

ORGANIZACIÓN MUNDIAL DEL COMERCIO

WT/CTE/W/96
3 de agosto de 1998

(98-3046)

Comité de Comercio y Medio Ambiente

Original: inglés

UNCTAD: REUNIÓN DE EXPERTOS EN EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE LOS PAÍSES EN DESARROLLO PARA PROMOVER SU SECTOR DE SERVICIOS RELACIONADOS CON EL MEDIO AMBIENTE GINEBRA, 20-22 DE JULIO DE 1998

Comunicación de la UNCTAD

La UNCTAD celebró una reunión de expertos en el fortalecimiento de la capacidad de los países en desarrollo para promover su sector de servicios relacionados con el medio ambiente en los días 20 a 22 de julio de 1998. Se transmite a los miembros del Comité de Comercio y Medio Ambiente, para su información, la versión preliminar del resumen de la Presidenta, Sra. Laurence Tubiana (Francia) sobre esta reunión.

I. PRINCIPALES TENDENCIAS EN LA INDUSTRIA DEL MEDIO AMBIENTE

1. La industria del medio ambiente ha seguido tendencias diversas durante los últimos años; tras alcanzar unas tasas máximas de crecimiento a finales de los años ochenta, los países desarrollados han visto cómo esas tasas descendían a niveles situados entre 0 y un 3 por ciento y se creaba un exceso de capacidad en algunos sectores. Esta situación se debe principalmente a la observancia de la reglamentación vigente por los principales causantes de contaminación, a la limitada aplicación de las nuevas leyes sobre el medio ambiente y a un control menos estricto. Al mismo tiempo, existe todavía un vasto potencial en muchos países en desarrollo, donde la industria del medio ambiente ha crecido entre un 5 y un 25 por ciento y donde hay una necesidad crítica de servicios medioambientales para hacer frente a graves problemas de este tipo. Por ello, las exportaciones de servicios medioambientales, aunque siguen siendo todavía una pequeña parte de los ingresos totales, han adquirido mayor importancia relativa. Este fenómeno, junto con la privatización y la tendencia hacia la armonización de las normas ambientales nacionales y la adopción de objetivos ecológicos mundiales, hace que la industria se oriente cada vez más hacia la exportación.

2. Según una estimación del sector privado, en 1996 el mercado mundial de bienes y servicios ambientales representaba alrededor de 452.000 millones de dólares EE.UU. en ingresos generados por empresas privadas y entidades del sector público. La mitad del mercado estaba constituido por los derechos generados por los servicios, mientras que la otra mitad se dividía casi a partes iguales entre las ventas de equipo y las ventas de recursos ambientales como el agua, la energía o el material reciclado. Alrededor del 87 por ciento de los ingresos totales se generaron en los Estados Unidos de América, Europa occidental y el Japón; tan sólo el 13 por ciento restante correspondía a los países en desarrollo y los países con economías en transición, aunque es en estos países donde quizá pueda registrarse un crecimiento más rápido del mercado. Para los años 1999 y 2000 se prevé un crecimiento anual prometedor: el 12 por ciento en Asia y América Latina, el 10 por ciento en África, y el 8 por ciento en los países del Oriente Medio y de Europa oriental.

3. La variabilidad de la demanda de servicios medioambientales crea unas condiciones especialmente difíciles para las empresas que operan en el sector. Por ejemplo, en los Estados Unidos de América, la tasa de crecimiento anual de la industria del medio ambiente fluctuó de un 10 por ciento en 1971 a un 16 por ciento en 1988 y un 2 por ciento en 1996.

4. La industria del medio ambiente tiene una estructura dual en la que un pequeño número de grandes empresas representan aproximadamente el 50 por ciento de la producción en diversos segmentos del mercado y el resto corresponde a un gran número de empresas menores. En 1995 las 50 empresas principales de la industria representaban un 20 por ciento del mercado. La única empresa de un país en desarrollo que figura en la lista es una empresa estatal brasileña que opera en el sector de los recursos hídricos.

