Comercio (OMC) tal vez no se adapte bien a varios de esos instrumentos. El análisis y el debate pueden ayudar a los gobiernos a examinar si en el caso de instrumentos concretos es útil explorar si normas análogas a las de dicho Acuerdo se podrían extender para abarcar también a esos instrumentos. El informe sugiere que se analicen algunos principios y propuestas que podrían tenerse en cuenta en la concepción de instrumentos de política ambiental con el fin de evitar o atenuar los efectos adversos sobre el comercio en los interlocutores comerciales, en particular los países en desarrollo.

I. ESFERAS DE LAS POLITICAS AMBIENTALES

9. En el presente capítulo se analizan varias esferas de la política ambiental con miras a determinar los nuevos instrumentos de esta política relativos a productos. En algunas de esas esferas las políticas ambientales se refieren en particular a cuestiones locales, como el control de los desechos y de las sustancias peligrosas. En esos casos tanto los objetivos como los instrumentos de las políticas varían considerablemente en función de las condiciones y prioridades nacionales. En otros casos, las políticas abordan problemas ambientales universales (por ejemplo, el agotamiento del ozono) y los objetivos ambientales tienden a basarse en estos casos en un consenso multilateral. No obstante, las estrategias y los instrumentos normativos elegidos para alcanzar incluso objetivos ambientales mundiales pueden diferir de un país a otro. Por añadidura, cada país puede prever o ir más allá de objetivos multilateralmente convenidos. Los principales instrumentos relacionados con los productos y sus posibles efectos en el comercio se analizarán de manera más pormenorizada en el capítulo II 2/.

A. Control de los desechos

10. El constante aumento en la generación de desechos y la creciente escasez de vertederos han dado motivo a que se otorgue una alta prioridad al control de los desechos y su reciclado. De hecho, según ciertos informes el control de los desechos será uno de los sectores de más rápido crecimiento de las políticas de gestión ambiental. La elección entre diversos métodos de eliminación de los desechos, su reducción al mínimo en la fuente, su reutilización, reciclado, incineración y depósito en vertederos constituye un criterio económico, ambiental y político al que se responde de manera distinta en cada país 3/. Las políticas relativas a los productos dependerán igualmente del método elegido para el control de los desechos. Los métodos y los instrumentos adoptados guardarán relación con los efectos sobre el comercio de esas políticas 4/.

11. Los desechos se pueden reducir en la fuente mediante un cambio de diseño de los productos para utilizar menos materiales o para aumentar su durabilidad y reparabilidad con el fin de sustituirlos con menor frecuencia. Sin embargo, la reducción de los desechos en la fuente puede ser una cuestión comercial relativamente menos importante. En realidad, hay momentos en que las presiones para que se reduzca el volumen de los productos y de los envases pueden producir en la práctica un ahorro de los costos para los exportadores 5/.

12. Las políticas de control de los desechos, no obstante, tienden a concentrarse en el reciclado, que puede tener repercusiones comerciales más importantes. Algunos países fijan metas de reciclado, expresadas como porcentaje de los desechos creados. La falta de realización del objetivo puede poner en marcha la aplicación de medidas reguladoras concretas, como las obligaciones de hacerse cargo de los desechos o los sistemas de devolución de un depósito. En el sector del embalaje es relativamente frecuente que se fijen metas. Por ejemplo, la Orden alemana relativa al embalaje establece metas en forma de índices de recuperación y clasificación de diferentes materiales de desecho (por ejemplo, vidrio, metales, aluminio, cartón, papel, plásticos y materiales compuestos), que determinan conjuntamente los índices de reciclado fijados como objetivo. La Directiva de la Unión Europea relativa al embalaje y a los desechos de embalaje, que trata de armonizar las leyes nacionales sobre el embalaje, establece asimismo metas para el reciclado 6/.

13. Si bien el reciclado puede ser una política útil de control de los desechos, una cuestión importante consiste en saber si existe una demanda suficiente de materiales reciclados y qué clases de políticas se siguen para mejorar la competitividad de las materias primas secundarias. Se debe señalar que las industrias frecuentemente prefieren materiales vírgenes a materiales reciclados, en parte debido a que su calidad es más uniforme o a que las normas y los reglamentos técnicos pueden, de hecho, discriminar contra la utilización de materias primas secundarias.

14. Se puede recurrir a reglamentaciones para crear un mercado de productos reciclados, exigiendo, por ejemplo, que los productos contengan una cantidad mínima de materiales reciclados. Los requisitos relativos al contenido de materiales reciclados pueden a veces dar origen a una discriminación contra los productores extranjeros, en particular los ubicados en zonas donde los materiales reciclados son escasos o inexistentes, o donde se carece de la infraestructura necesaria para reciclar. Esta cuestión se analizará de manera más detallada en la sección II.A.3.

15. Otro problema que plantean las políticas de reciclado es que, cuando se colectan más desechos de los que se pueden reciclar, los materiales de desecho excedentes se exportan a veces a precios muy reducidos, lo que puede influir negativamente en los sistemas de recuperación y reciclado de terceros países. Por ejemplo, la Orden alemana sobre embalaje ha afectado provisionalmente a las actividades de reciclado de otros países europeos, en particular desde que con el sistema Duales alemán se empezó a recoger más desechos de plásticos y papel de los que se podían reciclar 7/.

16. Los Estados miembros de la Unión Europea se han tomado algunas medidas para evitar o mitigar esos efectos adversos. La Directiva sobre el embalaje y los desechos de embalajes de la Unión Europea trata de reducir la posibilidad de que el problema de los embalajes de un Estado miembro repercuta de manera significativa en los esfuerzos ambientales de otro Estado miembro al establecer no sólo metas mínimas (lo que significa que los Estados miembros que actualmente no cuentan con programas relativos a un embalaje mínimo o a la falta de embalaje deben intensificar sus esfuerzos), sino también metas máximas con respecto a la recuperación y el reciclado. Los Estados miembros pueden ir más allá de las metas, pero sólo con la aprobación de la Comisión de la Unión Europea, que debe examinar los programas nacionales de embalaje para asegurarse de que: 1) el programa impone requisitos adecuados relativos a la infraestructura para satisfacer las metas superiores de recuperación y reciclado; 2) el programa no distorsiona los mercados internos de la Unión Europea; y 3) el programa no afecta a la capacidad de otros Estados miembros para cumplir la Directiva de la Unión Europea sobre el embalaje.

B. Sustancias y productos químicos peligrosos

17. Un sector importante de las políticas ambientales es el control de las sustancias y los productos químicos peligrosos. En muchos países se está poniendo mayor interés en dar a conocer las sustancias que causan daños al medio ambiente, los productos en que se utilizan esas sustancias y los controles basados en el desarrollo de los productos. Para controlar las sustancias y los productos químicos peligrosos se utilizan importantes instrumentos de política como las prohibiciones, las normas sobre los productos, los procedimientos de registro, el etiquetado obligatorio y la facilitación de información, entre otros.

18. Al controlar las sustancias y los productos químicos peligrosos, se suele hacer una distinción entre productos químicos "existentes" y "nuevos". Varios países han establecido o están estableciendo listas de sustancias prioritarias o "productos químicos en declinación" que están destinados a ser reducidos o prohibidos a lo largo de un período de tiempo. Por ejemplo, en la Unión Europea la Comisión establece listas prioritarias de sustancias consideradas nocivas para la salud humana o el medio ambiente, basándose en la información reunida en el marco de la reglamentación del Consejo de las sustancias químicas existentes (793/93/EEC), así como listas prioritarias establecidas por los Estados miembros 8/. Con arreglo al quinto programa de acción ambiental, se hará una selección de 200 sustancias químicas prioritarias para que sean objeto de un examen detallado durante un período de ocho años. Se ha calculado que unas 50 sustancias químicas serán objeto de programas globales de reducción del riesgo antes del año 2000, por ejemplo por medio de prohibiciones, valores límites o acuerdos voluntarios 9/.

19. De particular interés para los exportadores de los países en desarrollo son las normas y los reglamentos rápidamente cambiantes, con inclusión de prohibiciones, relativos a sustancias y productos químicos que entran en la composición de productos de exportación que les interesan. (Esta cuestión se examina en la sección A.1 sobre las prohibiciones del capítulo II.) En la

medida en que productos químicos prohibidos se producen en los propios países en desarrollo, esas políticas pueden tener efectos comerciales y económicos más amplios. Los países en desarrollo están también interesados en la cuestión de las exportaciones de productos químicos "en declinación" de los países desarrollados a los países en desarrollo 10/. Este problema es pertinente en el contexto del examen de las exportaciones de mercancías prohibidas en el país, que está examinando el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC.

C. Políticas relativas a la conservación de la energía y al cambio climático

20. Las políticas en este sector tienden a concentrarse en un aumento de la eficiencia energética, así como en estimular el paso a los combustibles no fósiles con el fin de reducir las emisiones de CO₂.

21. Existe un creciente interés por reducir la energía utilizada en relación con los productos de consumo, en particular con respecto a los automóviles y los aparatos electrodomésticos. Las normas obligatorias aplicables a esos aparatos son raras, pero pueden adquirir mayor importancia. Normas de ese tipo existen, por ejemplo, en los Estados Unidos 11/ y los Países Bajos 12/. Aunque estos productos no difieren de otros productos estándar, pueden requerir tecnologías que están en la punta del desarrollo tecnológico.

22. Están surgiendo ciertas medidas reguladoras que son distintas de las normas y los reglamentos técnicos. Por ejemplo, recientes instrumentos de política algunas veces establecen requisitos aplicables a las empresas más que directamente a los productos. Están surgiendo instrumentos de este tipo en los Estados Unidos con respecto a la eficiencia del combustible y a la reducción de las emisiones de los automóviles. Aunque esos instrumentos otorgan a las empresas una mayor flexibilidad para alcanzar los objetivos ambientales, en algunos casos pueden producir una discriminación contra los productos importados. Un grupo de trabajo del GATT 13/ dictaminó que las disposiciones de la Ley sobre la economía media de combustibles de las empresas de los Estados Unidos era incompatible con el artículo III debido a los procedimientos de determinación del promedio aplicados 14/.

23. En los debates sobre el cambio climático se ha prestado suma atención a los posibles efectos sobre la competitividad de la introducción propuesta de impuestos sobre el carbón, con el fin de abordar el problema del cambio climático. Una cuestión importante de la política comercial es la de saber si se autorizarán o no ajustes a los impuestos en frontera en relación con los impuestos sobre el carbón. Esta cuestión se analiza de manera más pormenorizada en la sección II.B.

24. Las políticas energéticas suelen utilizar instrumentos basados en la información. En el contexto del etiquetado ecológico, los criterios relacionados con la energía a veces guardan relación con los insumos de energía acumulada necesarios para fabricar un producto durante todo su ciclo vital. Como se mencionó en el informe TD/B/WG.6/5, esos criterios pueden dar

origen a una discriminación de facto contra los productores extranjeros debido a diferencias en las fuentes de energía y en los métodos de cálculo. Abarca asimismo la cuestión de las equivalencias posibles, basadas en la comparabilidad de diferentes fuentes de energía.

D. Agotamiento del ozono

25. En el marco del Protocolo de Montreal sobre las sustancias que agotan la capa de ozono se han negociado metas multilateralmente convenidas para luchar contra la utilización de clorofluorocarbonos (CFC) y otras sustancias que agotan la capa de ozono.

26. Las políticas destinadas a reducir gradualmente la producción y el consumo de sustancias nocivas para el ozono consisten, entre otras cosas, en lo siguiente: 1) medidas destinadas directamente a la producción e importación de las propias sustancias controladas, y 2) políticas relativas a los productos que pueden contener CFC 15/. Con respecto al inciso i), los países se sirven de instrumentos como las prohibiciones, las cuotas de producción e importación, los impuestos y los permisos negociables con el fin de hacer cumplir sus obligaciones internacionales. Otros métodos incluyen la creación de productos químicos sustitutivos y la recuperación y reciclado de las sustancias controladas, por ejemplo, del equipo de refrigeración y acondicionamiento del aire existente 16/. En lo que concierne al inciso ii), varios países han establecido políticas sobre los productos que hacen uso de todo un conjunto de instrumentos como las normas relativas a los productos, los impuestos y las cargas, el etiquetado ecológico o los acuerdos industriales voluntarios 17/ y directrices relativas a las compras del sector público. Las políticas relativas a los productos contribuyen a reducir el uso de sustancias controladas y complementan de ese modo las políticas destinadas directamente a su control. Por medio de esas políticas, los países han anticipado o endurecido a menudo la aplicación de sus obligaciones internacionales.

