

# ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/CTE/W/157  
13 de julio de 2000

(00-2877)

Comité de Comercio y Medio Ambiente

Original: inglés

## EVALUACIÓN INTEGRADA DE LAS POLÍTICAS RELACIONADAS CON EL COMERCIO

### Comunicación del PNUMA

#### I. INTRODUCCIÓN

1. Con la reciente aceleración del comercio mundial, los países de todo el mundo se han beneficiado de un aumento de la inversión, del desarrollo industrial, del empleo y de la renta. Existe un reconocimiento generalizado de dichos beneficios; sin embargo, se están desarrollando de forma desigual entre los países y dentro de ellos y algunos países están descubriendo que el libre comercio ha entrañado costos sustanciales en materia de desarrollo y medio ambiente que superan los beneficios económicos obtenidos. Dentro de esos países se asocian la mundialización y el libre comercio con un aumento de la deuda nacional, la pobreza, la reducción de los recursos naturales y la degradación medioambiental.

2. Cada vez se comprende mejor que, para beneficiarse de la liberalización, es necesario formular políticas integradas. Unas políticas formuladas de forma coherente podrían fomentar un crecimiento económico más uniforme y estable sin por ello dejar de conservar los recursos naturales, proteger el medio ambiente y brindar a las economías marginadas y a las comunidades empobrecidas a escala mundial un acceso más equitativo a los beneficios del libre comercio.

3. La necesidad de un planteamiento global de la formulación coordinada de políticas no es nueva. La comunidad internacional la reconoció en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo (CNUMAD), celebrada en 1992, y la Comisión de las Naciones Unidas sobre el Desarrollo Sostenible (CDS) sigue fomentando su desarrollo.

4. Dado el reconocimiento internacional de las vinculaciones entre el medio ambiente y el desarrollo, habría sido de esperar que se hubieran detenido, o al menos aminorado, las recientes tendencias hacia la degradación medioambiental y el deterioro del bienestar social y se hubiera adoptado un modelo más sostenible de actividad económica. Sin embargo, sigue faltando la necesaria coordinación de las políticas para lograr esos objetivos en los niveles nacional e internacional.

5. Ahora se reconoce cada vez más la necesidad de formular y aplicar una metodología de evaluación integrada que brinde un criterio equilibrado para apreciar los efectos económicos, medioambientales y sociales correspondientes a una política determinada.

6. La labor del PNUMA sobre la evaluación integrada se beneficia de su labor en el sector de la evaluación ambiental desde la creación de la Organización a comienzos del decenio de 1970. A lo largo de este período el PNUMA ha trabajado y sigue trabajando estrechamente con los gobiernos para ayudarlos en la aplicación de sus medidas encaminadas a aumentar sus capacidades institucionales y humanas con miras a integrar las consideraciones ambientales en la planificación del desarrollo y la adopción de decisiones al respecto.

7. En 1992, la CNUMAD pidió concretamente al PNUMA que incluyera en su labor un *"mayor desarrollo y promoción del uso más amplio posible de las evaluaciones del impacto ambiental, incluidas actividades con los auspicios de los organismos especializados del sistema de las Naciones Unidas"*.

8. En 1999, el PNUMA, para atender las peticiones de asistencia técnica de varios países en desarrollo a fin de iniciar sus evaluaciones del comercio, creó un grupo de trabajo internacional compuesto de un equipo multidisciplinario de expertos ambientales, sociales, económicos y comerciales para formular un manual estructurado, pero flexible, sobre la evaluación integrada de las políticas relacionadas con el comercio.

9. El manual va encaminado a:

- brindar un criterio y un marco generales para las evaluaciones integradas (económicas, ambientales y sociales) que comprenden una lista de opciones mediante las cuales el usuario puede formular un planteamiento metodológico de la evaluación integrada que se puede adaptar a las prescripciones y necesidades nacionales;
- ayudar a los negociadores, los encargados de la formulación de políticas y los especialistas a evaluar las políticas comerciales y relacionadas con el comercio mediante criterios, ampliamente aceptados, relativos al desarrollo sostenible.