5. La estructura de la industria está cambiando, ya que se producen cada vez más concentraciones, fusiones y adquisiciones a fin de satisfacer una demanda muy diversificada y multidisciplinaria. También varían los objetivos de la industria, que van de la observancia de las reglamentaciones a un aprovechamiento eficaz de los recursos. El sector privado desempeña un papel cada vez más importante gracias al proceso de privatización en curso en los sectores de los recursos hídricos, los residuos y la energía tanto en países en desarrollo como en países desarrollados. Por otra parte, algunas entidades del sector público ponen los conocimientos adquiridos en este campo a disposición de otros países y por lo tanto compiten con las empresas privadas en el mercado.

6. La cuestión de la liberalización del comercio en la industria del medio ambiente se está examinando en varios foros internacionales. En la reunión celebrada en Vancouver en noviembre de 1997, los Ministros de comercio del Foro de Cooperación Económica de Asia y el Pacífico acordaron proceder a una liberalización rápida y voluntaria de varios sectores, entre ellos los bienes y servicios ambientales. La Unión Europea ha indicado también que la liberalización de los servicios medioambientales es cuestión prioritaria en la próxima ronda de negociaciones multilaterales en el marco del Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios (AGCS).

7. Sin embargo, los beneficios de la liberalización del comercio pueden no materializarse si no se cumplen determinadas condiciones. Hay que promulgar y aplicar leyes nacionales apropiadas sobre el medio ambiente. Debe proseguirse la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales. Es preciso promover la educación ecológica y la sensibilización de la opinión pública. La financiación internacional es imprescindible para que los países en desarrollo puedan hacer frente a sus problemas medioambientales más acuciantes: en estos países existe una gran disparidad entre sus necesidades medioambientales y los recursos de que disponen para satisfacerlas. Los recursos pueden proceder de instituciones financieras multilaterales, organismos de desarrollo, bancos regionales de desarrollo y donantes bilaterales. Sin embargo, los procedimientos para conseguir financiación internacional, en especial de donantes multilaterales, pueden ser excesivamente burocráticos y lentos.

II. FACTORES GENERADORES DE DEMANDA

8. Los factores que contribuyen al crecimiento de la demanda y del comercio internacional de servicios medioambientales están relacionados sobre todo con la preparación y aplicación de leyes ambientales apropiadas a nivel nacional, especialmente mediante instrumentos reguladores. Sin embargo, las iniciativas basadas en el mercado, las políticas fiscales y la educación y sensibilización de los ciudadanos también contribuyen a una demanda sostenible de bienes y servicios medioambientales. La asistencia multilateral y bilateral ejerce una importante influencia sobre el mercado de los países en desarrollo, donde la financiación externa permite conseguir al menos algunos de los bienes y servicios medioambientales necesarios.

9. La reglamentación solía ser el principal factor generador de demanda en los países desarrollados, pero ahora tienen cada vez más peso los mecanismos no reguladores. Sin embargo, en

la mayoría de los países en desarrollo la reglamentación sigue siendo el motor principal de la demanda de servicios medioambientales.

10. La sensibilización de la opinión pública y la educación ecológica desempeñan un papel cada vez más importante en los países desarrollados como factores generadores de demanda y están empezando a tener también cierta repercusión en los países en desarrollo. Por ejemplo, las empresas transnacionales pueden aplicar las mismas normas ambientales en todos los países en los que operan a fin de escapar a las críticas de sus accionistas y de la opinión pública en su país de origen. También tienen un papel cada vez más importante las consideraciones económicas y financieras, ya que en la actualidad el objetivo es "conseguir más con menos". El desarrollo del análisis del ciclo vital facilita la tarea de encontrar métodos de producción más eficaces, y de limitar la utilización de materias primas, agua y energía. La responsabilidad civil también es un factor que motiva a las empresas a prestar más atención a los daños que pueden causar al medio ambiente durante sus actividades. Los informes para uso interno, las normas autoimpuestas en las empresas, los planes de ordenación del medio ambiente (como la serie 14000 de la ISO) y los programas voluntarios de etiquetado ecológico son otros factores que fomentan la demanda de servicios medioambientales pero a menudo sus efectos se limitan a las grandes empresas de países desarrollados.

11. Otro factor estimulante de la demanda de servicios medioambientales en los países en desarrollo ha sido la introducción de exigencias ecológicas en sus mercados de exportación. La necesidad de respetar esas normas y reglamentos ha obligado a efectuar algunos cambios en los procesos de producción y por consiguiente ha generado una mayor demanda de bienes y servicios medioambientales.