27. El cambio en las preferencias de los consumidores de los productos que contienen CFC a productos que no los contienen y la utilización de diversos instrumentos de política destinados a acelerar ese cambio de la demanda es probable que influyan en el comercio, al igual que cualquier cambio en las condiciones del mercado. Las políticas relativas a los productos pueden obligar a los países en desarrollo a acelerar el paso a tecnologías que no utilicen CFC (independientemente de sus propios compromisos y de los períodos de gracia que les concede el Protocolo de Montreal). En otras palabras, las políticas relativas a los productos aportan incentivos para una pronta eliminación gradual de los CFC que entran en la composición de productos exportados a los mercados de los países desarrollados (lo que reduce la importancia de los períodos de gracia). El Fondo Multilateral Provisional para la Aplicación del Protocolo de Montreal prevé la prestación de asistencia financiera a los países en desarrollo para ayudarles a que eliminen gradualmente los clorofluorocarbonos. Los efectos sobre el comercio y la competitividad de las políticas en el ámbito del agotamiento de la capa de ozono se han analizado en otros informes de la secretaría de la UNCTAD 18/.

28. Desde el punto de vista de la política comercial, el instrumento elegido debe ser transparente y no discriminatorio y otorgar a los productores extranjeros oportunidades equitativas para ajustarse al cambio de las condiciones del mercado.

E. Política forestal

29. Las medidas de política forestal, destinadas a garantizar que la madera que es objeto del comercio proceda de bosques explotados de manera sostenible se concentró al principio exclusivamente en los bosques tropicales pero cada vez se va extendiendo más para abarcar también los bosques de las zonas templadas y boreales. Sin embargo, muchas políticas se siguen concentrando en la madera de los bosques tropicales y pueden, en consecuencia, tener repercusiones sobre el comercio, especialmente en los países en desarrollo. En el decenio de 1980 el volumen de las importaciones de los países desarrollados de rollizos y madera aserrada de árboles tropicales disminuyó, al mismo tiempo que aumentó el de los productos de bosques de zonas templadas; esto se debió en parte a presiones relacionadas con el medio ambiente sobre la madera de los bosques tropicales 19/.

30. En 1992 Austria trató de promulgar una legislación que preveía un doble sistema constituido, primeramente, por el etiquetado obligatorio de la madera tropical y de los productos de la madera tropical y, en segundo lugar, por el etiquetado voluntario con una marca de calidad de la madera tropical procedente de bosques que se habían atenido a una "explotación eficaz". Esta legislación fue impugnada en el GATT alegándose que las disposiciones relativas al etiquetado no se aplicaban a otros productos análogos y que la definición de una "explotación eficaz" la había dado exclusivamente Austria. Antes de que se adoptara una decisión oficial en el marco del GATT, Austria decidió retirar de la ley el requisito del etiquetado obligatorio, al mismo tiempo que mantenía las disposiciones relativas al etiquetado voluntario.

31. Ha habido igualmente propuestas relativas a un impuesto diferencial según que se trate de madera procedente de bosques naturales o de plantaciones. Además, algunas políticas de control de los desechos, como los requisitos relativos al reciclado, están vinculadas a las políticas forestales en la medida en que la mayor utilización de fibras recicladas reduce la necesidad de la tala de bosques.

32. Es probable que las iniciativas internacionales se concentren en el etiquetado ecológico o en la certificación de que la explotación forestal es sostenible, tanto en lo que respecta a los bosques tropicales como a los bosques de zonas templadas y boreales y basándose en principios multilateralmente convenidos 20/.

33. En este contexto, el tercer período de sesiones de la Comisión sobre el Desarrollo Sostenible decidió establecer un grupo intergubernamental especial de composición abierta sobre cuestiones forestales para tratar de llegar a un consenso y formular propuestas coordinadas destinadas a promover la ordenación, conservación y desarrollo sostenible de todos los tipos de bosques. El grupo incluyó entre las cuestiones a las que se ha de dar

prioridad los problemas de comercio y medio ambiente en relación con los productos y servicios forestales, con inclusión de la cuestión del etiquetado voluntario y de la certificación y su repercusión en los países en desarrollo.

34. Un ejemplo de acuerdo voluntario con miras a restringir el comercio de la madera a la madera producida sólo de manera sostenible es el Pacto sobre la madera de los bosques tropicales en los Países Bajos. En el marco de este pacto se establecería, de ser posible en 1995, un sistema de certificación aplicable a todos los tipos de madera (es decir, no sólo a la madera tropical) 21/.

II. PRINCIPALES INSTRUMENTOS NUEVOS CON POSIBLES EFECTOS SOBRE EL COMERCIO

35. Un análisis preliminar de varios sectores de la política ambiental, presentados en el capítulo I, ha puesto de manifiesto varios nuevos instrumentos de política (los ejemplos figuran en el cuadro 1). En el presente capítulo se analizan de manera más detallada los posibles efectos sobre el comercio de algunos de esos instrumentos.

Cuadro 1

Ejemplos de nuevos instrumentos de política ambiental aplicados en determinados sectores de la adopción de políticas ambientales

Instrumentos	Sectores de la política ambiental				
	Control y reciclado de los desechos	Sustancias y productos químicos peligrosos	Eficiencia energética y cambio climático	Políticas relativas a los CFC	Políticas forestales
Prohibiciones	Contenedores de bebidas no reutilizables	Productos que contienen sustancias peligrosas, por ejemplo en los productos de cuero, el calzado, los textiles y las prendas de vestir		Rociadores de aerosoles que contienen clorofluorocarbonos en Noruega Clorofluorocarbonos no esenciales que forman parte de productos de consumo en los Estados Unidos	Exportaciones de troncos no trabajados, por ejemplo, en Malasia
Obligaciones de retirar los desechos	Orden sobre el embalaje de Alemania	Desechos de hidrocarburos, pilas		Acuerdos industriales para retirar y recuperar los clorofluorocarbonos de los refrigeradores en Alemania y los Países Bajos	
Requisitos relativos al contenido reciclado	Contenido mínimo de fibra reciclada en el papel de periódico				

(continúa)

Cuadro 1 (conclusión)

Instrumentos	Sector de la política ambiental				
	Control y reciclado de los desechos	Sustancias y productos químicos peligrosos	Eficiencia energética y cambio climático	Políticas relativas a los CFC	Políticas forestales
Impuestos y cargas sobre los productos	Cargas sobre el embalaje	Cargas sobre las pilas en el Canadá, Dinamarca, Portugal y Suecia	Impuestos sobre el carbono en Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos y Suecia	Cargas sobre las sustancias que agotan el ozono en Australia, Dinamarca y los Estados Unidos	
Instrumentos basados en la información	Etiquetas ecológicas para productos reciclables y productos que contienen materiales reciclados	Contenido de metales pesados en las pilas	Etiquetas ecológicas para productos energéticamente eficientes	Etiquetas ecológicas para productos que no contienen CFC	Certificados de explotación forestal sostenible
Acuerdos industriales voluntarios	Pacto sobre el embalaje (Países Bajos) Acuerdo general sobre la producción de automóviles reciclables en Francia	Reducción o eliminación del empleo de ciertas pilas		Eliminación gradual de los refrigeradores y congeladores que contienen CFC	Pacto sobre las maderas tropicales (Países Bajos)
Adquisiciones del sector público	Papel reciclado		Automóviles energéticamente eficientes	Productos sin CFC	Prohibiciones relativas a maderas tropicales (municipios)

36. Los posibles efectos sobre el comercio de los nuevos instrumentos de política ambiental dependen en gran medida de la importancia de las importaciones actuales y potenciales de los productos afectados. Un análisis preliminar indica que algunos de los nuevos instrumentos de política ambiental pueden afectar a productos que los países en desarrollo tienen interés en exportar, como los productos de cuero, el calzado, el papel, los textiles y las prendas de vestir, y ciertos bienes de consumo duraderos. La secretaría está prosiguiendo su labor con relación a la inclusión de esas medidas en la Base de Datos de la UNCTAD sobre Medidas de Control del Comercio (MCC) que facilitará ese análisis en el futuro. Un informe sobre el ajuste de la base de datos sobre esas medidas, que incluye algunas estimaciones preliminares de las corrientes comerciales sometidas a determinadas medidas ambientales, se publicará por separado (en inglés solamente).

A. Instrumentos reguladores

1. Prohibiciones

37. Las prohibiciones por razones ambientales son cada vez más frecuentes debido a la extensa preocupación pública por las sustancias peligrosas y a que algunas veces puede ser más fácil imponer prohibiciones legales que normas técnicas que entrañan una difícil evaluación del riesgo.

38. Las prohibiciones de sustancias que son peligrosas para el medio ambiente o para la salud pública pueden repercutir en el comercio de los productos que contengan esas sustancias. Están surgiendo prohibiciones de ese tipo también en sectores de explotación que presentan un interés para los países en desarrollo, como los textiles, el cuero y el calzado. Por ejemplo, en Alemania los productos que contienen pentaclorofenol (PCF) se han prohibido durante varios años y la utilización de sustancias peligrosas, como la dioxina o los formaldehídos, se ha restringido, lo que afecta a las exportaciones de cuero de los países en desarrollo. Un decreto por el que se prohibían las importaciones de ropa y ropa blanca fabricadas con tintes de ázoe, así como materiales que contengan esos productos químicos se aplazó del 1º de enero al 1º de julio de 1995 para dar a las asociaciones industriales afectadas (es decir, las industrias de tejidos, prendas de vestir, cuero, calzado y cosméticos) tiempo para adaptar la producción y la oferta 22/.

39. La prohibición de productos que contienen sustancias peligrosas tiene por objeto proteger el medio ambiente interno y la salud pública en el país de importación contra los efectos nocivos del consumo o la eliminación de productos fabricados en el país o importados. Las normas de la Organización Mundial del Comercio autorizan a los países a imponer prohibiciones siempre y cuando esas prohibiciones se apliquen por igual a los productos nacionales.

40. Entre los problemas de que se da noticia en los estudios de los países de la UNCTAD en relación con el cumplimiento de las reglamentaciones ambientales sobre los productos son los costos y las dificultades de los procedimientos de prueba y verificación; la falta percibida de datos científicos relativos a umbrales concretos o valores límites, y la incertidumbre derivada del rápido cambio de los requisitos en los mercados extranjeros 23/. Sin embargo, se ha señalado que la ciencia puede poner al descubierto los riesgos y señalar los medios de evitarlos, pero que las decisiones sobre los niveles aceptables de riesgo incumben a la sociedad 24/. En consecuencia, puede resultar difícil armonizar las normas a través de los países.

41. Aunque las normas comerciales internacionales autorizan a los países a prohibir ciertas sustancias de conformidad con sus decisiones acerca de los niveles de riesgo aceptables, puede suceder que las prohibiciones basadas en el empleo efectivo de productos químicos prioritarios en los procesos y no exclusivamente en la emisión de esos productos químicos en el medio ambiente del país importador, al mismo tiempo que aumentan considerablemente los costos para los productores nacionales y/o extranjeros, no siempre produzcan una reducción proporcional del riesgo ambiental. Quizá sea posible consultar a los productores de los países en desarrollo con respecto a la concepción y

puesta en práctica de planes para la reducción o prohibición durante cierto tiempo de sustancias químicas que se utilizan en sectores de exportación que

representan un interés esencial para los países en desarrollo, como el cuero y los textiles.

42. Las prohibiciones de productos que contienen sustancias peligrosas plantea varias cuestiones, entre ellas las siguientes: ¿qué se entiende por un empleo adecuado de información científica y evaluación de los riesgos? ¿Cómo se puede suministrar información y asistencia técnica y financiera a los productores de los países en desarrollo, en particular los de los países menos adelantados, para ayudarles a producir o adquirir sustitutivos inocuos para el medio ambiente? ¿Cómo se pueden establecer disposiciones transitorias adecuadas para que los productores extranjeros puedan ajustarse a los nuevos requisitos?