## II. DIFICULTADES PARA LA FORMULACIÓN DE LA EVALUACIÓN INTEGRADA

10. El proceso de formulación de la evaluación integrada debe afrontar muchas dificultades antes de llegar a ser un instrumento práctico en materia de formulación de políticas relativas a comercio-medio ambiente-desarrollo. Las dificultades principales que afronta la formulación de una metodología de la evaluación integrada tienen que ver con la puesta en práctica de los principios de Río. Al formular el manual, se han abordado concretamente los siguientes problemas:

- En la mayoría de los casos, se siguen haciendo las evaluaciones económicas, ambientales y sociales como operaciones paralelas sin suficientes vinculaciones entre ellas. Hay que crear técnicas y metodologías para aunar esas evaluaciones a fin de brindar un planteamiento más equilibrado de las evaluaciones en el que se atribuya importancia diferente a las diferentes dimensiones debidas a las prioridades y prescripciones de los países en materia de desarrollo sostenible. El Programa 21 recomienda que los gobiernos *"velen por la integración de los factores económicos, sociales y ambientales en el proceso de la adopción de decisiones en todos los niveles"*.
- La evaluación integrada debe contribuir a una distribución equitativa de los costos y los beneficios de la liberalización del comercio. La mundialización se ha caracterizado por mercados distorsionados y normas comerciales que no brindan suficientemente un campo de juego igual para todas las naciones que forman parte de ella. Así, pues, no se han compartido de forma equitativa los beneficios de la mundialización. El resultado de ello es una polarización cada vez mayor entre las personas y los países que se benefician de la mundialización y otros que son receptores pasivos de sus tendencias negativas: en particular, las disparidades cada vez mayores en materia de renta, la reducción de los recursos naturales, la degradación ambiental y los peligros conexos para la salud. Para contribuir a detener esas tendencias negativas, la evaluación integrada debe ayudar a los encargados de la formulación de políticas a determinar los desequilibrios de la actividad comercial actual y proyectada en los niveles nacional e internacional. El principio 16 de Río

recomienda que la compensación de los costos relacionados con determinadas actividades corra a cargo únicamente de los responsables de su creación: *"el que contamina debe, en principio, cargar con los costos de la contaminación"*.

- Mediante el esclarecimiento de las relaciones entre comercio, medio ambiente y desarrollo, la evaluación integrada puede brindar una evaluación de las ventajas comparativas que entraña la formulación de políticas, con lo que puede contribuir a la determinación de las opciones en materia de políticas que pueden aumentar las repercusiones positivas de la liberalización del comercio y evitar las negativas.
- Se debe utilizar la evaluación integrada no sólo como un instrumento para determinar las repercusiones negativas de la liberalización del comercio, sino también como un instrumento -cosa aún más importante- para fomentar la formulación y la aplicación de políticas que se refuercen mutuamente con miras a lograr los objetivos en materia de desarrollo sostenible.
- Los resultados de la evaluación integrada deben propiciar la determinación de políticas colaterales idóneas, incluidos los instrumentos basados en el mercado, a fin de abordar y rectificar las consecuencias negativas de las políticas comerciales para el medio ambiente y el desarrollo. Así, pues, la evaluación integrada debe ir acompañada de la formulación de planes de intervención con miras a la aplicación de políticas sostenibles en materia de comercio y medio ambiente.
- La internalización de las externalidades es un paso importante con miras a frenar la degradación ambiental y los problemas sociales conexos en los países en desarrollo y en los desarrollados. La evaluación integrada debe ir encaminada a la internalización de los costos ambientales. En el principio 16 de Río se declara que *"las autoridades nacionales procurarán fomentar la asunción de los costos ambientales y el uso de instrumentos económicos"*.
- La inclusión de la valoración de los recursos naturales en la evaluación integrada podría constituir una aportación útil al sistema de cuentas nacionales con miras a ofrecer un panorama veraz del PIB. En ese sentido, se podría utilizar la evaluación integrada para brindar un indicador veraz del efecto global de una política comercial en el crecimiento económico sostenible reflejado en los sistemas de cuentas nacionales. En el Programa 21 se subraya la necesidad de que los países *"amplíen los sistemas actuales de contabilidad económica nacional para dar cabida en ellos a la dimensión ambiental y a la dimensión social"*.
- Los avances en el paso de una formulación de políticas aislada a otra integrada han sido limitados. En el nivel nacional, la formulación de la política ambiental y la de la política comercial corresponden en la mayoría de los países a regímenes normativos distintos y en el nivel internacional la elaboración de los Acuerdos de la OMC sobre el comercio se hace independientemente de la de los AMUMA. La evaluación integrada debe ir encaminada a aumentar la coordinación entre los Ministerios de Comercio y de Medio Ambiente y otros ministerios sectoriales.
- Es esencial determinar claramente y desde el principio el alcance de la evaluación, que puede comprender el sector concreto por evaluar y un ecosistema o una zona geográfica determinados. También puede comprender el tipo de políticas examinadas, que pueden ser, entre otras, políticas relacionadas con el comercio, tales como las políticas macroeconómicas, los programas de reajuste estructural y las políticas de inversión, así como un análisis de las vinculaciones intersectoriales. Se debe determinar el alcance geográfico de la evaluación según el alcance esperado de las repercusiones, incluidas las consecuencias transfronterizas e internacionales. En el principio 2 de Río se declara lo siguiente: *"Los Estados tienen ... el derecho*