III. TECNOLOGÍAS ECOLÓGICAMENTE RACIONALES

12. Las tecnologías ecológicamente racionales son difíciles de definir, ya que una tecnología así calificada hoy puede no serlo mañana y una tecnología considerada ecológicamente racional en un país puede no serlo en otro. Las transferencias de tecnología pueden tener éxito si se enseña a técnicos de un país a asimilar tecnologías extranjeras y adaptarlas a las necesidades locales. En la mayoría de los casos las soluciones halladas por y para los países industrializados no resultan adecuadas a las condiciones ambientales de los países en desarrollo. Los problemas medioambientales deben abordarse y, es de esperar, superarse adoptando soluciones que sean apropiadas en cada caso particular. Por ejemplo, aun cuando Londres y la Ciudad de México tienen el mismo problema de contaminación por ozono, probablemente no se conseguirían mejoras significativas aplicando simplemente los mismos remedios en ambas ciudades. De igual manera, las soluciones para la recogida y el tratamiento de residuos en los países desarrollados no pueden aplicarse con éxito en los países en desarrollo, donde la composición de los residuos es distinta.

13. Cuando los países desarrollados empezaron a hacer frente a los problemas medioambientales, las tecnologías predominantes eran del tipo "ex-post" (tecnologías aplicadas a posteriori), cuyo objetivo era corregir la contaminación en vez de evitarla mediante la utilización de tecnologías más ecológicas. Tan sólo en una segunda fase empezaron los países desarrollados a introducir tecnologías de prevención de la contaminación. Los países en desarrollo podían intentar "saltarse" estas tecnologías de primera generación e intentar adoptar directamente tecnologías preventivas, aunque su costo puede ser excesivo para muchos países.

14. La cuestión de la transferencia de tecnología y de su posible efecto beneficioso para las perspectivas de desarrollo y comercio de los países en desarrollo se ha tratado en varios foros. En acuerdos multilaterales sobre comercio y medio ambiente, y en varias resoluciones de las Naciones Unidas figuran disposiciones que fomentan dicha transferencia. Mientras se está examinando la posibilidad de utilizar nuevos instrumentos propiciadores, según algunos todavía no se ha hallado una solución plenamente satisfactoria del problema de la transferencia de tecnología.

15. Podría examinarse la posibilidad de proporcionar a los países en desarrollo tecnologías ecológicamente racionales en condiciones preferenciales. Se ha argumentado que los gobiernos de los países desarrollados podrían estudiar la posibilidad de indemnizar a las empresas privadas por los beneficios que dejen de percibir al proporcionar a los países en desarrollo tecnologías ecológicamente racionales a costos reducidos.

16. Una de las maneras de superar el problema de la financiación de tecnologías ecológicamente racionales en los países en desarrollo es mediante una iniciativa conjunta de las autoridades en la esfera del medio ambiente, las industrias nacionales y las instituciones de crédito nacionales e internacionales. Muchas de estas últimas están dispuestas a conceder créditos a unos tipos de interés inferiores al mercado a empresas que obtengan buenos resultados ecológicos. De este modo, asignan determinadas cantidades de crédito "verde" motivados por sus propios proveedores de fondos, que prefieren comportamientos "ecológicamente correctos". Para facilitar estos préstamos más favorables a las empresas que observen un buen comportamiento ecológico, se requiere algún tipo de colaboración entre las autoridades oficiales en la esfera del medio ambiente de los países en desarrollo, las industrias nacionales y las instituciones financieras, siendo las autoridades oficiales las encargadas de certificar el buen comportamiento ecológico.

17. La transferencia internacional de conocimientos y tecnología dependería en gran medida de la posibilidad de atraer a empresas privadas a los mercados nacionales, ya sea mediante empresas mixtas, ya sea mediante la participación en el proceso de privatización. Sin embargo, es más probable que las empresas privadas emprendan operaciones en países extranjeros si pueden conseguir beneficios económicos y si existen pocas limitaciones en cuanto a la propiedad y el control de las empresas y los bienes. De hecho, una de las características de algunos servicios medioambientales, especialmente de los relacionados con servicios públicos como agua, electricidad, etc., es que entrañan considerables inversiones que sólo pueden amortizarse a largo plazo. Por eso la cuestión de la propiedad y el control es más crucial que en muchos otros servicios. La inversión privada podría complementar o sustituir a la generalmente escasa financiación pública.