2. Obligación de recogida de residuos y desechos

43. La finalidad de esta obligación es fomentar la reutilización y reciclado de los productos; los costos que ello implica puede inducir a la fabricación de productos con mayor conciencia ambiental. Supone también una mayor responsabilidad de los fabricantes respecto a los productos, en especial en cuanto hace a su recuperación, reciclado y eliminación final. Se ha prestado considerable atención a los posibles efectos en el comercio de la Ordenanza federal alemana relativa a la eliminación de desechos de envase y embalaje 25/.

44. En Francia, Alemania e Italia la obligación sólo existe en el caso de los residuos de petróleo. En algunos países europeos se estudia en la actualidad la posibilidad de imponer esta obligación con respecto a otros productos, como los automóviles. Se han adoptado en los Países Bajos normas legales que prevén la introducción de esta obligación y que habrán de cumplirse como parte de planes específicos de reducción de desechos, por ejemplo, pilas, latas y aparatos electrónicos de consumo. Está en estudio en Alemania la imposición de la obligación de recuperar los aparatos electrodomésticos 26/. Algunas veces se menciona, sin embargo, que la aplicabilidad de la obligación de recogida de residuos y desechos a productos "complejos", compuestos de distintos elementos y materiales, puede ser limitada 27/.

45. La obligación se aplica tanto a los productos nacionales como a los importados y puede tener consecuencias en el comercio internacional. Es evidente que la devolución de los productos importados al país de origen podría suponer grandes costos y normalmente no sería conveniente desde un punto de vista ambiental. En la práctica, es al importador y no al productor extranjero a quien se considera obligado a su cumplimiento, pudiendo utilizarse empresas de servicios para realizar el reciclado.

46. Pueden aparecer efectos en el comercio cuando los importadores o los productores extranjeros han de salvar problemas administrativos y de tramitación para cumplir sus obligaciones legales o cuando los costos de este cumplimiento tienen importantes repercusiones en la competitividad de los productos importados. Además, la obligación de recogida de desechos y residuos podría influir en la competitividad de determinados materiales que

en muchos aspectos son "favorables al medio ambiente" pero difíciles de reciclar en el país importador. Este podría ser el caso de los materiales que no se utilizan corrientemente en el país importador 28/.

47. Tal vez fuera conveniente analizar cuestiones como las siguientes: ¿Podría la obligación de recogida de residuos y desechos convertirse de hecho en una discriminación contra determinados materiales, por ejemplo, los que no tienen servicios de reciclado en el país importador? ¿Podrían establecerse disposiciones de minimis para exceptuar a determinados materiales importados en su mayoría en pequeñas cantidades, procedentes en especial de los países en desarrollo? ¿A qué productos de interés para las exportaciones de los países en desarrollo es posible que afectasen?

3. Requisito del contenido reciclado

48. El principal objetivo de este requisito es crear un mercado de materiales reciclados cuando las fuerzas del mercado no generan por sí solas una demanda suficiente de esos materiales. Al analizar los posibles efectos en el comercio de esos instrumentos, es importante no confundir contenido reciclado con reciclado.

49. Existen ya en determinadas esferas de los Estados Unidos requisitos obligatorios relativos al contenido reciclado, aunque no a nivel nacional. A fines de 1992, 12 Estados habían establecido por ley unos porcentajes mínimos de contenido de fibra reciclada en el papel de prensa que llegaban hasta el 50%. En otros 13 Estados, los editores de periódicos habían acordado voluntariamente utilizar papel de prensa reciclado 29/. En la Unión Europea, la Directiva 94/62/EC del Consejo estipula que, como parte de los trabajos de normalización, la Comisión ha de promover la preparación de normas europeas relativas, entre otras cosas, a los criterios sobre el contenido mínimo en determinados tipos de embalaje (art. 10). En Dinamarca, se ha aprobado una ley facultando al Ministro del Medio Ambiente a dictar normas por las que en determinados materiales y productos se exija un mínimo de contenido reciclado. Ninguna norma en este sentido había entrado en vigor en el momento de escribir este informe.

50. Los criterios relativos al contenido reciclado se aplican frecuentemente en el contexto del ecoetiquetado. Las directrices estatales relativas a las compras del sector público pueden también favorecer a productos con un contenido mínimo de material reciclado. Se estudia en Bélgica la posibilidad de imponer un ecoderecho al papel con un contenido inferior al contenido mínimo de fibras recicladas 30/.

51. Muchas veces puede resultar difícil de justificar la aplicación del requisito del contenido reciclado a los productos importantes desde un punto de vista ambiental, al menos desde la perspectiva del país exportador. La oferta local de materiales de desecho en zonas con un bajo nivel de actividad económica o de densidad demográfica puede ser demasiado reducida para justificar el reciclado tanto desde un punto de vista ambiental como económico. La producción de papel de prensa en el Canadá, por ejemplo, descansa en gran medida en los mercados de exportación y no existe en el país

una oferta nacional de papel de periódicos viejos recuperables suficiente para cumplir las normas obligatorias sobre contenido reciclado en los Estados Unidos 31/. Igualmente, como el grueso de la producción de papel de Finlandia se destina a la exportación, son relativamente reducidos los desechos de papel existentes en el país para el reciclado, pese a las altas tasas de recogida estos desechos en Finlandia.

52. Los productores brasileños de pasta de papel han sostenido que la aplicación de los criterios relativos al contenido reciclado en el contexto de las ecoetiquetas de la UE para tejidos podrían reducir la demanda de pasta y poner en peligro la competitividad de las fábricas de papel del Brasil. Parte de la ventaja comparativa de la industria maderera brasileña se debe a los bosques de plantación y los productores brasileños han efectuado importantes inversiones para conseguir una gestión sostenible de su base forestal 32/. Además, las instalaciones para la conversión en pasta y la extracción de tinta necesarias para reciclar los desechos de papel requieren importantes inversiones de capital, por lo que posiblemente no existan en los países en desarrollo.

53. Para cumplir los requisitos, puede suceder que los productores tengan necesidad de importar materiales para reciclar. Las consecuentes repercusiones ambientales negativas (por ejemplo, un aumento de los transportes) pueden por ello ser superiores a los beneficios ambientales derivados del reciclado. En los debates de la Junta de Comercio y Desarrollo, algunas delegaciones sugirieron que sólo se exigiera a los productores extranjeros el cumplimiento de las normas relativas al contenido reciclado cuando se refiriesen a materiales reciclables fáciles de obtener en el país productor 33/.

54. Puede considerarse que las normas relativas al contenido de una proporción mínima de material reciclado hacen referencia al diseño y no al producto obtenido 34/. Ha de señalarse que el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio favorece la utilización por los países de normas basadas en los resultados y no en el diseño.

55. Los requisitos relativos al contenido reciclado suscitan numerosas cuestiones, entre ellas las siguientes: ¿en qué circunstancias podrían aplicarse a los productos importados los requisitos relativos al contenido reciclado de forma no discriminatoria? ¿Cómo habría que considerar los requisitos relativos al contenido reciclado desde el punto de vista del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio? ¿Podrían considerarse una imposición extraterritorial de políticas ambientales?

B. Impuestos y cargas a los productos

56. Los impuestos y cargas aplicados a los productos podrían basarse en algunas características de éstos (por ejemplo, en el contenido de sulfuro del petróleo mineral) o en el propio producto (o petróleo mineral). Las cargas a los productos pueden imponerse con dos finalidades:

- a) obtener ingresos;

- b) desalentar la producción y el consumo de los productos a los que se impone la carga.

57. Los impuestos o cargas pueden desalentar el consumo si consiguen que el producto sea menos competitivo en comparación con sus sustitutos. Por otra parte, pueden tener un efecto positivo en la producción de sustitutos ambientalmente preferibles y en el comercio de éstos. Hasta la fecha, sin embargo, no se han recaudado por lo general impuestos ambientales en un volumen suficiente para producir cambios importantes en los esquemas de consumo, por lo que se han utilizado en unión de los instrumentos de reglamentación.

58. Un instrumento utilizado es la diferenciación de impuestos, es decir, la aplicación de un tipo inferior a los productos "ambientalmente favorables", como la gasolina sin plomo (frente a la gasolina con plomo) o los automóviles equipados con convertidores catalíticos. Normalmente la única finalidad de la diferenciación de impuestos es proporcionar un incentivo ya que su objetivo no es la obtención de ingresos. La diferenciación de los impuestos ha tenido importantes repercusiones en las cuotas de mercado del petróleo sin plomo que han aumentado considerablemente en muchos países.

59. En algunos países, se imponen cargas "administrativas" para ayudar a la financiación de las actividades de los organismos encargados de la protección del medio ambiente. Por ejemplo, concesión de licencias o supervisión. Como ejemplo, cabe citar la carga impuesta a los productos enumerados en el "Registro de productos químicos" de Suecia, para sufragar parte de los costos de inspección de los productos químicos. Como el nivel de estos gravámenes es también reducido, poca o ninguna repercusión han tenido en las compras.

60. Como los impuestos pueden influir en la competitividad de los bienes de producción nacional frente a los productos de otros países, la OMC permite los ajustes fiscales en frontera. Los impuestos sobre productos pueden gravar a los productos importados (imponiendo el mismo tipo que a los productos similares nacionales), pudiendo concederse la exención o desgravación de los productos destinados a la exportación. Las cuestiones fundamentales que surgen en el contexto del debate sobre el comercio y el medio ambiente se refieren i) al trato que ha de darse a los productos "similares" y "competitivos"; y ii) a la medida en que han de permitirse los ajustes en frontera respecto a los impuestos que gravan "etapas anteriores", como los impuestos sobre insumos.

61. Por lo que respecta a i) según las normas de la OMC (primer párrafo del artículo III:2), los países no pueden imponer al producto importado un derecho superior al que grava al producto nacional similar. Sin embargo, pueden imponerse tipos impositivos distintos a los productos que no son "productos similares". Desde un punto de vista ambiental puede ser conveniente establecer distinciones entre productos en función de sus características ambientales. Desde un punto de vista comercial, la cuestión es si esa diferenciación puede utilizarse con fines proteccionistas. Se han presentado algunos casos al mecanismo de solución de diferencias del GATT. Un grupo especial del GATT ha establecido recientemente que los automóviles

podían diferenciarse (por ejemplo no considerarse "productos similares") en razón de su consumo de carburante. Por esta razón se consideró compatible con las normas de la OMC un impuesto a los automóviles con un alto consumo de carburante 35/.

62. En principio, dada la influencia que pueden tener en la competitividad entre productos nacionales e importados, los derechos sobre productos podrían utilizarse con fines proteccionistas, aplicando, por ejemplo, a los productos que normalmente se importan un tipo impositivo más elevado que a los productos que en su mayoría se producen en el país. Para impedirlo, la OMC prohíbe la aplicación de impuestos y cargas a los productos importados o nacionales como forma de protección a la producción nacional (segundo párrafo del artículo III:2). Por ello, si los impuestos que gravan a los productos importados no son similares a los aplicados a los productos nacionales competidores podría considerarse, en principio, que no son compatibles con la OMC. Sin embargo, para evaluar si el impuesto sobre el producto es o no proteccionista los grupos especiales del GATT no han tenido en cuenta sus efectos en las corrientes comerciales sino que se han basado en la idea de que no deben utilizarse las "oportunidades competitivas" para atacar a los productos importados 36/.

63. Por lo que respecta a ii), las normas de la OMC relativas a los ajustes fiscales en frontera admiten la posibilidad de ajustar un determinado impuesto aplicado a un producto importado o exportado cuando el insumo gravado está materialmente incorporado al producto en cuestión. Según la interpretación más generalizada de las normas de la OMC, normalmente no pueden someterse a ajustes los impuestos sobre los insumos no incorporados ni los impuestos que gravan los procesos de producción.