*soberano a aprovechar sus propios recursos según sus políticas ambientales y de desarrollo y la responsabilidad de velar por que las actividades realizadas dentro de su jurisdicción o bajo su control no causen daños al medio ambiente de otros Estados o de zonas que estén fuera de los límites de la jurisdicción nacional."*

- Cada vez existe un mayor reconocimiento de la importancia de las evaluaciones *ex ante*, que permiten destacar y considerar las cuestiones ambientales y de desarrollo pertinentes en la formulación de las políticas comerciales y en una fase temprana de las negociaciones para que se puedan determinar claramente las consecuencias de un acuerdo comercial en una fase temprana del proceso. La metodología de la evaluación integrada debe permitir también la realización de evaluaciones simultáneas y *ex post* de las políticas comerciales. Conviene subrayar que se debe considerar una evaluación como un proceso en curso que permita un examen continuo y la introducción de las medidas normativas necesarias para aumentar los resultados positivos y abordar las consecuencias negativas. En el Programa 21 se subraya la necesidad de que los países *"modifiquen la perspectiva cronológica de la planificación y la ejecución de los programas con miras a mejorar su capacidad de responder a las nuevas cuestiones que se plantean a largo plazo y no sólo a los problemas de carácter inmediato"*.
- La evaluación integrada debe garantizar la participación de los interesados directos y un amplio planteamiento participativo, lo que no sólo contribuye a una mejor comprensión de las posibles repercusiones de un acuerdo comercial y a la determinación de las medidas normativas idóneas y complementarias o de opciones sustitutivas; también garantiza la transparencia del proceso y de sus resultados y la participación nacional en él. Además, la intervención conjunta de diferentes interesados directos fomenta la formulación e integración de políticas coordinadas. Un aumento en la participación propicia el reconocimiento más explícito de las preocupaciones de los interesados directos y permite a los encargados de la formulación de políticas abordarlas. Como se subraya en el Programa 21, *"uno de los requisitos fundamentales para alcanzar el desarrollo sostenible es la amplia participación de la opinión pública en la adopción de decisiones"*.
- El respeto de los conocimientos y la cultura indígenas es un elemento importante que se debe integrar en el proceso de evaluación, lo que constituiría un claro reconocimiento del importante papel que los pueblos indígenas y las comunidades locales desempeñan en la consecución del desarrollo sostenible y garantizará el apoyo y la contribución de las comunidades locales a las actividades de protección y conservación ambientales. Según el principio 22 de Río, *"Las poblaciones indígenas y sus comunidades... desempeñarán un papel fundamental en la ordenación del medio ambiente y en el desarrollo debido a sus conocimientos y prácticas tradicionales. Los Estados deberán reconocer y apoyar debidamente su identidad, cultura e intereses y hacer posible su participación efectiva en el logro del desarrollo sostenible."*
- La pobreza y la degradación ambiental son en parte consecuencias de la externalización por los mercados de los costos ambientales y sociales de las actividades económicas. La evaluación integrada debe contribuir a la determinación de los vínculos causales entre la pobreza y las variables ambientales y obtener previsiones más precisas del grado en que la protección ambiental puede contribuir a la mitigación de la pobreza.
- La evaluación integrada debe determinar las necesidades especiales de los países en desarrollo en relación con el resultado esperado del propuesto acuerdo comercial, con lo que facilitará la formulación de medidas y disposiciones concretas en un acuerdo