18. Cuando se analiza la transferencia de tecnologías ecológicamente racionales de los países desarrollados a los países en desarrollo, es preciso proceder con cautela al establecer analogías con la transferencia de tecnologías industriales del Norte al Sur. Mientras que en el terreno industrial rara vez se discuten las ventajas tecnológicas de los procedimientos utilizados por los países desarrollados, en muchos casos los países en desarrollo utilizan tecnologías tradicionales que son menos contaminantes que las predominantes en los países de ingresos medios. Otra cuestión que se plantea en las relaciones tecnológicas entre países desarrollados y países en desarrollo es el hecho de que en algunos casos tecnologías y procesos tradicionales han sido, o podrían ser, patentados por empresas privadas (en particular, empresas de países desarrollados, sobre todo en el terreno de la gestión de recursos genéticos) y de este modo quizás no podrían disponer de ellos las poblaciones de los países en desarrollo que las han utilizado tradicionalmente de manera gratuita o con costos muy bajos. Esas poblaciones podrían verse obligadas a pagar por el uso de esos procedimientos patentados, lo que agravaría su pobreza.

IV. EQUIDAD

19. Cuando el sector privado participa en la gestión o propiedad de bienes públicos como el agua, se requieren normas especiales para garantizar la protección de los intereses de todos los grupos sociales. En el sector ambiental, lo mismo que en el sector de la salud y de las telecomunicaciones, todo indica la necesidad de que los gobiernos establezcan un marco regulador. Pueden fijarse condiciones que exijan a las empresas privadas nacionales y extranjeras que funcionen de forma que se consiga garantizar la equidad y la eficiencia. Según algunos, los beneficios generados por el abastecimiento de agua deberían invertirse principalmente en infraestructuras para el agua. En cuanto a la política de fijación de precios del suministro de agua, cabe argüir que los precios cobrados a los

consumidores no deben rebasar cierto límite y que las subvenciones públicas son instrumentos necesarios, especialmente para garantizar el acceso al agua a los sectores más pobres de la población.

V. PROBLEMAS ESPECÍFICOS QUE ENFRENTAN LOS PAÍSES EN DESARROLLO

20. En los países en desarrollo la falta de instituciones capaces de aplicar eficazmente la legislación ambiental es de primordial importancia. Este problema suele ir acompañado de la falta de una política ambiental claramente definida que pueda traducirse en medidas prácticas por parte de los órganos ejecutivos. Además, en varios países la propia legislación ambiental se encuentra en la fase inicial de desarrollo. Por otra parte, la mayoría de los países enfrentan la falta de personal calificado, agravada por el hecho de que la remuneración ofrecida por el sector privado suele dificultar la obtención del personal mejor calificado en el sector público.

21. La internalización de los costos ambientales podría ser un instrumento viable para transferir los costos de las mejoras ambientales a los consumidores, y puede ser el instrumento más sostenible para impulsar continuamente la demanda de condiciones ambientales mejores. Ahora bien, esta estrategia puede socavar la competitividad internacional de las empresas en aquellos países que están dispuestos a adoptarla.

22. Existe la impresión general de que en los países en desarrollo la pobreza es una importante amenaza para el medio ambiente. Sin embargo, sucede frecuentemente que algunos de los que viven a nivel de pobreza en esos países (particularmente en las zonas rurales) tratan de preservar el medio ambiente, porque el medio ambiente es la fuente última de sus medios de vida ya que les proporcionan los recursos esenciales, como el agua, y la posibilidad de desarrollar una agricultura de subsistencia. En esos casos, una legislación ambiental enérgica responde a las necesidades de los pobres y éstos la solicitan.