64. Los ajustes fiscales en frontera son una importante cuestión que se está examinando en el Comité de Comercio y Medio Ambiente de la OMC. Desde un punto de vista ambiental, algunos se han mostrado preocupados por la posibilidad de que las actuales normas sobre ajustes fiscales en frontera induzcan a los gobiernos a aplazar la introducción de impuestos ambientales. El hecho de que las normas de la OMC permitan ajustes a los impuestos sobre productos y sean contrarias o, en el mejor de los casos, ambiguas respecto a los impuestos que gravan los insumos no incorporados materialmente y los procesos de producción, puede predisponer en favor de la aplicación de impuestos a los productos por razones de competitividad, incluso en el caso de que pudiera ser más eficaz ambientalmente que el impuesto gravase a los insumos o al proceso de producción y no al producto. Por otra parte, como la finalidad presunta de los impuestos que gravan los procesos es desalentar esos procesos, los ajustes fiscales en frontera supondrían una debilitación de los objetivos ambientales. Desde un punto de vista comercial, sin embargo, un problema esencial es que los ajustes en relación con los procesos de producción podrían utilizarse con fines proteccionistas, entre otras razones por la dificultad de calcular el grado en que deberían efectuarse dichos ajustes y de comprobar los insumos, especialmente los insumos ya incorporados 37/.

65. En Dinamarca, Finlandia, los Países Bajos y Noruega se aplican en la actualidad impuestos sobre el carbono además de los impuestos existentes sobre el consumo de carburantes fósiles. Normalmente tienen carácter de impuesto ambiental que grava el contenido de carbono de los combustibles. Si esos carburantes se exportan o importan, generalmente pueden ajustarse los impuestos indirectos que los gravan de la forma antes descrita. La situación es distinta, sin embargo, cuando los combustibles se utilizan como insumo de un producto final. ¿Podría aplicarse al producto final los ajustes fiscales en frontera? Los combustibles gravados con el impuesto sobre el carbono no están materialmente incorporados al producto. Como ante se dijo, una interpretación generalizada de las normas de la OMC es que los insumos no incorporados no pueden, por lo general, ser objeto de ajustes fiscales en frontera. Aunque las normas de la OMC son algo ambiguas cuando se trata de insumos de energía, carburante y petróleo utilizados en el proceso de producción 38/, la interpretación generalmente adoptada es que no podrían aplicarse al producto final exportado o importado ajustes relacionados con los impuestos sobre el carbono.

66. De lo dicho se infiere que, salvo en el caso de la diferenciación de impuestos, la finalidad en general de los impuestos sobre productos es fundamentalmente la obtención de ingresos. En la medida en que los ingresos fiscales se destinen a la financiación de programas ecológicos pueden aportar importantes beneficios ambientales.

67. Los impuestos sobre productos y los ajustes fiscales en frontera suscitan numerosas cuestiones. Desde la perspectiva de las políticas comerciales una cuestión importante es: ¿en qué circunstancias pueden los ajustes fiscales en frontera relativos respecto a los procesos y los insumos no incorporados materialmente tener fines proteccionistas? Desde el punto de vista de la política ecológica, algunas de las cuestiones importantes son: ¿predisponen las actuales normas sobre ajustes fiscales en frontera en favor de los impuestos sobre productos y contra los impuestos sobre procesos? y ¿reduciría ello la eficacia de las políticas ambientales? ¿Cuál es la eficacia de los impuestos sobre productos en los países en desarrollo, habida cuenta tanto de los incentivos como de los efectos sobre los ingresos?

C. Instrumentos de información

68. Los productores y consumidores necesitan información en sus esfuerzos para reducir los impactos ambientales. La necesidad de proporcionar esa información puede por sí misma producir una mayor sensibilización y también inducir a los productores a mejorar la calidad ambiental de un producto por razones de competitividad.

69. Los principales instrumentos de información son el etiquetado obligatorio y voluntario. El Grupo de Trabajo ha iniciado ya sus deliberaciones sobre los posibles efectos en el comercio, el medio ambiente y el desarrollo del ecoetiquetado, sobre la base de varios informes preparados por la secretaría 39/. El Organismo de Protección del Medio Ambiente de Suecia, en colaboración con la Federación de Industrias de Suecia y algunas empresas ha iniciado un proyecto sobre el perfil ambiental de los productos.

La finalidad de este perfil es proporcionar información sobre el comportamiento ambiental de los productos durante todo el ciclo de vida sin incluir evaluaciones ni valores umbrales. Los perfiles elaborados corresponden a cuatro categorías de productos: refrigeradores, muebles, papel de seda y detergentes.

71. En el contexto de la ISO se conoce como etiqueta tipo III la información ambiental facilitada sobre un producto en forma de gráfico de barras con varios signos indicadores, sin juicio alguno sobre su importancia relativa. Al no ponderar las distintas características ambientales, dejan al consumidor decidir qué productos son más "favorables al medio ambiente".

72. La mayor parte de los instrumentos de información difieren del ecoetiquetado del tipo I 40/, en que ni establecen metas ni ponderan los objetivos ambientales, evitando de esta forma los problemas derivados de los juicios de valor. Sin embargo, en algunos casos, por ejemplo, en el de las etiquetas de madera tropical, el mero hecho de facilitar información podría discriminar contra las importaciones, ya que los consumidores asocian la madera tropical con la deforestación.

73. Pese a que proporcionar información es conveniente desde un punto de vista ambiental y puede incluso promover el comercio, a veces puede resultar difícil o costoso hacerlo sobre impactos ambientales concretos durante el ciclo de vida de un producto, especialmente en el caso de las empresas de países en desarrollo. Tal vez sea necesario estudiar los impactos ambientales y haya que establecer sistemas de certificación. La exigencia de mayor información sobre infraestructura posiblemente resulte cara. Incurrir en esos costos puede tener escasos beneficios ambientales cuando la información se refiere a impactos ambientales concretos relacionadas con los procesos que revisten un interés comparativamente menor en el contexto de las condiciones ambientales locales y de las prioridades de los países de producción.

74. Los instrumentos de información plantean numerosas cuestiones, por ejemplo: ¿cuáles son las ventajas e inconvenientes, desde el punto de vista de la objetividad y de la no discriminación, de los distintos tipos de instrumentos de información, por ejemplo, las ecoetiquetas frente a los perfiles ambientales de los productos (o, en el contexto de la ISO: las ecoetiquetas del tipo I frente a las del tipo III)? ¿Cuáles son los problemas que plantea a los productores de los países en desarrollo la exigencia de información específica, por ejemplo, sobre infraestructura?

D. Acuerdos sectoriales voluntarios

75. Los acuerdos sectoriales voluntarios son acuerdos formales concluidos entre el gobierno y un sector económico, por el que éste se compromete a conseguir un objetivo de política ambiental que se especifica 41/. El sector conserva un alto grado de flexibilidad en la consecución de este objetivo. Algunas veces estos acuerdos pueden ponerse en práctica con relativa rapidez, sin retrasos legislativos ni burocráticos, y servir de medida provisional hasta la adopción de medidas más amplias 42/.

76. Varios acuerdos voluntarios han conseguido, al parecer, alcanzar objetivos ambientales en los Países Bajos, por ejemplo, diversos acuerdos relativos a pilas, CFC, productos con contenido de mercurio, envases, detergentes, conservación de la madera, etc. Se ha considerado también que constituyen un instrumento atractivo de las estrategias de supresión escalonada de las sustancias que agotan el ozono, por ejemplo, en México y Tailandia 43/.

77. Los acuerdos voluntarios han tenido, sin embargo, también ciertos inconvenientes. En primer lugar, si no van acompañados de normas legales obligatorias, no siempre resulta claro hasta qué punto un determinado acuerdo impone una obligación vinculante a las partes y consecuente en qué medida puede hacerse cumplir 44/. En segundo lugar, los objetivos del acuerdo pueden a veces ser vagos en cuanto al comportamiento ambiental real 45/. En tercer lugar, los acuerdos pueden carecer de transparencia. En cuarto lugar, a veces la negociación de un acuerdo sectorial voluntario puede ser tan compleja y exigir tanto tiempo como el establecimiento de medidas reglamentarias 46/.

78. Aunque reconociendo la gran eficacia de algunos acuerdos voluntarios para conseguir metas ambientales, se ha aducido que a ello también era posible que contribuyeran algunas veces intereses proteccionistas 47/. Puede suceder que las partes en un acuerdo traten de crear barreras a la entrada de nuevas empresas. Una vez las empresas nacionales han conseguido los objetivos nacionales convenidos en el acuerdo voluntario, pueden promulgarse para hacer cumplir esos objetivos normas legales que afecten también a los productos importados.

79. Entre las cuestiones importantes en el campo de los acuerdos sectoriales voluntarios, podrían analizarse los siguientes: ¿Cómo puede aumentarse la transparencia, incluida la notificación? ¿Qué relaciones existen con la OMC, habida cuenta en especial de los diferentes grados de participación estatal? ¿Hasta qué punto pueden los acuerdos sectoriales voluntarios servir de base a la reglamentación estatal? ¿Se aplicaría esto a los países en desarrollo?

E. Políticas de compras del sector público

80. En numerosos países se concede cierta preferencia en los programas de compras estatales a los productos "ambientalmente inocuos". Como se indicará en el próximo capítulo, los factores ambientales pueden también desempeñar un papel en los procedimientos de licitación y adjudicación de contratos. En la mayoría de los países, la referencia a los factores ambientales sólo se hace en el contexto de la información general que se facilita a los programas estatales de compras, y no mediante referencias explícitas a productos concretos "ambientalmente inocuos".

81. En algunos casos, sin embargo, pueden publicarse directrices sobre productos específicos. Por ejemplo, en los Estados Unidos, el Presidente ha dictado órdenes ejecutivas pidiendo al Gobierno que adquiriera más automóviles y computadoras con bajo consumo de energía y compre productos que utilicen menos productos químicos que agotan el ozono 48/. En otros países, los

factores ambientales desempeñan un papel más explícito e importante en la compra de las entidades gubernamentales menores como los municipios, bien favoreciendo explícitamente a los productos ambientalmente inocuos o mediante boicoteos. Según un estudio publicado en 1993, 200 ayuntamientos de Alemania han prohibido la utilización de madera tropical 49/. Además, en unos 150 municipios de los Países Bajos, que representan aproximadamente la mitad de la población, la política forestal está dirigida a utilizar únicamente madera tropical que proceda de fuentes sostenibles.

82. Las compras del sector público podrían tener consecuencias para los productores de los países en desarrollo si los productos a los que afectasen fueran de gran importancia para sus exportaciones. Por ejemplo, los boicoteos a la madera tropical podrían llevar a modificaciones del comercio y a la realización de grandes campañas para contrarrestarlos. Además, los productores y los gobiernos de los países en desarrollo posiblemente tuvieran dificultades para conseguir a tiempo información de las entidades subnacionales y aprovechar de esta forma las oportunidades comerciales o presentar argumentos contra los boicoteos.

83. Entre los principios internacionales que normalmente rigen las compras del sector público figuran el trato nacional, la no discriminación y la transparencia. A la vista de lo expuesto, una importante cuestión es en qué medida la transparencia y los principios internacionales se aplican a las compras públicas nacionales y subnacionales. Debe señalarse, sin embargo, que sólo unos pocos países en desarrollo son miembros del Acuerdo sobre Contratación Pública de la OMC.

III. SISTEMAS DE GESTION AMBIENTAL

84. Aparte de las políticas ambientales relativas a productos específicos que se analizaron en los capítulos I y II, han surgido proyectos de sistemas voluntarios para ayudar a la mejora de la gestión ambiental de las empresas. Estos sistemas, normalmente relativos a los procesos, pueden recibir ayuda de los gobiernos en forma, por ejemplo, de elaboración de disposiciones legales y de creación de infraestructura. Pese a ser sus objetivos fundamentalmente ecológicos y su carácter voluntario, los sistemas de gestión ambiental (SGA) pueden tener consecuencias tanto positivas como negativas en el comercio y la competitividad. Por una parte, el hecho de participar en el sistema ISO 14001 permite a las empresas obtener la certificación de SGA, lo que puede proporcionarles una mayor credibilidad entre los clientes, las instituciones financieras, las compañías de seguros, los órganos de reglamentación y los consumidores. Por otra parte, la no participación puede, según sean las características del mercado y otros factores, tener consecuencias negativas en la competitividad. Este puede ser el caso, por ejemplo, de las empresas de los países en desarrollo, en la medida en que los gobiernos tropiecen con dificultades para facilitar la necesaria infraestructura (SGA) y las empresas tengan problemas para participar en esos planes. Además, participen o no las empresas de los países en desarrollo en los SGA, la creciente utilización de estos servicios en los mercados de los países desarrollados puede reforzar la tendencia que muestran las empresas de

los países desarrollados a imponer requisitos de base ambiental a sus proveedores, incluidos los proveedores de los países en desarrollo. Además, podría examinarse la relación de los SGA con las normas de comercio internacional. Las siguientes secciones proporcionan un análisis preliminar de estas cuestiones.