comercial para tener en cuenta y atender adecuadamente dichas necesidades. Entre éstas figuran, concretamente, la creación de capacidad, el trato preferencial conforme a los acuerdos comerciales, el alivio de la carga de la deuda, la inversión, la transferencia de tecnología y la asistencia para el desarrollo. De conformidad con la Declaración de Río, los países desarrollados tienen el importante deber de contribuir a la atención de dichas necesidades y las negociaciones comerciales deben reflejarlo. El principio 3 de Río se refiere claramente al deber que tienen las naciones a ese respecto: *"El derecho al desarrollo debe ejercerse en forma tal que responda equitativamente a las necesidades del proceso de desarrollo y ambientales de las generaciones presentes y futuras."* En el principio 7 de Río se reconocen los diferentes deberes de los países: *"Los Estados tienen responsabilidades comunes pero diferenciadas. Los países desarrollados reconocen la responsabilidad que les cabe en la búsqueda internacional del desarrollo sostenible."* Además, en el principio 6 de Río se consideran las diferentes necesidades de los países y se subraya que *"se deberá conceder especial prioridad a la situación y las necesidades especiales de los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados y los más vulnerables desde el punto de vista ambiental"*.

- La evaluación integrada debe comprender la supervisión y el seguimiento como parte integrante de la operación de evaluación. De hecho, el Programa 21 subraya la importancia de las actividades realizadas en el nivel nacional y recomienda *"supervisar y evaluar sistemáticamente el proceso de desarrollo, efectuando exámenes periódicos del estado de desarrollo de los recursos humanos, las condiciones y tendencias económicas y sociales y el estado del medio ambiente y los recursos naturales"*.
- En el nivel nacional, se deben fortalecer aún más las capacidades de los gobiernos, las instituciones nacionales de investigación, la industria, el sector privado y las ONG para llevar a cabo la evaluación integrada. A ese respecto el PNUMA y la UNCTAD han creado un Grupo de Trabajo para el Mejoramiento de la Capacidad en materia de Comercio, Medio Ambiente y Desarrollo, uno de cuyos objetivos principales es el de aumentar las capacidades de los países para llevar a cabo evaluaciones integradas.

### **III. ORIENTACIONES FUTURAS EN MATERIA DE EVALUACIÓN INTEGRADA: EL PAPEL DEL PNUMA**

11. El grupo de expertos creado para apoyar la preparación del manual examinó el primer borrador en diciembre de 1999 en Ginebra y lo perfeccionó durante una segunda reunión celebrada en marzo de 2000 en Imbabura (Ecuador). Paralelamente a la CDS-8, se organizó en Nueva York una sesión informativa para presentar un bosquejo del manual y recibir la retroinformación de los gobiernos y las ONG sobre sus objetivos y contenido. En junio de 2000 el grupo de expertos examinó en Ginebra una versión revisada del manual. Se espera que la elaboración de dicho manual concluya este año.

12. Se aplicará el manual en los seis proyectos de países sobre las repercusiones de la liberalización del comercio en sectores concretos, recientemente iniciados por el PNUMA en la Argentina, China, el Ecuador, Nigeria, el Senegal y Tanzania. Esa segunda ronda de proyectos de países sigue a los ejecutados en Bangladesh, Chile, la India, Rumania y Uganda. Dichos proyectos fueron enteramente nacionales: su concepción, formulación y ejecución corrió a cargo de equipos nacionales de especialistas. Los estudios de los proyectos comprendieron nuevas investigaciones orientadas a la consecución de soluciones para problemas ambientales singulares relacionados con el comercio y sus consecuencias económicas y sociales en diversos sectores.

13. Los proyectos entrañan la participación de diversos interesados directos para determinar la dinámica que entraña la degradación ambiental y formular estrategias nacionales ampliamente aceptables para contrarrestarla. Cada proyecto de país concluye recomendando un conjunto de medidas prácticas -entre otras, normas de dirección y supervisión, iniciativas voluntarias e instrumentos económicos adaptados a las condiciones nacionales- que reducen en gran medida la degradación ambiental relacionada con el comercio sin por ello afectar negativamente a éste. Los proyectos no se limitan a estudios publicados; su componente final entraña la aplicación experimental de las medidas propuestas por las autoridades nacionales en colaboración con cada equipo nacional del proyecto y con la asistencia técnica del PNUMA.

14. El PNUMA extraerá las enseñanzas que se desprenden de la utilización de este manual en esos proyectos para perfeccionar y revisar la metodología. No se debe considerar el manual un documento definitivo, pues puede experimentar modificaciones.

15. El PNUMA está dispuesto a hacer una exposición ante el CCMA en su reunión de octubre, en caso de que interese a los Miembros de la OMC, sobre el grado de aplicación del manual en determinados países de Asia, África y América Latina. Se invitaría, en nombre del PNUMA, a las instituciones de los países que llevan a cabo evaluaciones integrales para que expongan su experiencia práctica en la utilización del manual.

---