VI. LOS SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES, EL AGCS Y EL MARGEN PARA UNA MAYOR LIBERALIZACIÓN DEL COMERCIO

23. Los servicios relacionados con el medio ambiente son un tema relativamente nuevo en el AGCS, dado que en el pasado había un margen limitado para el comercio internacional en este sector. Se consideraba que tales servicios tenían todas las características de un bien público y, por tanto, tenía que ser proporcionado por el gobierno, generalmente a nivel local. Por otra parte, el sector ha sido proclive a la existencia de monopolios naturales, que excluía toda competencia de los proveedores de servicios del sector privado. Los recientes cambios y la privatización de las empresas de servicios públicos han creado varios mercados privados y abierto el sector a la competencia internacional. Incluso donde subsisten aún los monopolios, se prefiere un monopolio privado regulado a uno público. En consecuencia, los gobiernos están asumiendo cada vez más las funciones de adquisición y regulación, dejando al sector privado la función de suministrar servicios medioambientales.

24. En el AGCS la definición de servicios medioambientales es relativamente restringida, particularmente si se considera el suministro integrado de servicios que la industria está proporcionando en la actualidad. A este respecto, la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos ha elaborado una definición más amplia que comprende, por ejemplo, la gestión de recursos y las tecnologías más limpias.

25. La presencia comercial parece ser el modo más importante de suministro para el comercio de servicios medioambientales, apoyado por la presencia temporal de personas naturales.

26. El comercio internacional de servicios medioambientales no tropieza con barreras importantes en el propio sector, pero medidas horizontales tales como las restricciones a la inversión y a la circulación de personas y las políticas de contratación del sector público afectan al comercio en

este sector. Sólo un número limitado de países, incluidos los principales países comerciales, ha asumido compromisos sobre los servicios medioambientales.

27. Para abordar el problema de la inadecuada definición del sector de los servicios medioambientales cabe adoptar diversos planteamientos. Uno sería adoptar una definición más amplia e incluir en ella los servicios medioambientales no tradicionales que constituyen una parte importante y cada vez mayor del mercado. Por tanto, se programarían compromisos con referencia a este nuevo sector, definido más ampliamente. Otra opción sería examinar aquellos servicios que son necesarios para el suministro de un servicio medioambiental -tales como los servicios de construcción, los servicios jurídicos o de gestión- y especificar en los compromisos que en la medida en que esos servicios están relacionados con el suministro de un servicio medioambiental no están sujetos a las limitaciones que de lo contrario se les aplicarían. El sector de los servicios medioambientales parece ser una posible esfera de liberalización fructífera del comercio, dado que goza del apoyo de los que promueven el libre comercio, así como de los que promueven el desarrollo ambientalmente inocuo.

28. No obstante, puede tener poco sentido revisar la definición de los servicios medioambientales contenida en el AGCS, incluso para dar una imagen más amplia del sector, dado que las negociaciones sobre los servicios en el año 2000 serán globales y seguirán líneas intersectoriales, considerando juntos los sectores interrelacionados.

29. La consideración de los bienes y servicios medioambientales en un mismo bloque puede ser preferible desde el punto de vista de lograr una liberalización amplia de la industria del medio ambiente, y permitiría un mayor margen para los compromisos mutuos. La separación de bienes y servicios parece ser una distinción artificial seguida en la organización Mundial de Comercio que no refleja debidamente la situación actual, ya que las compañías están obligadas cada vez más a suministrar conjuntos integrados de bienes y servicios medioambientales o servicios multidisciplinarios.

30. Aparte de las barreras que puedan incluirse en los compromisos del AGCS (tanto específicas como horizontales), subsisten otras barreras importantes en materias tales como el sistema tributario y de subvenciones. Se concede particular importancia al carácter discriminatorio de las adquisiciones del sector público, ya que éste es un importante comprador de servicios ambientales y una fuente de ingresos para las empresas privadas. La reglamentación nacional puede crear barreras implícitas al comercio imponiendo normas que prohíban o limiten el acceso de los proveedores extranjeros de servicios.

VII. OPORTUNIDADES EMPRESARIALES PARA LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y LIMITACIONES REALES O POTENCIALES

31. Las asociaciones son una de las principales formas de brindar oportunidades empresariales a los proveedores de servicios medioambientales en los países en desarrollo, permitiendo al mismo tiempo la transferencia de tecnología y el desarrollo de la capacidad. Habitualmente las asociaciones presentan algunas de las características siguientes:

- participación tanto del sector público como del sector privado;
- participación del capital nacional y del capital internacional;
- diseño adecuado para abordar un problema específico con algún fin muy limitado, en vez de para el desarrollo empresarial general;
- participación frecuente de donantes internacionales y sus agencias;

- participación del gobierno local en forma de contribuciones en especie;
- adaptación de tecnologías extranjeras a las condiciones locales.