A. Introducción

85. Los SGA tienen como base una serie de normas voluntarias que las empresas aceptan para conseguir una mejor supervisión del impacto ambiental de sus actividades sobre la base de políticas y objetivos ambientales que ellas mismas establecen. En el presente capítulo se estudian dos de esos sistemas para determinar sus posibles efectos en el comercio y la competitividad: la norma internacional 14001 de la ISO (ISO 14001) y el sistema de gestión y auditoría medioambientales (Eco-management and Audit Scheme (EMAS)) de la UE.

86. Se ha querido que tanto la ISO 14001 como el EMAS sean flexibles ya que no establecen explícitamente ningún criterio ambiental (normas relativas a los productos, los procesos o el ambiente) que haya que cumplir para participar en los sistemas. Aunque ambos sistemas contienen requisitos detallados sobre políticas, programas y sistemas de gestión y auditoría ambientales, los criterios ambientales que han de cumplir dependen de los requisitos reglamentarios del lugar o país y de las políticas y metas ambientales de las empresas.

87. Para evitar la proliferación de distintos SGA regionales y nacionales, como el EMAS, o el BS 7750 aplicado en el Reino Unido, la ISO ha preparado una norma internacional relativa a los SGA dentro de la serie 14000 50/. Se ha terminado recientemente la norma (ISO 14001) y se espera su publicación como norma internacional a mediados de 1996.

88. Como el EMAS se estableció por reglamento, todos los Estados miembros de la UE están obligados a crear la infraestructura necesaria para el sistema en sus respectivas jurisdicciones. Sin embargo, el sistema es fundamentalmente no obligatorio ya que la participación de las empresas sigue siendo voluntaria 51/.

89. Para asegurar la compatibilidad y prevenir la duplicación de esfuerzos por parte de las empresas, el EMAS reconocerá determinadas normas nacionales, europeas e internacionales en los sistemas de gestión ambiental 52/. Se considera que las empresas que cumplen ya esas normas cumplen también las partes correspondientes del EMAS. Por ello la utilización de la ISO 14001 o de cualesquiera otras normas de gestión ambiental no es necesaria aunque es bien acogida en el EMAS. Queda todavía por decidir qué normas exactamente reconocerá el EMAS, pero es probable que se acepte la ISO 14001 como norma de ejecución del EMAS 53/.

B. Alcance y requisitos

90. La ISO 14001 y el EMAS difieren fundamentalmente en cuanto hace a las posibilidades de participación, ya que en la primera pueden hacerlo, al menos en teoría, todas las empresas de todos los países y en la segunda sólo las empresas que operan en territorio de la Unión Europea. Además, en la fase inicial el EMAS únicamente se aplica a las empresas del sector industrial 54/.

91. Varios requisitos son comunes a la ISO 14001 y al EMAS. El principal requisito es que las empresas establezcan y mantengan un sistema de gestión ambiental basado en las políticas y objetivos que ellas mismas se imponen. Además en el EMAS las empresas han de efectuar auditorías periódicas sobre el comportamiento ambiental y en la ISO 14001 los SGA comprueban si se ajustan a los criterios establecidos por la organización.

92. El cumplimiento de todos los reglamentos ambientales aplicables es un requisito mínimo en ambos sistemas. Sin embargo, es también evidente que en ambos sistemas se espera que las empresas participantes superen los niveles de los requisitos ambientales establecidos por ley, comprometiéndose a una continua mejora. Mientras que en el EMAS la mejora continua se refiere al comportamiento ecológico, la ISO 14001 espera que las empresas se comprometan a una continua mejora del propio SGA. Ambos sistemas incluyen también algunas consideraciones relativas al comportamiento ecológico de los proveedores 55/.

93. El EMAS se distingue de la ISO 14001 por su tercer elemento (además de la gestión ambiental y la auditoría ambiental), que es el requisito fundamental de proporcionar al público información sobre el comportamiento ecológico de la empresa. Mientras que en la ISO 14001 sólo ha de hacerse pública la política ambiental de la empresa, en el EMAS ha de darse publicidad a los resultados del comportamiento ecológico comprobado del EMAS, ofreciendo la oportunidad al público de compararlos con los historiales ambientales de las empresas.

94. Aunque en la ISO 14001 se admiten las declaraciones de las propias empresas, la comprobación por terceros es parte esencial del EMAS. Aunque las auditorías ambientales pueden hacerlas empleados de las propias empresas, éstos han de estar acreditados y no estar relacionados con las actividades objeto de la auditoría. Es necesario para inscribir una empresa en el sistema que un experto externo acreditado en cuestiones ambientales compruebe la declaración ambiental elaborada sobre la base de las conclusiones de la auditoría.

95. A largo plazo, posiblemente se produzcan presiones para que el EMAS sea obligatorio en la Unión Europea. El proyecto original proponía la ecoauditoría obligatoria a 58 categorías de actividades industriales. Durante las negociaciones se amplió el alcance del esquema para incluir también a la gestión ambiental, manteniéndose voluntaria la participación antes las fuertes presiones de la industria. Según el Parlamento Europeo debe mantenerse el carácter voluntario del sistema durante diez años, pasados

los cuales deberían ser obligatorias por lo menos las normas mínimas 56/. En cualquier caso, después de pasados cinco años como máximo de funcionamiento se revisará el EMAS para aprovechar las experiencias adquiridas.

C. Posible impacto sobre los mercados

96. Se espera que el impacto en el mercado de los SGA se produzca no tanto respecto a los consumidores finales (excepto mejorando la imagen pública de las empresas participantes), como a las transacciones comerciales entre empresas. A diferencia de los sistemas de ecoetiquetado, las etiquetas no indicarán la participación de los productores en un SGA.

97. Es posible que algunas empresas sufran presiones de otras empresas para que participen en los SGA. Los órganos estatales pueden exigir el cumplimiento de esos sistemas como condición previa a la presentación de licitaciones. En caso de comprobarse el incumplimiento por una empresa de las reglamentaciones ambientales, es posible que el gobierno adopte medidas menos severas para hacerlas cumplir e imponga sanciones que sean consecuentemente inferiores si se trata de una empresa con un buen SGA. También puede suceder que los bancos y las compañías de seguros soliciten el registro en los SGA y que las primas de los seguros, las condiciones de crédito y el trato dado a las deudas sean distintos según que la empresa esté o no registrada. Además, es de esperar que las empresas registradas se beneficien de la aplicación de los SGA, al tener un sistema que les permita abordar sistemáticamente los requisitos ambientales y soslayar la contestación por las empresas con las que deseen realizar operaciones comerciales de cuestionarios ambientales detallados, ya que se espera que la inscripción en la ISO 14001 o en el EMAS baste como prueba de que la empresa trata debidamente de sus problemas ambientales.

98. Los sistemas de gestión ambiental más análogos posiblemente sean las series 9000 de la ISO sobre control de calidad. Los certificados ISO 9000 han tenido en poco tiempo importantes efectos en determinados sectores y países, especialmente en el mercado europeo en donde se han emitido el 76% de estos certificados 57/. Sin embargo, el efecto de la ISO 14001 puede ser menor que el de la ISO 9000 debido a que, mientras que los problemas de calidad revisten una importancia directa para todas las empresas, los problemas ambientales pueden ser de importancia fundamentalmente para las industrias de determinados sectores ambientalmente sensibles.

D. Posibles efectos en las exportaciones de los países en desarrollo

99. Según la importancia que adquieran la ISO 14001 y el EMAS en las operaciones mercantiles -como requisito obligatorio, por ejemplo, para las compras del sector público, o en razón de las preferencias del mercado- la participación en un SGA puede tener consecuencias positivas para el comercio de los productores de los países en desarrollo. Sin embargo, al mismo tiempo puede afectar al acceso al mercado o a la competitividad de las empresas que no están inscritas. Según los resultados preliminares de un estudio de la

ONUDI entre asociaciones industriales y organizaciones de normalización de los países en desarrollo 58/, la mayoría de las organizaciones entrevistadas temía que el incumplimiento de la ISO 14001 de la ISO afectase a su competitividad. Ya que es posible que las repercusiones en el comercio sean tanto positivas como negativas, es interesante analizar si los productores de los países en desarrollo pueden encontrar dificultades especiales para obtener la inscripción en los SGA y la forma de paliar esas dificultades.

100. En el caso de la ISO 9000 se han señalado varios problemas que afectan en particular a las empresas de los países en desarrollo. En primer lugar, es caro obtener y mantener la certificación. Según algunas estimaciones, sólo los derechos de inscripción pueden oscilar entre los 10.000 y los 20.000 dólares de los EE.UU. En la mayoría de los casos, las empresas tienen que contratar los servicios de costosas empresas de consultoría para establecer sistemas de gestión de calidad. En segundo lugar, ciertas características de las empresas de los países en desarrollo, como son la limitada atención tradicionalmente dedicada al procedimiento, la documentación y los registros, constituye un obstáculo a la aplicación de esta norma.

101. Las empresas de los países en desarrollo pueden tropezar con problemas similares en la aplicación de los SGA. Según los primeros resultados del estudio de la ONUDI, los costos derivados de la participación en el sistema, la falta de una comprensión plena de los SGA tanto por la administración de las empresas como por los gobiernos, y la necesidad de cumplir las leyes ambientales nacionales 59/ son los principales elementos que dificultarían considerablemente la participación de los países en desarrollo en el sistema.

102. Pese a la flexibilidad de los SGA que permite a las empresas establecer sus propias metas y objetivos ambientales, se espera que éstas identifiquen los principales aspectos ambientales relacionados con sus actividades y los aborden. Para los productores de los países en desarrollo puede ser ya a veces difícil cumplir la legislación nacional sobre medio ambiente. Esto, unido al compromiso de conseguir las metas y objetivos declarados, puede hacer necesario invertir en nueva tecnología. En cualquier caso es posible que aumenten los costos de análisis, documentación, capacitación, supervisión y certificación. Por último, al haber sido menores las exigencias ambientales a las que han tenido que hacer frente, las pequeñas empresas y las empresas de los países en desarrollo posiblemente no tengan los conocimientos necesarios en materia de medio ambiente para participar con éxito en el sistema.

103. Aunque está todavía por ver su aceptabilidad por los clientes, la autocertificación está permitida en el sistema ISO 14001. Sin embargo, sin un apoyo y una capacitación apropiadas, muchas empresas de los países en desarrollo tal vez no puedan mantener un equipo de auditoría propio que reúna los requisitos especificados. Otra posibilidad, la certificación por terceros, puede constituir un importante obstáculo a la participación de los países en desarrollo en el sistema, debido a la falta de órganos nacionales de certificación y acreditación fiables y a los costos que implica la utilización de entidades internacionales.

104. Por lo que respecta al EMAS, al ser de base local y estar abierto únicamente a la participación de las empresas del sector industrial que operan en la Unión Europea, no pueden participar en el sistema los exportadores de los países en desarrollo que no operan en territorio de la UE.

105. Además de las consecuencias directas de la posible participación en un SGA de los productores mismos de los países en desarrollo, también la participación de empresas de países desarrollados puede tener consecuencias indirectas en el comercio. Ello se debe a que el criterio del ciclo de vida basado en el comportamiento ambiental de los proveedores y los contratistas puede en algunos casos llevar a la sustitución de insumos o a la imposición de requisitos especiales a los productores de los países en desarrollo. Debido a este efecto de "filtración", es posible que incluso las empresas no participantes en un sistema tengan que tener en cuenta por lo menos algunos de sus requisitos 60/. El efecto de "filtración" puede ser un efecto multiplicador ya que, al cambiar los SGA según las empresas, los proveedores están a veces obligados a cumplir los distintos requisitos de cada una de las empresas a las que venden sus productos.