Este tipo de asociación tiene las ventajas siguientes:

- la participación de donantes internacionales respalda los proyectos hasta que se consigue la rentabilidad;
- la participación de capital privado extranjero tiende a traer consigo parte de los fondos necesarios y tecnologías más avanzadas;
- la participación del sector público tiende a garantizar el respaldo político de los gobiernos;
- una mejor comprensión mutua de los diferentes accionistas y socios en las empresas mixtas;
- creación de la base para el desarrollo de la capacidad local de suministro.

32. Las asociaciones entre empresas de los países en desarrollo y de los países desarrollados son sólo beneficiosas para los primeros. Las empresas de los países desarrollados pueden beneficiarse de las asociaciones porque éstas facilitan sus actividades en los nuevos mercados, cuyas condiciones ambientales y empresariales pueden ser bastante diferentes de las existentes en los países de procedencia. En la actualidad algunas empresas de países en desarrollo están concertando asociaciones con empresas de los países desarrollados para tener acceso a las técnicas de gestión.

33. Las principales dificultades que plantean las asociaciones consisten en encontrar un campeón "local" (que transfiera legitimidad a nivel local) y garantizar la continuidad de los equipos de gestión de proyectos. Otro problema que enfrentan las asociaciones es la participación generalmente desigual del capital local y del capital extranjero, ya que éste tiende a tener el control de las operaciones y decisiones. Pueden surgir dudas acerca de la conveniencia de las asociaciones cuando hay un desequilibrio demasiado grande entre el poderío económico de los dos asociados. Sin embargo, una situación desequilibrada al principio puede mejorar con el tiempo, a medida que el socio más débil tiene más capacidad y, por consiguiente, mejora su posición negociadora.

34. Las asociaciones pueden fracasar por diversas razones, tales como la inadecuación de uno de los socios, la suspensión del apoyo financiero externo antes de que la asociación resulte económicamente viable, o la incapacidad de los socios para superar dificultades inesperadas. También hay varias condiciones que contribuyen al éxito de las asociaciones. Entre ellas cabe mencionar el interés económico manifiesto de ambas partes involucradas, la transparencia, la clara distribución de funciones y responsabilidades, y un plan bien diseñado en el que se indiquen los resultados que han de alcanzarse con la asociación.

35. En las asociaciones entre el sector público y el privado hay una cuestión crucial que concierne a la propiedad de los recursos naturales. En las regiones menos adelantadas del mundo en desarrollo, las comunidades locales (más que los gobiernos) suelen ser las propietarias de esos recursos y son administrados y utilizados tradicionalmente según sus necesidades. Tradicionalmente esto no ha planteado ningún problema, pero la propiedad se convierte en problema cuando la dimensión del mercado pone en peligro la propiedad y el uso adicionales por parte de las comunidades locales. Cuando prevalece la propiedad tradicional por parte de las comunidades locales, la participación de los gobiernos centrales o locales en las asociaciones no garantiza el acceso no conflictivo a los recursos naturales ni una solución adecuada del problema de propiedad. Además, este aspecto subraya

la cuestión más amplia de la relación entre las comunidades y la gestión de los recursos naturales, por una parte, y la legislación nacional e internacional, por la otra.

36. El desarrollo de servicios ambientales debe tener en cuenta las demandas de la sociedad civil, no sólo las de los gobiernos. A este respecto es importante hacer participar a las instituciones locales (cualesquiera que sean) al considerar proyectos relacionados con el medio ambiente.

37. Algunos donantes insisten en la repetibilidad de los proyectos que financian, de forma que las soluciones que se adopten con éxito en una situación puedan aplicarse en otras ciudades, regiones o países con problemas similares. Cuando esto es posible, los costos de ejecución al repetir la experiencia se reducirán considerablemente.