106. La experiencia del Reino Unido en la aplicación del sistema BS 7750 es que las empresas validadas investigan el comportamiento ecológico de sus proveedores. La experiencia con la norma ISO 9000 ha sido similar. A pesar de que el sistema ISO 9000 no impone la obligación de registro a los proveedores, se ha pedido a muchas empresas que cumplan la norma si quieren figurar en la lista de proveedores. En el caso de los SGA, si el efecto de "filtración" lleva a exigir al proveedor el cumplimiento de criterios ambientales que son de importancia secundaria en el país del proveedor, pueden detraerse para ello recursos de los problemas ambientales primarios y los beneficios en el país del proveedor posiblemente sigan siendo limitados.

107. Las pequeñas y medianas empresas (PYME) posiblemente tengan más problemas que las grandes empresas para establecer SGA. Numerosas inversiones necesarias para hacer frente a los compromisos de cumplir las leyes aplicables, reducir la contaminación y mejorar de forma continua el comportamiento ecológico pueden no ser rentables a pequeña escala. La falta de información, la falta de recursos humanos, el temor a una mayor burocracia y los costos derivados del establecimiento del sistema y de la certificación pueden producir grandes embotellamientos en las PYME. En el EMAS se han reconocido las especiales dificultades con que pueden tropezar las PYME. Esta es la razón de que las PYME de la UE vayan a disfrutar de una asistencia especial para facilitar su participación en el EMAS. La asistencia puede consistir en información, capacitación y apoyo técnico pero no en apoyo financiero. Las PYME pueden beneficiarse también de un sistema simplificado de comprobación e inspección y están exentas asimismo de la presentación de declaraciones ambientales anuales. En el caso de la ISO 14001, se han hecho algunas encuestas preliminares sobre las PYME y sobre la capacidad de éstas para cumplir los SGA. Sin embargo, la conclusión preliminar es que no son necesarias normas distintas para las PYME, en razón de sus problemas específicos. Sin embargo, habrá de examinarse nuevamente esta cuestión, si después de publicada la norma se observa que las PYME tienen especiales dificultades para cumplir los SGA.

108. El Grupo de Trabajo tal vez desee examinar hasta qué punto y en qué mercados y sectores los sistemas de gestión ambiental (SGA) pueden llegar a constituir una condición previa a operaciones comerciales específicas; si los requisitos de los SGA pueden plantear problemas a los productores de los países en desarrollo; qué consecuencias especiales pueden tener esos sistemas en las PYME de los países en desarrollo; cómo minimizar los posibles efectos negativos en el comercio y maximizar los beneficios; y cuáles son las relaciones entre los SGA y las normas comerciales internacionales, dado especialmente que los SGA suelen incluir normas relativas a los procesos.

IV. CONCLUSIONES PRELIMINARES Y SUGERENCIAS PARA LOS FUTUROS TRABAJOS

109. Las políticas ambientales orientadas a los productos emplean una diversidad de instrumentos, que van desde la intervención estatal directa a la intervención indirecta (por ejemplo, instrumentos de comunicación y de información) pasando por las medidas jurídicas tradicionales (por ejemplo, normas y reglamentos). Las nuevas políticas tienen cada vez más carácter preventivo y tratan de encontrar criterios de rentabilidad para conseguir objetivos ambientales. En algunos casos tratan también de estimular las innovaciones.

110. En muchos casos, se utiliza una combinación de varios instrumentos para conseguir un determinado objetivo de política ambiental, lo que dificulta el análisis de la eficacia de los instrumentos por separado. Además, la eficacia de cada instrumento puede variar de un caso a otro, dependiendo, por ejemplo, del problema ambiental abordado y de las características de los grupos fijados como objetivo (como son el número de contaminadores y el tamaño de las empresas). Debería reconocerse asimismo que en los países en desarrollo determinados instrumentos podrían ser menos eficaces, por ejemplo, debido a la falta de infraestructura ambiental y de mercados para los productos ecológicamente inocuos.

111. Cuando los problemas tienen carácter local, tanto los objetivos como los instrumentos pueden variar considerablemente según sean las condiciones locales y las prioridades de cada país. Cuando los problemas son mundiales, los objetivos suelen tener como base un consenso multilateral, pese a que las estrategias e instrumentos para conseguir dichos objetivos pueden también variar de un país a otro. En ambos casos los instrumentos elegidos deben ser sensibles a los problemas comerciales y de desarrollo.

112. El análisis contenido en este informe y las pruebas prácticas deducidas de los estudios monográficos de países de la UNCTAD muestran que la falta de información precisa y oportuna sobre los nuevos instrumentos de política ambiental puede tener efectos negativos inesperados en los países en desarrollo. En la esfera de la gestión de desechos, por ejemplo, los requisitos relativos al envasado, han creado incertidumbres en especial respecto al tipo de materiales de envasado que sería aceptable para los importadores. A veces los exportadores han realizado gastos, retrasado decisiones o utilizado otros materiales por falta de información suficiente sobre los requisitos exigidos en los países importadores.

113. Además existen dudas en torno a la ejecución de las políticas ambientales de reciente aparición. Los países en desarrollo desconocen si el sector industrial de los países desarrollados va a adoptar esas políticas a gran escala y si esas políticas van a limitar o promover sus exportaciones.

114. No todos los instrumentos ni las políticas ambientales han de tener efectos importantes en el comercio. De los instrumentos analizados en las anteriores secciones tienen mayores posibilidades de influir en el comercio los relativos a los procesos y los métodos de producción y a los productos de considerable interés para las exportaciones de los países en desarrollo. Como las nuevas políticas ambientales basadas en los productos siguen como característica importante el criterio del ciclo de vida, los procesos y métodos de producción pueden constituir un importante factor 61/. Por ejemplo, instrumentos tales como el reciclado, los impuestos sobre el carbono y las compras del sector público necesitan nuevos estudios, especialmente respecto a la forma en que afectan a los países en desarrollo.

115. La falta de transparencia puede crear importantes problemas a los exportadores, debido en especial a que algunos nuevos instrumentos de política ambiental carecen de disposiciones sobre notificación y han establecido mecanismos que prevén la presentación de comentarios por los productores extranjeros. Además puede ser difícil acceder a información sobre los acuerdos sectoriales voluntarios y las directrices de compra del sector público, debido en especial a que habría que obtener dicha información en fuentes dispersas tales como los sectores industriales o los municipios. La dependencia relativamente fuerte de las medidas voluntarias puede suscitar cuestiones respecto a la responsabilidad derivada de las normas comerciales internacionales. Aunque las normas voluntarias relativas a los productos figuran incluidas en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio de la OMC, en algunos aspectos pueden estar sujetas a reglamentos y procedimientos menos rigurosos que las normas obligatorias 62/.

116. Desde el punto de vista de la política comercial, es importante la relación entre los nuevos instrumentos y el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Otra cuestión es la interpretación del artículo III de la OMC sobre trato nacional y los problemas de las "oportunidades competitivas" y los "productos similares".

117. Las políticas ambientales sobre productos suelen estar centradas en características de éstos que son de escasa importancia relativa para el producto pero que pueden ser importantes desde un punto de vista ambiental. Por ejemplo, los gobiernos pueden desear establecer normas relativas al consumo de energía, la reciclabilidad o el contenido reciclado de los productos, o emplear impuestos para diferenciar a los productos en base a esas características. Las normas de la OMC normalmente permiten a los gobiernos establecer esos reglamentos o aplicar ajustes fiscales en frontera (gravando con impuestos tanto a los productos nacionales como a los importados) si sus instrumentos están basados en las características del producto, es decir, están dirigidos a las externalidades del consumo. Además, las normas sobre productos pueden incluir requisitos relativos a los

procesos cuando están basados en un análisis del ciclo de vida. El Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio no permitiría aplicar a los productos importados normas nacionales relativas a los procesos no relacionadas con los productos. Las normas obligatorias sobre reciclabilidad o consumo de energía de los productos son normalmente compatibles con las normas de la OMC, mientras que el Acuerdo podría interpretarse en el sentido de desalentar las normas relativas al contenido reciclado. El informe muestra también que están surgiendo medidas reglamentarias que difieren de las normas y reglamentos tradicionales sobre productos (que fijan las características a las que ha de ajustarse cada producto), como la obligación de recogida de residuos y desechos, las cuotas de reciclado y la fijación de niveles medios a las empresas y no a los productos.

118. Los debates del Grupo tal vez ayuden a los gobiernos a determinar cuáles de esos instrumentos de política ambiental de reciente aparición podrían ser objeto de nuevos requisitos relativos a la transparencia, entre ellos la notificación prevista en el Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio. Los análisis y debates pueden ayudar a los gobiernos a determinar la conveniencia de estudiar, en el caso de determinados instrumentos a los que no se adapte debidamente el Acuerdo, si podrían ampliarse a éstos normas similares a las del Acuerdo.

119. El Grupo tal vez desee examinar ciertos principios y propuestas que podrían tenerse en cuenta en la elaboración y ejecución de políticas e instrumentos ambientales para prevenir o mitigar los efectos negativos en el comercio, especialmente en los países en desarrollo. Los debates podrían centrarse en las siguientes cuestiones:

- a) ¿Cómo puede garantizarse la transparencia de los nuevos instrumentos de política ambiental para asegurar la no discriminación contra los productores extranjeros?
- b) ¿Cómo pueden establecerse medidas transitorias adecuadas que permitan a los productores ajustarse a los nuevos requisitos ambientales?
- c) ¿Pueden las normas similares a las del Acuerdo sobre Obstáculos Técnicos al Comercio aplicarse también a los instrumentos de política ambiental?
- d) ¿Qué medidas podrían adoptarse para asegurar que los instrumentos de política ambiental no restrinjan el comercio más de lo necesario para alcanzar sus objetivos ambientales y para que estén basados en criterios objetivos?
- e) ¿Cómo puede establecerse el debido equilibrio entre los beneficios ambientales y los efectos negativos en el comercio?
- f) ¿Cómo puede facilitarse asistencia técnica y financiera a los productores de los países en desarrollo para ayudarles a ajustarse a los nuevos requisitos ambientales?

120. Se ha presentado también en este informe un análisis preliminar de los sistemas de gestión ambiental (SGA). Posiblemente fuera también conveniente realizar estudios teóricos y empíricos para determinar los posibles efectos en el comercio y la competitividad derivados de la participación o no de las empresas de los países en desarrollo en esos sistemas, en especial en determinados sectores ecológicamente sensibles. También puede ser útil examinar la relación entre los SGA y las normas de comercio internacional.

121. Los SGA pueden contribuir a mejorar el comportamiento ecológico de las empresas y a asegurar el cumplimiento de las normas ambientales fundamentales basadas en criterios diferentes y flexibles de países distintos.

Sin embargo, para tener la certeza de que no aparezcan en la ejecución de los SGA efectos discriminatorios, habrán de tenerse en cuenta varios puntos:

- a) podría facilitarse la participación de las empresas de los países en desarrollo en el sistema ISO 14001 proporcionando apoyo sencillo, barato y de fácil acceso a las empresas, especialmente las PYME. Como apoyo podría proporcionarse capacitación, información y una ejecución estándar;
- b) podría ayudarse a los gobiernos de los países en desarrollo a proporcionar la necesaria infraestructura al sistema ISO 14001; por ejemplo, órganos de acreditación y certificación fidedignos.
- c) podría promoverse el reconocimiento en los países desarrollados de los certificados ISO 14001 de los países en desarrollo; y
- d) las peticiones de cumplimiento por parte de los proveedores de los países en desarrollo de determinados objetivos ambientales de las empresas validadas (el efecto de "filtración") deberían tener en cuenta las condiciones y preferencias ambientales, económicas y sociales del país proveedor.

122. El presente informe proporciona un análisis preliminar de las posibles consecuencias en el comercio de las nuevas políticas ambientales. El Grupo tal vez desee recomendar esferas en las que podrían centrarse los trabajos empíricos para promover la comprensión de estas políticas en lo que respecta a los efectos en el comercio, el medio ambiente y el desarrollo. Un primer análisis sugiere la conveniencia de centrar dichos trabajos en estudios sectoriales. Sobre los aspectos de política general, el Grupo podría ayudar a determinar cuáles de esas políticas deberían analizarse en el contexto de las normas del comercio internacional y cuáles sería preferible tratar a nivel nacional, especialmente en el contexto de las políticas del desarrollo.

Notas

1/ En informes anteriores la secretaría ha descrito algunas de las principales características de las "políticas relativas a los productos" (verbigracia TD/B/WG.6/5). En los Países Bajos el principal objetivo de la política ambiental del Estado orientada hacia los productos estriba en "crear una situación en la que todos los actores del mercado -productores, comerciantes y consumidores- participen en un esfuerzo continuo por reducir la repercusión que los productos tienen sobre el medio ambiente" (informe del Consejo sobre la Calidad Ambiental (anteriormente Consejo de Protección Ambiental (CRMH)), en Ministerio de Vivienda, Planificación Espacial y Medio Ambiente (VROM), Policy document on products and the environment, La Haya, Países Bajos, 1993).

2/ Se ha de señalar que los instrumentos ambientales relacionados con los procesos, en la medida en que no produzcan una diferenciación entre los productos, tienen sólo efectos indirectos sobre el comercio. En consecuencia, instrumentos como los permisos negociables y la responsabilidad civil, que se utilizan raras veces en el contexto de las políticas ambientales relacionadas con los productos, no se han analizado en el presente informe.

3/ La Directiva sobre embalaje y desechos de embalaje de la Unión Europea aborda la preocupación causada por el hecho de que 10 de los 15 Estados miembros (es decir, Alemania, Austria, Bélgica, Dinamarca, España, Francia, Italia, los Países Bajos, el Reino Unido y Suecia) han puesto en práctica o propuesto programas nacionales sobre embalaje que son excepcionales por su estructura y metas relativas a recuperación, reducción, reciclado y medios autorizados de envasado, así como por el empleo de instrumentos para alcanzar las metas establecidas, como las obligaciones de recuperación de los desechos, los impuestos, los sistemas de devolución de un depósito y el etiquetado. Véase M. A. Perrone, "Fitting the Environmental Piece into the Maastricht Puzzle", The environmental Law Reporter, vol. XXV, N° 4, abril de 1995.

4/ Los efectos sobre el comercio y la competitividad del Convenio sobre el movimiento transfronterizo de desechos peligrosos y su eliminación (Convenio de Basilea) se analizan en el informe TD/B/WG.6/10.

5/ Aruoba C. y otros, "Impact of Environmental Regulations and Standards in European and North American Markets on Turkish Exports. Report 1: Environment-Trade Link", segundo proyecto, estudio preparado en el marco del proyecto conjunto UNCTAD/PNUD sobre conciliación de las políticas ambientales y comerciales, 1993.

6/ La Directiva impone a los Estados miembros la obligación de alcanzar metas concretas de recuperación y reciclado. En un plazo de cinco años después de la entrada en vigor de la Directiva, los Estados miembros deben recuperar del 50 al 65% en peso de los desechos de embalaje y reciclar del 25 al 45% en peso de todos los materiales de embalaje contenidos en los

desechos de embalajes con un reciclado mínimo del 15% de cada material. La Directiva da a los Estados miembros una considerable flexibilidad para aplicar las políticas destinadas a alcanzar estas metas. Véase Perrone, op. cit.

7/ Según informes de prensa, en 1994, se reciclaron 125.000 toneladas de plásticos y se exportaron 255.000 toneladas, de las cuales 85.000 toneladas a China; "Faute de filières de recyclage, l'Allemagne ne sait plus quoi faire de ses emballages", Le Monde, 7 de junio de 1995.

8/ La responsabilidad de los exámenes posteriores de cada sustancia enumerada se asigna a un Estado miembro. El órgano nacional competente debe preparar un informe sobre sus conclusiones y propuestas de medidas para limitar los riesgos relacionados con la sustancia. Esas propuestas podrían incluir, entre otras, la limitación de la producción, la comercialización o la utilización de la sustancia. Incumbe a la Comisión adoptar la medida propuesta o proponer otras.

9/ R. Frieder, C. Empacher, Inventory of product policy instruments: Case study European Union, Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung GmbH, 1993, págs. 11 y 19.

10/ Las Directrices de Londres sobre el consentimiento previo informado tiene por objeto controlar mejor las exportaciones de plaguicidas y sustancias peligrosas a los países en desarrollo. Se está debatiendo en el plano internacional si las Directrices voluntarias de Londres para el intercambio de información acerca de productos químicos objeto de comercio internacional se deben transformar en un acuerdo internacional vinculante. La FAO y el PNUMA están preparando un proyecto de instrumento jurídicamente obligatorio sobre la aplicación del consentimiento previo informado con el fin de dar mayor eficacia al procedimiento actualmente voluntario y no obligatorio. La concertación de un convenio sobre el consentimiento previo informado está prevista para 1997.

11/ La Ley nacional de 1987 sobre dispositivos para la conservación de la energía prescribe unas normas de eficiencia energética y de etiquetado (en la mayor parte de los casos con indicación de los costos energéticos anuales estimados) para 13 categorías de aparatos electrodomésticos importantes. El Departamento de Energía debe revisar periódicamente las normas. Toda norma nueva o modificada tiene que estar concebida para alcanzar la máxima mejora energética que sea tecnológicamente factible y que esté económicamente justificada.

12/ La introducción de reglamentos obligatorios relativos a la eficiencia energética de los refrigeradores y congeladores está en preparación y prohibirá a los fabricantes e importadores comercializar productos no aprobados. El Decreto sobre eficiencia energética de los refrigeradores y congeladores domésticos es una de las principales medidas orientadas hacia los productos introducidas tomando como base la Ley sobre los aparatos

energéticamente eficientes. Las normas relativas a otros aparatos como las máquinas de lavar, los secadores y los ventiladores se están asimismo examinando. VROM, op. cit., pág. 58.

13/ El principal objetivo de la Ley sobre la economía media de combustibles de las empresas, de los Estados Unidos, es conseguir una eficiencia media de los combustibles superior a la producción anual total de los fabricantes de automóviles. La Ley impone sanciones por cada automóvil de todo el parque de automóviles, si los fabricantes están en promedio por debajo de la meta legal de 27,5 millas por galón. Para las compañías que importan además de fabricar en el país, esta cifra media se calcula por separado para los automóviles importados y para los automóviles de producción nacional. En 1994 un grupo del GATT llegó a la conclusión de que las medidas de esa Ley eran incompatibles con el artículo III por dos razones: i) la separación de los parques de automóviles extranjeros y nacionales era discriminatoria contra los automóviles extranjeros que superaban el límite debido a que los automóviles nacionales que superaban el límite podían promediarse con los automóviles nacionales que no llegaban al límite y esta posibilidad no se aplicaba a los automóviles extranjeros por encima del límite; ii) los procedimientos para calcular la cifra media se consideraba que eran discriminatorios debido "a que el requisito de la media del parque automovilístico basado en la relación de propiedad o de control del fabricante no guardaba relación con los automóviles como productos. Este requisito podía, en consecuencia, originar un trato menos favorable que el concedido a productos análogos". Fuentes: "Auto Panel Report", pág. S-5, párr. 5.55; A. Mattoo y A. Subramaniam, "Is the Grass Greener on the Auto Side? The GATT Auto Panel Report", Journal of World Trade (1995), de próxima publicación; y S. Charnovitz, "The GATT Panel Decision on Automobile Taxes", en International Environmental Reporter, noviembre de 1994, págs. 921 a 925.

14/ Se ha alegado que en el caso de los impuestos sobre los automóviles "el Congreso eligió intencionadamente el mecanismo de esta ley para proteger los puestos de trabajo en la industria automovilística de los Estados Unidos y la parte del mercado de los automóviles que absorbían los tres grandes fabricantes estadounidenses". Véase D. C. Esty, "Greening the GATT", Trade, Environment and the Future. Institute of International Economics, Washington, D.C., 1994.

15/ El Protocolo de Montreal no contiene disposiciones para controlar el comercio entre las partes, aunque restringe las importaciones de productos que contengan CFC de Estados que no sean partes (queda fuera del alcance del presente informe realizar un análisis de esas restricciones)

16/ Se han adoptado algunos instrumentos para impulsar la recuperación y el reciclado. Por ejemplo, en los Estados Unidos el Organismo de Protección Ambiental ha promulgado normas reglamentarias con miras a reducir la utilización y las emisiones de las sustancias controladas y de aumentar al máximo la recuperación y el reciclado. Ese Organismo exige la retirada de las sustancias controladas de los productos antes de su eliminación. Los productos que contienen esas sustancias deben estar equipados con válvulas para facilitar la recuperación. Análogamente, con arreglo al programa de

etiquetado ecológico japonés EcoMark los acondicionadores del aire con sistemas de recuperación de los CFC tienen derecho a etiquetas ecológicas. En Alemania, la industria se ha comprometido a recuperar y reutilizar los CFC de los refrigeradores usados y los materiales de aislamiento a base de espuma con arreglo a un acuerdo industrial voluntario.

17/ En los Países Bajos un "programa de acción relativo a los CFC" está casi totalmente orientado hacia los productos. Un elemento de ese programa es un acuerdo industrial voluntario, que se concertó en 1990 con anterioridad a la modificación de Londres del Protocolo de Montreal. Con arreglo a este acuerdo, la industria privada se comprometió a reducir el empleo de clorofluorocarbonos y halones, lo que debería producir, entre otras cosas, una eliminación gradual total del empleo de los CFC en los refrigeradores y congeladores para fines de 1995.

18/ Estos efectos se analizan con más lujo de detalles en el documento TD/B/WG.6/10.

19/ Banco Mundial, Market Outlook for Major Primary Commodities, Washington, D.C., Banco Mundial, 1992.

20/ Recientemente el Canadá y Australia propusieron que se establezca un conjunto concreto de normas de la ISO para la silvicultura y los productos forestales en el marco de la labor de la ISO sobre los sistemas de gestión ambiental (véase el capítulo III). La propuesta ha sido ahora retirada.

21/ Según el grupo de dirección del Convenio sobre las maderas tropicales, el sistema debe seguir la evolución internacional y ser compatible con las normas de la Unión Europea y de la OMC. El sistema debe estar también vinculado lo más estrechamente posible con las innovaciones internacionales en el contexto de la armonización, pruebas y certificación. El sistema estaría constituido por: 1) un sistema de certificación de la explotación forestal sostenible basado en criterios e indicadores bilaterales o, de preferencia, internacionales; 2) un sistema de certificación con respecto al procesamiento y el transporte de la madera; 3) un sistema de certificación en el país importador para la concesión de una etiqueta. Para facilitar la pronta aplicación del sistema, se ha propuesto un método gradual con arreglo al cual se podrían otorgar certificados de producción sostenible sobre la base de acuerdos bilaterales con los países productores. Stuurgroup convenant tropisch hout, Certificering van Duurzaam geproduceerd hout, abril de 1995.

22/ CBI News Bulletin, junio de 1995, pág. 19.

23/ Véase TD/B/41(1)/4, párr. 34.

24/ UNCTAD, Informe de la Junta de Comercio y Desarrollo sobre la primera parte de su 41º período de sesiones, TD/B/41(1)/14 (vol. II), párr. 165.

25/ Véase, por ejemplo, el documento TD/B/40(1)/6 de la UNCTAD "Tendencias en el campo del comercio y el medio ambiente dentro del marco de la cooperación internacional", Ginebra, 6 de agosto de 1993.

26/ VROM, op. cit., pág. 29.

27/ T. Lindhqvist, "Introductory statement to the discussion in working group I" en International Workshop on Product Oriented Environmental Policy, Workshop Proceedings, La Haya, Países Bajos, 30 de septiembre a 1° de octubre de 1993.

28/ Por ejemplo, los exportadores colombianos de café han empezado a utilizar envases de plástico en vez de yute en sus exportaciones a Alemania. Posteriormente, el Ministro del Medio Ambiente de Alemania confirmó la posibilidad de reciclar el yute y la existencia de un mercado de yute reciclado en Alemania: se había utilizado yute reciclado en las industrias del automóvil, de la construcción y de los muebles. Recientemente los exportadores colombianos han utilizado yute para sus envases. Véase D. Gaviria, R. Gómez, L. Ho, y A. Soto, Reconciliation of Trade and Environment Policies: The Case Study of Colombia, informe preparado en el marco del proyecto mixto UNCTAD/PNUD sobre la reconciliación de las políticas ambientales y comerciales, 1994.