38. Un factor que hay que tener en cuenta en la política ambiental de los gobiernos, y que suele generar también la demanda de servicios medioambientales, es que se produzcan situaciones de emergencia, en particular desastres causados por el hombre. Se espera que las autoridades locales intervengan en caso de desastre y proporcionen, por tanto, servicios medioambientales. Incumbe a los gobiernos supervisar a las empresas privadas, imponiendo normas adecuadas y adoptando leyes de responsabilidad, por ejemplo. Sin embargo, para ejercer la supervisión necesitan información y experiencia, de la que frecuentemente carecen. La mejor manera de evitar este problema es aprovechar la experiencia de las empresas privadas, dado que esa experiencia no puede obtenerse en ninguna otra parte. El Gobierno debería esforzarse por evitar conflictos innecesarios entre los sectores público y privado, y proporcionar un incentivo razonable para una corriente adecuada de información. El objetivo es garantizar que las empresas privadas proporcionen información de buena fe, y esto puede lograrse si las empresas se dan cuenta de que el proceso las beneficia. Los gobiernos pueden utilizar diversos instrumentos, tales como requisitos en materia de revelación de información (por ejemplo, evaluaciones del impacto ambiental) o requisitos de planes de gestión de los riesgos; estos instrumentos pueden complementarse con procesos voluntarios tales como la serie de la ISO 14000. No debería exigirse a las empresas que revelen información confidencial, sino que den a conocer al público los riesgos y compartan la información sobre normas objetivas. De esta manera las comunidades locales podrán tomar conciencia de los riesgos a que están expuestas.

VIII. AUMENTO DE LA CAPACIDAD NACIONAL EN EL SECTOR DE LOS SERVICIOS MEDIOAMBIENTALES

39. Un factor importante a tener presente es que la gestión de los servicios de infraestructura ambiental no es necesariamente la misma que la gestión de recursos naturales. En muchos casos, las empresas se centran solamente en la primera, en posible detrimento de la sostenibilidad económica y ambiental de tales servicios. A fin de evitar este peligro, se requiere un planteamiento más amplio de la gestión de los recursos naturales.

40. Las provechosas experiencias de algunos países en desarrollo han demostrado que los siguientes factores estimulan el desarrollo de la capacidad nacional en el sector de los servicios medioambientales:

- un período considerable de tiempo para aplicar la legislación ambiental apropiada, posiblemente tras experimentar el uso de diversos instrumentos de política medioambiental (en particular los instrumentos del mercado y los de mando y control). Aprobar tal legislación requiere liderazgo y perseverancia políticas, lo que a su vez presupone la toma de conciencia de las cuestiones medioambientales por parte de los políticos y formuladores de políticas;
- la inclusión de los esfuerzos nacionales en el marco del logro de objetivos globales, según se define en el Programa 21;

- la educación de la población, en particular mediante campañas y política de concienciación ambiental a largo plazo (por ejemplo, incluyendo la concienciación ambiental en los programas escolares);
- los procesos de participación en la toma de decisiones y la distribución de la información;
- la constitución de un fondo de recursos humanos calificados, mediante inversiones y dedicación al desarrollo a largo plazo de los recursos humanos;
- la experiencia en la realización de trabajos de consultoría y evaluación de impacto ambiental;
- el conocimiento de las tecnologías (en particular las más avanzadas) y la capacidad de adaptarlas a las condiciones y demandas locales;
- cierto grado de éxito en la solución de los problemas medioambientales y de salud pública locales y en la mejor utilización de los recursos naturales y la energía. Es decir, es necesario reforzar los ecosistemas;
- la capacidad para establecer relaciones con las empresas e instituciones extranjeras tecnológicamente más avanzadas;
- la autofinanciación parcial;
- el apoyo financiero proporcionado por el capital nacional y extranjero;
- la participación del sector privado.

41. Cuando se dan la mayoría de los factores antes mencionados y ha habido un desarrollo sólido de la capacidad nacional, las empresas de los países en desarrollo, en particular las pequeñas y medianas empresas, pueden aprovechar los mercados extranjeros y buscar oportunidades de exportación. Esto es lo que tiende a suceder habitualmente dentro del comercio Sur-Sur, en el que las empresas comienzan exportando servicios ambientales a países vecinos y a asociados regionales que comparten las mismas características y programas ambientales y con afinidades culturales o lingüísticas.