29/ G. Elliot, "Documento preparado para el Seminario de la OCDE sobre la gestión del ciclo de vida y el comercio", 20 y 21 de julio de 1993.

30/ Se ha aprobado una ley por la que se establece un impuesto de 10 francos belgas por kilogramo de papel que no cumpla los requisitos relativos al contenido reciclado, aunque se ha aplazado hasta fines de 1995 su aplicación a los productos del papel.

31/ Si se recuperara y reciclara todo el papel de prensa consumido en el Canadá se obtendría fibra reciclada suficiente para proporcionar posiblemente un 7% de contenido reciclado agregado de la producción de papel de prensa del Canadá. G. Elliot, op. cit.

32/ P. D. Motta Veiga, M. Reis Castilho y Galeno Ferraz Filho, estudio realizado en el marco del proyecto conjunto UNCTAD/PNUD sobre reconciliación de las políticas ambientales y comerciales (INT/92/207), julio de 1995.

33/ TD/41(1)/14 (vol. II), párr. 117.

34/ El papel de prensa reciclado, no tiene características intrínsecas que le hagan distinto al producido a partir de la fibra virgen. Muchas veces es imposible determinar mediante un examen físico si el producto se ha obtenido con fibra virgen o con papel de prensa reciclado. Por ello, podría considerarse que la norma relativa al contenido reciclado se refiere al diseño y no al producto obtenido. Véase G. Elliot, op. cit.

35/ El Grupo Especial sobre automóviles del GATT declaró que el impuesto de los Estados Unidos a los vehículos con un consumo de combustible superior a 22,5 millas por galón, era compatible con el artículo III.2 (párrafo primero) de la OMC.

36/ El Grupo de Especial sobre automóviles del GATT decidió que la exclusión de determinadas categorías de vehículos de la aplicación del impuesto sobre el consumo excesivo de gasolina, entre ellos los camiones ligeros y los vehículos deportivos, era compatible con la OMC.

37/ Un informe reciente de la OCDE al Consejo de la organización a nivel ministerial señala que, en líneas generales, la viabilidad práctica, los beneficios ambientales y los posibles peligros de proteccionismo disfrazado asociado con el ajuste de impuestos sobre la base de los insumos en frontera no están claros y requieren nuevos estudios. OCDE, "Report on Trade and Environment to the OECD Council at Ministerial Level", OECD/GD(95)63, párr. 76, París, 1995.

38/ El Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de la Ronda Uruguay dice que la exención, revisión o aplazamiento, con respecto a los productos exportados, de los impuestos indirectos en cascada que recaigan en etapas anteriores podrá realizarse si dichos impuestos se aplican a insumos consumidos en la producción del producto exportado (véase anexo I, Lista ilustrativa de subvenciones a la exportación, párr. h)). En la nota a pie de página del anexo II "Directrices sobre los insumos consumidos en el proceso de producción" del Acuerdo sobre Subvenciones y Medidas Compensatorias de 1994 se dice que "los insumos consumidos en el proceso de producción son los insumos materialmente incorporados, la energía, los combustibles y el petróleo que se utilizan en el proceso de producción y los catalizadores que se consumen al ser utilizados para obtener el producto exportado" (el subrayado es nuestro). Sin embargo, esta nota parece ser objeto de un "acuerdo de caballeros" en cuya virtud la referencia a los impuestos sobre la energía se hizo únicamente en favor de un número limitado de países y no sería utilizada por otros países al menos en cuanto a los impuestos sobre el carbono. Además, las disposiciones del mencionado Acuerdo no se aplican necesariamente de la misma forma en el contexto de los ajustes fiscales en frontera. Véase P. Demaret y R. Stewardson, "Border tax adjustments under GATT and EC law and general implications for environmental taxes", Journal of World Trade, vol. 28, N° 4, agosto de 1994.

39/ TD/B/WG.6/2 y TD/B/WG.6/5.

40/ Véase TD/B/WG.6/2, recuadro 1.

41/ Los acuerdos voluntarios pueden dividirse en: i) acuerdos legalmente obligatorios, cuyo cumplimiento puede imponerse mediante ley; y ii) compromisos personales recogidos en una declaración de intención, un acuerdo de caballeros, un memorando de entendimiento u otro instrumento similar, cuyo cumplimiento no puede normalmente imponerse. Véase F. Oosterhuis, F. Rubik F, Y. van Scheppingen, G. Scholl G. y U. Petschow, Inventory of product policy instruments: Method, overview and conclusions, Institut für Ökologische Wirtschaftsforschung GmbH, 1994.

42/ En los Países Bajos, pese a que las autoridades siguen prefiriendo las leyes y los reglamentos para ejercer la supervisión, se utilizan pactos para acelerar las mejoras ambientales en espera de la promulgación de normas

legales, cuando son muchas las incertidumbres respecto al contenido de las leyes que han de elaborarse, cuando sólo se necesita temporalmente la intervención estatal, o cuando los pactos pueden ser menos costosos de ejecutar y hacer cumplir. Se han firmado unos 26 pactos entre el Gobierno y distintos sectores. OCDE, Environmental Performance Reviews: Netherlands, 1995, págs. 130 y 131.

43/ Para el análisis de los acuerdos sectoriales voluntarios y otros instrumentos destinados a eliminar escalonadamente las sustancias que agotan el ozono, véase: PNUMA, Montreal Protocol on Substance that deplete the ozone layer, 1994 Report of the Economics Options Committee, 1995 Assessment, cap. IV.

44/ En los Países Bajos, los pactos se emplearon fundamentalmente en un principio como acuerdos de caballeros cuyo rango jurídico y grado de obligatoriedad era muy difícil de determinar. En la actualidad tanto el procedimiento como el contenido están normalmente normalizados y formalizados. El rango jurídico de un pacto es normalmente el de un acuerdo de derecho privado. De ser necesario, las autoridades pueden recurrir a los tribunales civiles para hacerlos cumplir. OCDE, op. cit., pág. 131.

45/ Véase Banco Europeo de Reconstrucción y Desarrollo, Environmental Standards and Legislation in Western and Eastern Europe: Towards Harmonization, informe preparado por la Environmental Resources Management, Londres, 1993, pág. 143.

46/ J. Biekart, "Environmental covenants between Government and industry. A Dutch NGO's experience", RECIEL, vol. 4, N° 2, 1995, págs. 141 a 148.

47/ H. Verbruggen y S. Jongma, "Environmental and trade policies in the Netherlands and the European Communities", en Trade and Environment, the International Debate, SELA y UNCTAD, 1995.

48/ Tom Kenworthy, "Industry Seeks to Weaken Clinton's Recycling Plan", Washington Post, 29 de julio de 1993, pág. A3.

49/ N. Johnson y B. Cabarle, Surviving the Cut: Natural Forest Management in Humid Tropics, Washington, D.C., 1993.

50/ La ISO 14000 de la ISO consta de una serie de normas ambientales relativas a distintas esferas: 1) los SGA; 2) las auditorías ambientales; 3) la evaluación del comportamiento ecológico; 4) el etiquetado ambiental y las denuncias; y 5) la evaluación del ciclo de vida ambiental. Los principales colaboradores en la elaboración de la ISO 14001 han sido los Estados miembros de la Unión Europea, los Estados Unidos, el Canadá, el Japón, la República de Corea, Australia, Nueva Zelandia y Sudáfrica.

51/ El EMAS fue creado por el "Reglamento del Consejo por el que se permite que las empresas del sector industrial se adhieran con carácter voluntario a un sistema comunitario de gestión y auditoría medioambientales" (Reglamento del Consejo (CEE) N° 1836/93) aprobado en 1993 y aplicado desde

abril de 1995. Las empresas que cumplan los requisitos del EMAS pueden hacer una declaración de participación en el sistema que se publicará con sus nombres anualmente en el Diario Oficial de la Unión Europea.

52/ Sin embargo, si el CEN (Comité Europeo de Normalización) adopta las normas ISO u otras normas como normas del CEN, habrá que retirar los documentos nacionales de los SGA.

53/ Si se adoptan las normas 14001, 14010, 14011 y 14012 como norma de la ISO y reciben la aprobación de los miembros del CEN y reúnen los requisitos del EMAS, habrá sólo una norma mundial que las empresas puedan utilizar a los efectos del EMAS.

54/ Más concretamente a las empresas de determinadas secciones de la clasificación de actividades económicas de la UE (minería y canteras, manufacturas, y suministro de electricidad, gas y agua).

55/ La ISO 14001 requiere una organización que prepare procedimientos relativos a los aspectos ambientales de las mercancías y los servicios utilizados por la organización, para que ésta pueda conseguir los objetivos de su política ambiental, incluida la comunicación de los procedimientos y requisitos pertinentes a los proveedores y contratistas (párr. 4.3.6.C). El reglamento del EMAS impone el estudio, en el marco, entre otros, de las políticas y programas ambientales y de las auditorías ambientales, del comportamiento ecológico y de las prácticas de los contratistas, subcontratistas y proveedores (reglamento del EMAS, anexo I, C.8). Además, han de establecerse procedimientos relativos a las compras del sector público y de las actividades derivadas de contrato a fin de que los proveedores y las personas que actúen por cuenta de la empresa se ajusten a los requisitos de la política medioambiental de la empresa que les sean aplicables (reglamento del EMAS, anexo I, B.4.b).

56/ Juan Xiberta, "The Eco-Management and Audit Scheme", European Environmental Law Review, marzo de 1994, págs. 85 a 89.

57/ A fines de junio de 1994, es decir, siete años después de la publicación de las normas, se habían emitido más de 70.000 certificados ISO 9000 en unos 80 países. Aproximadamente el 50% de los certificados lo habían sido en el Reino Unido, el 26% en otros países europeos, el 7% en América del Norte, el 6,6% en Australia y Nueva Zelandia, el 4,5% en Extremo Oriente y el 3,5% en el resto del mundo. Dentro de los países y territorios en desarrollo, el mayor número de certificados se había emitido en el Brasil (384); México (85); la India (328); Hong Kong (336); Malasia (258); Singapur (662); República de Corea (226); Taiwán, Provincia china de (337); China (150). ISO 9000 News, vol. 4, N° 1, enero/febrero de 1995.

58/ R. Luken, O. Maizza-Neto, L. Aumann, "Environmental management systems and eco-labelling: potential adverse effects on the trade of developing countries", documento presentado al seminario ISO/CASCO sobre evaluación de la gestión ambiental, Ginebra, 12 y 13 de junio de 1995.

59/ Las leyes ambientales nacionales de los países en desarrollo son difíciles de cumplir por estar muchas veces basadas en las de los países desarrollados sin las debidas modificaciones para tener en cuenta las circunstancias de los distintos países.

60/ Por regla general, una empresa sólo exigirá a sus proveedores un comportamiento ecológico específico cuando dicho comportamiento pueda tener consecuencias en la capacidad de la empresa para cumplir sus metas y objetivos declarados. Por ejemplo, si el objetivo declarado de la empresa es reducir los desechos, puede pedir a sus proveedores que empleen envases más favorables al medio ambiente.

61/ Un reciente informe al Consejo de la OCDE a nivel ministerial recomienda a los Gobiernos de la OCDE que adopten diversas medidas para evitar consecuencias comerciales innecesarias en los exportadores extranjeros derivadas de la aplicación del análisis del ciclo de vida. OCDE, 1995, op. cit., párr. 71.

62/ Por ejemplo, el Acuerdo obliga a los miembros de la OMC a asegurarse de que los reglamentos técnicos obligatorios "no restringirán el comercio más de lo necesario para alcanzar un objetivo legítimo, teniendo en cuenta los riesgos que crearía no alcanzarlos". Las normas voluntarias no estarían sujetas a este requisito. Además, aunque las disposiciones del Acuerdo sobre solución de diferencias se aplican tanto a las normas obligatorias como a las voluntarias, en la práctica es posible que las consultas oficiales y los procedimientos de solución de diferencias se utilicen en mayor medida en los casos de normas obligatorias. Véase Perrone, op. cit.
